FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Reformas para una Colombia post-COVID-19

Hacia un nuevo contrato social



Coordinadores y editores

Eduardo Lora Luis Fernando Mejía

Autores

Miguel Benítez
Martha Elena Delgado
Diego Gutiérrez
Eduardo Lora
Luis Fernando Mejía

REFORMAS PARA UNA COLOMBIA POST-COVID-19
HACIA UN NUEVO CONTRATO SOCIAL

[Versión preliminar]

Coordinadores y editores

Eduardo Lora Luis Fernando Mejía

Autores

Miguel Benítez
Martha Elena Delgado
Diego Gutiérrez
Eduardo Lora
Luis Fernando Mejía

Fedesarrollo

12 de abril de 2021

TABLA DE CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS **1**

RESUMEN EJECUTIVO **2**

PARTE I: DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS DE REFORMA DE LAS POLÍTICAS SOCIAL, PENSIONAL Y LABORAL **5**

CAPÍTULO 1. REFORMA A LA POLÍTICA SOCIAL **6**

I. Introducción 6
II. Contexto de la política social en Colombia 8
III. Análisis de los subsidios y transferencias actuales 10
IV. ¿Son perjudiciales las transferencias no condicionadas? 13
V. Viabilidad y alcance de diversos esquemas de transferencias sociales, en medio de la crisis del COVID-19 14
VI. Conclusiones y recomendaciones 25
VII. Referencias 26
VIII. Anexo 28

CAPÍTULO 2. UNA PROPUESTA DE REFORMA PENSIONAL **30**

I. Introducción 30
II. Un nuevo sistema de pilares: resumen 32
III. La transición e implementación del nuevo sistema de tres pilares 34
IV. Cuantificación del impacto fiscal 37
V. Efectos de la reforma sobre los ingresos de los trabajadores, el PIB y el empleo formal 39
VI. Los regímenes especiales del sector público 41
VII. Referencias 42
VIII. Apéndice: Cálculo del efecto de la reforma en los flujos de caja de Colpensiones 43

CAPÍTULO 3. CÓMO REFORMAR EL SALARIO MÍNIMO Y LAS CONTRIBUCIONES LABORALES ... 45

I. Introducción 45
II. Propuestas de reforma del salario mínimo 45
III. Contribuciones al sistema de salud 48
IV. Aportes a las cajas de compensación familiar 50
V. Aportes para pensiones 52
VI. Síntesis de resultados y sus efectos laborales 53
VII. Conclusiones y consideraciones de implementación 57
VIII. Referencias 58

PARTE II: DIAGNÓSTICO DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA COLOMBIANA Y PROPUESTAS DE REFORMA ESTRUCTURAL **61**

CAPÍTULO 4. IMPUESTO DE RENTA A LAS PERSONAS NATURALES **62**

I. Introducción 62
II. Metodología 62
III. Escenario base 66
IV. Simulación de opciones de reforma del IRP 69
V. Impuestos a las rentas de capital y el patrimonio de las personas 79
VI. Cálculo de la evasión del IRP 81

VII. Conclusiones y recomendaciones 83
VIII. Referencias....84
CAPÍTULO 5. SOBRE LOS IMPUESTOS A LAS PERSONAS JURÍDICAS 85
I. Introducción....85
II. Impuestos directos a las personas jurídicas....86
III. Carga tributaria de las empresas en Colombia medida con los datos de la DIAN 89
IV. Carga tributaria de las empresas en Colombia medida con cuentas nacionales 97
V. Evasión del impuesto de renta por parte de las personas jurídicas en Colombia....99
VI. Costo fiscal de las rentas exentas, los ingresos no constitutivos de renta y la reforma tributaria de 2019 104
VII. Impuestos a las plataformas digitales....107
VIII. Conclusiones y recomendaciones 110
IX. Referencias....111
CAPÍTULO 6. HACIA UN IVA MÁS EFICIENTE Y EQUITATIVO 114
I. Introducción....114
II. IVA versus impuesto al consumo....115
III. Diagnóstico del IVA y el impuesto al consumo en Colombia....117
IV. Metodología 126
V. Datos y estadísticas descriptivas 128
VI. Resultados....133
VII. Conclusiones y recomendaciones de política 137
VIII. Referencias....138
IX. Anexo técnico 140
CAPÍTULO 7. OTROS IMPUESTOS INDIRECTOS 149
I. Introducción....149
II. Impuesto a las transacciones financieras....149
III. Impuestos específicos....156
IV. Recomendaciones 168
V. Conclusiones....173
VI. Referencias....174
CAPÍTULO 8. MEDIDAS CONTRA LA EVASIÓN TRIBUTARIA 178
CAPÍTULO 9. IMPACTOS REDISTRIBUTIVOS, FISCALES Y ECONÓMICOS DE LAS REFORMAS 179
I. Impactos redistributivos 179
II. Impactos fiscales 182
III. Impactos sobre el empleo y el crecimiento....185
IV. Referencias....186
V. Anexos....187

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1. Distribución del ingreso antes y después de impuestos y transferencias 8
Gráfico 1.2. Ingreso del gobierno general respecto al nivel del PIB per cápita, 2018 8
Gráfico 1.3. Gasto del gobierno general respecto al nivel del PIB per cápita.... 9
Gráfico 1.4. Evolución de la incidencia de la pobreza monetaria en Colombia*....10
Gráfico 1.5. Errores de inclusión en el gasto social en Colombia*, 2017 12

Gráfico 1.6. Efecto de las transferencias y subsidios actuales sobre la pobreza y la desigualdad 13
Gráfico 1.7. Proyecciones del costo de universalizar Colombia Mayor, 2020-2070.....16
Gráfico 1.8. Efecto del COVID-19 y de las ayudas del gobierno sobre la incidencia de la pobreza monetaria en Colombia 18
Gráfico 1.9 Efecto del COVID-19 y de las ayudas del gobierno sobre la incidencia de la pobreza extrema en Colombia.....18
Gráfico 1.10. Efecto de posibles esquemas de transferencias no condicionadas sobre la pobreza en Colombia.....19
Gráfico 1.11. Efecto de posibles esquemas de transferencias no condicionadas sobre la pobreza extrema en Colombia 20
Gráfico 1.12. Efecto del COVID-19 y de posibles esquemas de transferencias no condicionadas sobre la desigualdad 21
Gráfico 1.13. Costo promedio de reducir 1 pps. de pobreza bajo diferentes esquemas sociales 23
Gráfico 2.1. Ingreso promedio recibido por adulto mayor a través del sistema pensional según decil de ingreso (2019).....31
Gráfico 2.2. Tasa de cotización que se necesitaría para alcanzar un ingreso en la vejez de 412.000 pesos, según el salario típico de los trabajadores de cada decil de ingresos 33
Gráfico 2.3. Efectos de la reforma en los flujos de caja de Colpensiones.....38
Gráfico 3.1. Tasa de cotización a seguridad social de trabajadores en Colombia.....54
Gráfico 4.1. Percentil según el ingreso individual 65
Gráfico 4.2. Percentil según el ingreso per cápita del hogar 66
Gráfico 4.3. Tasas de tributación efectivas por hogar según percentil.....68
Gráfico 4.4. Tasas efectivas limitando los beneficios tributarios al 10% del ingreso de los asalariados y 25% del ingreso de los independientes.....69
Gráfico 4.5. Número de contribuyentes si se reducen los beneficios tributarios al 10% de los ingresos salariales y 25% de los ingresos de los independientes 70
Gráfico 4.6. Número de pensionados por percentil de los hogares.....71
Gráfico 4.7. Tasas de tributación efectiva de los hogares con pensiones, con y sin reforma, comparadas con las generales sin reforma.....71
Gráfico 4.8. Tasa efectiva al incluir en la base los ahorros voluntarios en las AFP.....72
Gráfico 4.9. Tasa efectiva al reducir 50% el primer umbral.....73
Gráfico 4.10. Número de contribuyentes al reducir 50% el primer umbral 73
Gráfico 4.11. Tasas efectivas aplanando en 39% todas las tasas desde el primer umbral 74
Gráfico 4.12. Tasas de tributación, quitando todas las exenciones y exclusiones 75
Gráfico 4.13. Número de contribuyentes, quitando exenciones y exclusiones.....75
Gráfico 4.14. Número de contribuyentes con todas las reformas al IRP 76
Gráfico 4.15. Tasas efectivas con todas las reformas al IRP 76
Gráfico 4.16. Tasas efectivas de tributación por hogar, según percentiles, con todas las reformas al IRP 77
Gráfico 4.17. Tasas efectivas con todas las reformas al IRP 78
Gráfico 4.18. Tasas efectivas de tributación por hogar, según percentiles, con todas las reformas al IRP y declaración por hogar 78
Gráfico 4.19. Tasas efectivas para asalariados según su salario mensual.....79
Gráfico 5.1. Impuestos a las utilidades de las empresas.....87
Gráfico 5.2. Tarifa estatutaria de Impuesto sobre la Renta Personas Jurídicas - Países OCDE (2020) 87

Gráfico 5.3. Tarifa estatutaria del impuesto de renta vs. Recaudo del impuesto a las utilidades de las empresas (2018) 88
Gráfico 5.4. Tarifa efectiva de tributación de las personas jurídicas en Colombia 91
Gráfico 5.5. Tarifa efectiva de tributación de las personas jurídicas en Colombia, impuestos nacionales 92
Gráfico 5.6. Tarifa estatutaria del impuesto de renta en Colombia 93
Gráfico 5.7. Tarifa efectiva de tributación de las personas jurídicas en Colombia, impuestos locales 93
Gráfico 5.8.Tarifa efectiva de tributación de las personas jurídicas en Colombia, contribuciones a seguridad social y aportes parafiscales 94
Gráfico 5.9.Tarifa efectiva de tributación de las personas jurídicas en Colombia sin incluir contribuciones a seguridad social y aportes parafiscales....95
Gráfico 5.10. Tarifa efectiva de tributación por sector económico 97
Gráfico 5.11. Tarifa efectiva de tributación por sector económico sin incluir contribuciones a seguridad social y aportes parafiscales 98
Gráfico 5.12. Evolución de la tasa de evasión en Colombia (2010-2018) 102
Gráfico 5.13.Evolución histórica de la tasa de evasión en Colombia (1978-2018)....103
Gráfico 5.14. Monto total de los beneficios tributarios distribuidos en rentas exentas, descuentos y deducción por inversión en activos fijos otorgados a declarantes 104
Gráfico 5.15. Costo fiscal de los beneficios tributarios distribuidos en rentas exentas, descuentos y deducción por inversión en activos fijos otorgados a declarantes 105
Gráfico 5.16. Beneficios tributarios y sus costos por sector en 2019 para contribuyentes....106
Gráfico 5.17. Ingresos no constitutivos de renta y potencial de recaudo al gravar el 20% a la tarifa estatutaria del impuesto de renta y complementarios* 107
Gráfico 6.1. Número de países con adopción de IVA en el mundo....117
Gráfico 6.2. Recaudo histórico de impuestos al consumo 118
Gráfico 6.3. Evolución histórica tarifa general del IVA 119
Gráfico 6.4. Número de tarifas diferenciales de IVA e impuesto al consumo....120
Gráfico 6.5. Tasa de evasión de IVA 120
Gráfico 6.6. Evolución reciente de la cobertura del IVA 121
Gráfico 6.7. Costo fiscal de los tratamientos diferenciales de IVA 122
Gráfico 6.8. Productividad y Eficiencia del IVA 123
Gráfico 6.9. Recaudo de IVA en el mundo (2018) 124
Gráfico 6.10. Tarifa general de IVA en el mundo (2018) 124
Gráfico 6.11. Número de tarifas diferenciales en el mundo (2018) 125
Gráfico 6.12. Productividad y Eficiencia del IVA en el mundo 125
Gráfico 6.13. Composición del gasto de los hogares por divisiones 128
Gráfico 6.14. Ingresos y gastos totales de los hogares....129
Gráfico 6.15. Incidencia de los impuestos indirectos sobre los hogares 130
Gráfico 6.16. Gasto por nivel de tarifa para cada decil de ingreso 131
Gráfico 6.17. Incidencia de IVA por decil de ingreso después de compensaciones 135
Gráfico 6.18. Cambio en la carga tributaria por sector 137
Gráfico 7.1. Recaudo de ITF en el mundo (2018) 152
Gráfico 7.2. Evolución histórica del recaudo de GMF en Colombia 153
Gráfico 7.3. Recaudo sectorial GMF (2019) 154
Gráfico 7.4. Tarifa general de GMF vs desintermediación financiera 155

Gráfico 7.5. Tarifa efectiva de GMF (2019) 155
Gráfico 7.6. Productividad del GMF 156
Gráfico 7.7. Recaudo por concepto de impuestos específicos 158
Gráfico 7.8. Recaudo por concepto de cervezas y licores 159
Gráfico 7.9. Carga fiscal sobre cervezas (2018) 159
Gráfico 7.10. Carga fiscal sobre licores (2018) 160
Gráfico 7.11. Carga fiscal sobre vinos (2018) 160
Gráfico 7.12. Participación de cada decil en el consumo total 161
Gráfico 7.13. Incidencia del impuesto a las bebidas alcohólicas 161
Gráfico 7.14. Recaudo por concepto de cigarrillos y tabaco 162
Gráfico 7.15. Carga fiscal sobre cigarrillos (2018) 163
Gráfico 7.16. Participación de cada decil en el consumo total 163
Gráfico 7.17. Incidencia del impuesto a los cigarrillos 164
Gráfico 7.18. Recaudo por concepto de impuestos ambientales 165
Gráfico 7.19. Recaudo de impuestos ambientales por categoría 165
Gráfico 7.20. Tarifa efectiva promedio de impuestos a la energía 166
Gráfico 7.21. Tarifa efectiva promedio vs intensidad energética 167
Gráfico 7.22. Recaudo impuestos energéticos en Colombia 168
Gráfico 7.23. Impacto del sobrepeso sobre el PIB 169
Gráfico 7.24. Impuesto al carbono en 2020 171
Gráfico 9.1. Impacto de las reformas sobre el déficit fiscal del GNC (2022-2030) 184
Gráfico 9.2. Impacto de las reformas sobre la deuda pública del GNC (2022-2030) 185
Gráfico 9.3. Impacto de las reformas sobre la tasa de crecimiento económico 185

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.1. Distribución del gasto en subsidios por quintil de ingreso*, 2017 11
Tabla 1.2. Deficiencias de cobertura de las transferencias sociales, 2017* 12
Tabla 1.3. Costo de diferentes esquemas de transferencias monetarias no condicionadas 15
Tabla 1.4. Efecto del COVID-19 sobre el costo de la renta mínima garantizada y la renta mínima de inclusión 20
Tabla 1.5. Costo de un subsidio al desempleo para personas que devengan menos de 1,5 salarios mínimos 22
Tabla 1.6. Gasto total en subsidios observado en la encuesta vs. datos administrativos, 2017 29
Tabla 2.1. Quiénes reciben pensiones y por cuánto 30
Tabla 3.1. Tasas de aporte actuales y propuestas en el régimen de salud contributivo 49
Tabla 3.2. Aportes a las Cajas de Compensación 50
Tabla 3.3. Tasas de aporte actuales y propuestas a las cajas de compensación familiar 51
Tabla 3.4. Efectos directos de eliminar las contribuciones obligatorias para pensiones 53
Tabla 3.5. Aportes antes y después de las reformas propuestas y su efecto en los salarios disponibles y los costos laborales 54
Tabla 3.6. Cálculo del impacto del mayor ingreso disponible de los asalariados formales en el PIB y el empleo 55
Tabla 3.7. Cálculo del impacto de los menores costos laborales en el empleo formal asalariado 56

Tabla 4.1. Perceptores de ingresos laborales, ingresos per cápita del hogar y Gini de concentración del ingreso 63
Tabla 4.2. Indicadores de cobertura de la información utilizada 64
Tabla 4.3. Efectos de posibles reformas al IRP 67
Tabla 4.4. Simulaciones de reforma al impuesto a los dividendos en Colombia 80
Tabla 4.5. Cálculos de evasión del impuesto de renta de las personas 82
Tabla 5.1. Tarifa efectiva de tributación de las personas jurídicas en Colombia por sector 96
Tabla 5.2. Evasión de impuestos corporativos en una muestra de países 100
Tabla 5.3. Costo total de la evasión del impuesto de renta de personas jurídicas 103
Tabla 6.1. Porcentaje de cobertura por tipo de bien o servicio 122
Tabla 6.2. Descomposición del gasto de los hogares 130
Tabla 6.3. Comparación gastos de los hogares ENPH vs cuentas nacionales 132
Tabla 6.4. Comparación de IVA ENPH vs cuentas nacionales 133
Tabla 6.5. Efectos sobre el recaudo de IVA 133
Tabla 6.6. Impacto fiscal de la compensación requerida 134
Tabla 6.7. Impacto de las simulaciones sobre la inflación 135
Tabla 6.8. Rangos de recaudo adicional brutos y netos de compensación 136
Tabla 7.1. Tipologías de ITF 150
Tabla 7.2. Esquemas de ITF adoptados en el mundo 151
Tabla 7.3. Países con impuestos a las bebidas azucaradas en el mundo 170
Tabla 7.4. Impuestos al consumo recreativo de cannabis en EE. UU. 172
Tabla 9.1. Impacto redistributivo de las reformas según decil de ingreso per cápita de los hogares, 2022 181
Tabla 9.2. Impacto redistributivo de las reformas, según decil de ingreso per cápita de los hogares, 2024+ 182
Tabla 9.3. Impacto fiscal neto de todas las reformas 183
Tabla 9.4. Impacto redistributivo de las reformas en el 10% más rico (percentiles 91-100) 187
Tabla 9.5. Impacto redistributivo de las reformas en los hogares con jefe del hogar asalariado 187
Tabla 9.6. Impacto redistributivo de las reformas en los hogares con jefe del hogar independiente 187
Tabla 9.7. Impacto redistributivo de las reformas en los hogares con jefe del hogar desempleado o inactivo 188
Tabla 9.8. Impacto redistributivo de las reformas en los hogares con jefe del hogar mujer 188
Tabla 9.9. Impacto redistributivo de las reformas en los hogares con jefe del hogar adulto mayor ..188

Agradecimientos

Las propuestas de reforma integral que se describen en los siguientes capítulos, lideradas y coordinadas por Eduardo Lora y Luis Fernando Mejía, y con la coautoría de Miguel Benítez, Martha Elena Delgado y Diego Alejandro Gutiérrez, son realmente el producto de un trabajo aún más colectivo, en donde decenas de personas escucharon nuestras propuestas, reaccionaron con aportes y comentarios y, de esta forma, nos ayudaron a focalizar, precisar y comunicar de forma más clara nuestros argumentos.

Entre muchas de las personas que contribuyeron al éxito de este proyecto, queremos agradecer muy especialmente a Armando Montenegro y José Darío Uribe, quienes permanente nos impulsaron a avanzar en la concreción de nuestras ideas y nos hicieron una gran variedad de comentarios. Armando Montenegro y Martha de la Espriella nos abrieron en múltiples ocasiones un muy importante espacio de discusión para obtener las primeras reacciones a nuestras propuestas, que mejoraron sustancialmente frente a la primera versión que presentamos en octubre de 2020 (o al menos así creemos). Otros foros donde obtuvimos valiosos aportes fueron los convocados por el Consejo Privado de Competitividad, Econometría Consultores y la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

Si bien seguramente no comparten la totalidad de las propuestas aquí presentadas, queremos también agradecer las observaciones, críticas y comentarios de Luis Fernando Alarcón, María Angélica Arbeláez, Óscar Becerra, Jorge Humberto Botero, Ximena Cadena, Mauricio Cárdenas, Antonio Celia, Juan Camilo Chaparro, Sergio Clavijo, Juan Pablo Córdoba, María Mercedes Cuéllar, Juan Carlos Echeverry, Andrés Escobar Uribe, Cristina Fernández, Ana María Ferreira, Clemente Forero, David Forero, Daniel Gómez, Hernando José Gómez, Loredana Helmsdorff, Rudolf Hommes, Miguel Largacha, José Leibovich, Santiago Levy, Cecilia López, Astrid Martínez, Adolfo Meisel, Carmelo Mesa-Lago, Santiago Montenegro, Soraya Montoya, Gustavo Moreno, Jairo Núñez, José Antonio Ocampo, Mauricio Olivera, Juan Ricardo Ortega, Yanira Oviedo, Gabriel Piraquive, Carlos Esteban Posada, Juan Camilo Restrepo, Ricardo Villaveces y Hernando Zuleta. También queremos agradecer el valioso apoyo administrativo de Marcela Pombo.

Este proyecto no se habría podido llevar a cabo sin el decidido apoyo del Consejo Directivo y del Comité Académico de Fedesarrollo, a quienes también les extendemos nuestros agradecimientos. De igual forma, el proyecto no se habría podido llevar a buen término sin el apoyo de un grupo de donantes colombianos que, a través del *National Philanthropic Trust*, financiaron de forma desinteresada un proyecto de tan ambicioso alcance, que creemos es y será de enorme relevancia para el país. Nuestra gratitud también para ellos.

Resumen ejecutivo

Luis Fernando Mejía

La pandemia del COVID-19 ha ocasionado la peor crisis económica en el país en más de cien años de historia. En Fedesarrollo estimamos que, como consecuencia de la contracción de la actividad productiva del 6,8% en 2020, la tasa de pobreza aumentó en cerca de 6,2 puntos porcentuales, lo que equivale a tres millones de personas adicionales en condición de pobreza. La pandemia ha hecho aún más evidentes grandes problemas estructurales de la economía colombiana, como son la 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% de los adultos mayores en edad de pensión, y un estatuto tributario plagado de exenciones, con un recaudo bajo, poco progresivo y que dificulta la provisión de bienes públicos de calidad.

Este es el difícil contexto de la propuesta que se resume a continuación. Desde Fedesarrollo consideramos que las crisis son momentos de oportunidad para construir consensos e implementar reformas que permitan corregir problemas estructurales como los anteriormente descritos. Creemos, con absoluta firmeza, que es posible discutir una reforma integral que aborde cuatro grandes temas de forma unificada: las políticas social, laboral, pensional y tributaria. Para esto, se requieren ajustes que permitan eliminar 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.

En términos de la política social, a pesar de los grandes avances en la construcción de redes de protección social y las mejoras en focalización en lo corrido del siglo XXI, estimamos que cerca del 60% del gasto en subsidios que hace el Gobierno nacional se destina a población no pobre, siendo los subsidios con peor focalización los otorgados a las pensiones (2,6% del PIB, 90% destinado a población no pobre) y los subsidios a los servicios públicos (0,5% del PIB, 81% destinado a la población no pobre).

Proponemos, entonces, acelerar la implementación del Sisbén 4.0 como único mecanismo de focalización de los subsidios, **eliminando de forma definitiva el estrato socioeconómico** como instrumento de selección de beneficiarios. De igual forma, proponemos la **universalización del programa Colombia Mayor** a todos los adultos mayores de 65 años no pensionados con un monto equivalente a tres líneas de pobreza extrema ($412.000 mil pesos mensuales), lo que implicaría que el sistema de protección a la vejez alcanzaría cobertura universal y, al mismo tiempo, eliminaría de un tajo la pobreza en los adultos mayores. Consideramos además que los recursos de los programas Ingreso Solidario, Familias en Acción y Jóvenes en Acción deben ser utilizados para la **creación de una renta mínima de monto fijo para los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema**. Esta renta entregaría a los hogares pobres $35.000 pesos mensuales por cada adulto menor de 65 años en el hogar 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. Estimamos que esta medida aumentará el monto promedio entregado a los hogares pobres de $44.000 pesos mensuales actualmente a $138.000 pesos mensuales.

En términos del sistema de protección para la vejez, se requiere una reforma sustancial encaminada a resolver en definitiva los grandes problemas de cobertura al adulto mayor en edad de pensión. Proponemos sustituir el sistema actual por un sistema más sencillo, solidario y flexible de tres pilares. Un **primer pilar gratuito y de cobertura universal de beneficios definidos**, que entregaría, como ya se

mencionó, un auxilio de tres líneas de pobreza extrema ($412.000 mil pesos mensuales) a todos los adultos mayores de 65 años que no reciben una pensión. Este primer pilar se complementaría con un **segundo pilar contributivo y flexible**, en donde empresas y trabajadores quedarían en libertad de acordar conjuntamente un programa de ahorro para la vejez, abriendo la competencia hacia múltiples mecanismos de ahorro e inversión. Este segundo pilar no será obligatorio para las empresas inscritas en el Régimen Simple de Tributación. El resto de las empresas 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. Finalmente, se constituiría un **tercer pilar de ahorro voluntario individual**, manteniendo los incentivos al ahorro voluntario para la vejez hasta un tope definido en unidades de valor tributario. La pensión de un trabajador sería entonces la suma del ingreso básico universal para adultos mayores (primer pilar) y el retiro programado (o renta vitalicia) de los ahorros del programa pensional de la empresa (segundo pilar) y de la cuenta individual del trabajador (tercer pilar).

Para el mercado laboral, proponemos significativos ajustes con el objetivo de aumentar sustancialmente la formalidad. En primer lugar, se plantea un cambio en los aportes de salud de los trabajadores, que 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 y de 12,5% para el independiente formal, y el subsidiado, con costo cero para el ocupado informal. La propuesta consiste en introducir una **tasa progresiva de aportes a salud a cargo del trabajador, que sería de 0% para los ocupados con remuneración de hasta un salario mínimo, sean asalariados o independientes, y que aumentaría gradualmente hasta cerca del 9% para ocupados con ingresos de 25 salarios mínimos o más**.

De forma similar, se propone introducir una **tasa progresiva de aportes a cajas de compensación por parte de las empresas, que sería de 0% para los empleados de un salario mínimo y que aumentaría gradualmente hasta cerca del 5% para empleados con ingresos de 25 salarios mínimos o más**. Un punto de esta contribución a cajas de compensación será usado para financiar un **seguro de desempleo no contributivo**, que entregará tres líneas de pobreza extrema ($412.000) hasta por seis meses a trabajadores entre 1 y 1,5 salarios mínimos. 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.

Es necesaria una reforma tributaria para sufragar el costo del ambicioso programa de apoyo solidario a las familias y trabajadores de bajos ingresos que estamos proponiendo. A pesar de las numerosas reformas tributarias de las últimas décadas, el recaudo tributario del Gobierno nacional sigue siendo bajo (14% del PIB), pues el complejo estatuto tributario y las deficiencias de la administración tributaria han resultado en una enorme variedad de exenciones a empresas y hogares, unas reglas de tributación que implican un número relativamente pequeño de declarantes y una evasión/elusión que estimamos en el orden del 48% del potencial total de recaudo.

Con base en este diagnóstico, proponemos las siguientes medidas. En términos de tributación a las empresas, consideramos fundamental **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. Proponemos además **eliminar el descuento del impuesto de comercio y avisos, ICA, pagado a nivel territorial contra el impuesto de renta**, una medida que crea incentivos a aumentar las tarifas del ICA a nivel local en detrimento del recaudo de renta a nivel nacional, y que implica un costo fiscal de 0,5% del PIB a partir del 2022. Adicionalmente, planteamos **posponer la reducción de la tarifa de renta corporativa,** dejándola en 31% hasta 2026.

Para la tributación de las personas, planteamos **reducir el rango exento de declaración de renta** a la mitad para ampliar la base gravable y fomentar la cultura tributaria. Este cambio implica que la base de contribuyentes pasaría de 1,5 millones a cerca de 2,1 millones de personas declarantes contribuyentes, apenas una pequeña proporción de los cerca de 21 millones de ocupados en el país. Proponemos también **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. De igual forma, para mejorar la progresividad de la tributación a las personas y aumentar el recaudo, planteamos **sustituir las siete tarifas de impuesto de renta a las personas por tres tarifas: 0%, 20% y 39%.** Adicionalmente, como un mecanismo de equidad y solidaridad intergeneracional, proponemos que **las pensiones sean sujetas al pago de impuesto de renta**, tributando de acuerdo con las condiciones de cualquier otro ingreso laboral. Proponemos también **aumentar la tarifa de impuesto a los dividendos** de 10% a 15%, así como ampliar el **impuesto al patrimonio para los individuos** en 2022 y por una sola vez, pagadero en 2023 y 2024, con tasas marginales de 0,25% (patrimonio líquido neto entre mil y 2 mil millones de pesos), 0,5% (entre 2 y 3 mm$), 0,75% (entre 3 y 4 mm$) y 1% en adelante.

Pasando a los impuestos indirectos, proponemos **elevar gradualmente, hasta llegar a 8%, la tarifa del IVA** sobre los bienes y servicios de la economía de mercado que actualmente están exentos, excluidos, o gravados al 5%. Nuestros cálculos indican que las exenciones al IVA dejan sin gravar cerca de la mitad de los bienes y servicios que consumen los hogares y cuestan 5,2% del PIB, beneficiando en mayor proporción a los hogares de altos ingresos que a las familias más pobres. Específicamente, proponemos una tarifa de 2% en 2022 para los bienes excluidos y exentos, del 5% en 2023 y del 8% de 2023 en adelante. Al mismo tiempo, planteamos la necesidad de **ampliar la compensación del IVA para los cuatro primeros deciles de ingreso**, que estimamos sería de alrededor de $ 63.000 pesos mensuales.

Nuestra propuesta de reformas estructurales tiene importantes impactos en redistribución del ingreso, reducción de la pobreza, aumento de la formalidad laboral y mayor crecimiento económico. En primer lugar, la reforma **reduciría sustancialmente la desigualdad del ingreso**, disminuyendo el índice de Gini en 4 puntos porcentuales. De igual forma, las reformas propuestas reducirían en 9,3 puntos porcentuales la pobreza, lo que equivaldría a **sacar a 4,5 millones de personas de la pobreza**. 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. Estimamos, además, que las reformas incentivarán la **creación de al menos 815.000 empleos formales**, y **aumentarán el crecimiento en 0,52 puntos porcentuales**, generando un círculo virtuoso de formalización, crecimiento y fortalecimiento del recaudo tributario.

Es el momento de tomar decisiones despojadas de intereses particulares para que pueda priorizarse el bien común y avanzar hacia un contrato social más equitativo e incluyente, impulsando al mismo tiempo el crecimiento económico. Ese es, en fin de cuentas, el objetivo central de nuestras propuestas.

PARTE I: Diagnóstico y propuestas de reforma de las políticas social, pensional y laboral

CAPÍTULO 1. Reforma a la política social

Miguel Benítez **Luis Fernando Mejía**

I. Introducción

Entre 2001 y 2015, la pobreza monetaria en Colombia se redujo de manera acelerada, en cerca de 22 puntos porcentuales (1,6 por año, en promedio). Los progresos en materia social fueron resultado de varios factores, especialmente (i) haber alcanzado elevadas tasas de crecimiento económico (4,3% en promedio, durante ese período) y (ii) haber realizado avances en materia del monto y la cobertura de algunos renglones del gasto social (Núñez et al., 2020). No obstante, luego del choque petrolero de 2014, la tasa de crecimiento económico se redujo a la mitad –fue 2,3% en promedio, entre 2016 y 2019– y el recaudo tributario se redujo en 3% del PIB, estrechando el espacio fiscal para fortalecer el gasto social. Como consecuencia, entre 2015 y 2019 la pobreza se redujo únicamente 0,4 pps (una reducción de 0,1 por año).

Esta situación se agudizó como resultado de la pandemia del COVID-19. En efecto, nuestras estimaciones sugieren que la pobreza podría haber aumentado 6,2 pps en 2020. La distribución del ingreso también podría haber experimentado un revés en 2020, toda vez que la desigualdad –medida a través del índice de Gini–podría haberse incrementado de 0,54 a 0,56.

Este panorama debe motivar acciones de política pública ambiciosas, que puedan cimentar las bases para reducir la pobreza de manera más acelerada y mejorar la distribución del ingreso. Ello, por un lado, requiere de una serie de reformas en los ámbitos de política del comercio internacional, de las instituciones públicas y del régimen laboral, que permitan impulsar la productividad de la economía y consolidar tasas de crecimiento más elevadas (Arbeláez y Mejía, 2020). De otro lado, se requieren acciones eficaces en materia de política social, buscando que el gasto del gobierno en los hogares más pobres sea más eficiente y progresivo. En ese sentido, los objetivos de este capítulo son (i) evaluar el estado actual de la política social en Colombia y (ii) ofrecer recomendaciones de política encaminadas a aumentar la eficiencia y equidad del gasto y fortalecer las herramientas de la política social con las que cuenta el gobierno.

Los resultados de esta investigación están alineados con lo reportado por Mejía (2018), en el sentido de que el gasto social del gobierno exhibe importantes problemas de focalización y cobertura. Una parte importante del gasto público termina beneficiando a hogares que no son pobres, especialmente en lo relacionado con el gasto pensional, vivienda, auxilios educativos y servicios públicos. Adicionalmente, los programas sociales y las transferencias monetarias enfrentan grandes deficiencias de cobertura. Por ejemplo, se observa que el 63% de hogares elegibles para recibir Familias en Acción no lo reciben, al igual que el 53% de hogares con adultos mayores elegibles para Colombia Mayor. Para el universo de programas y transferencias, se observa que el 52% de los hogares pobres no reciben ayudas de ninguna transferencia o programa del estado.

Después de evaluar diversas alternativas, este estudio propone varias recomendaciones en materia de política social. En primer lugar, mostramos las bondades y la viabilidad de universalizar Colombia Mayor para todos los adultos mayores no pensionados. Ello podría costar cerca de 1,4% del PIB en tres líneas de pobreza extrema ($412.000) mensuales, solucionando de fondo el gran problema de

cobertura del sistema pensional, y reduciendo la pobreza en 3,1 pps. Aunque el paulatino envejecimiento de la población podría encarecer el costo de este programa, en el escenario más pesimista el costo no sobrepasaría 1,7% del PIB durante los próximos 50 años. En línea con lo planteado en el capítulo 2 de este libro, la universalización de Colombia Mayor debe ir acompañada de un ambicioso programa de reforma pensional, orientado a solucionar –además del déficit de cobertura–los importantes problemas de inequidad e insostenibilidad financiera.

En segundo lugar, luego de evaluar diversos esquemas de transferencias monetarias no condicionadas, concluimos que una renta básica universal no solamente es inviable desde el punto de vista fiscal, sino que también es menos costo-eficiente que los esquemas focalizados en términos de reducción de la pobreza. En ese sentido, proponemos redirigir el programa de Ingreso Solidario a la población en situación de pobreza, en la forma de una renta mínima focalizada. Ello podría costar 0,34% del PIB adicionales (descontando su presupuesto actual) y reduciría la pobreza en 3,7 pps, lo que corrige el 63% del aumento de la pobreza derivado de la pandemia. En la medida en que el país migre hacia mecanismos de focalización con base en registros administrativos y declaraciones universales de renta, este esquema podría evolucionar hacia una renta mínima garantizada para los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema, que podría eliminar la pobreza extrema en el país a un costo sustancialmente menor que el mecanismo anterior. Por último, se recomienda evaluar la posibilidad de implementar un seguro que cubra hasta seis meses de desempleo para los trabajadores formales de bajos ingresos (entre 1 y 1,5 salarios mínimos), lo que podría costar 0,4% del PIB y tener dividendos muy importantes en términos de formalización y reducción de pobreza (reducción que estimamos en cerca de 0,7 pps).

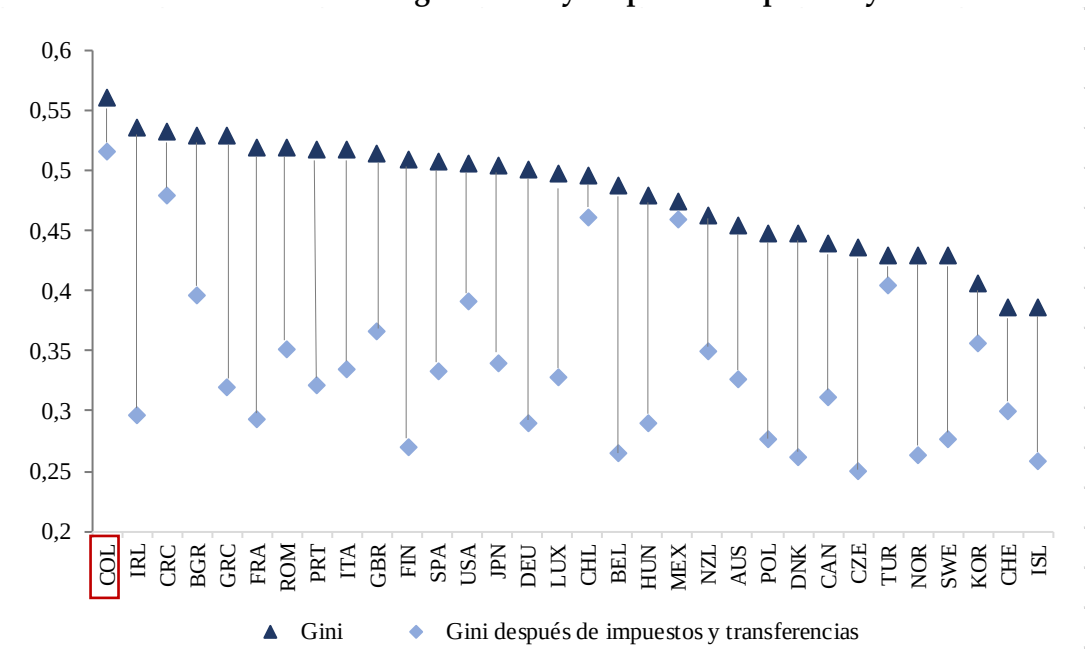
Este estudio se apoyó principalmente en la Encuesta de Presupuestos de los Hogares (ENPH) de 2017 y en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, para los años 2019 y 2020. Para el cálculo de la pobreza y de los ingresos anuales, se utilizó la metodología propuesta por Lora, et al. (2021).[1] El resto de este estudio consta de cinco secciones. Luego de esta introducción, la segunda sección ofrece un análisis de las diferentes transferencias y subsidios que hace actualmente el gobierno, con especial énfasis en su focalización, cobertura, y el efecto sobre la distribución del ingreso y la pobreza. En la tercera sección, se hace una breve revisión de la literatura sobre transferencias monetarias no condicionadas, y el efecto que han tenido en otros países en el mundo. La cuarta sección cuantifica el costo de diferentes esquemas de transferencias no condicionadas y de una transferencia condicionada (un subsidio al desempleo), y el efecto que podrían tener sobre la pobreza y la desigualdad, en medio de la crisis económica actual. Por último, la quinta sección concluye resumiendo las principales recomendaciones de política pública.

[1] Esta metodología soluciona el problema de extrapolar las encuestas mensuales para obtener agregados anuales. Usualmente, se asume que los ocupados de las encuestas trabajan 12 meses del año, cuando ellos mismos reportan haber trabajado, en ciertos casos, menos meses. Adicionalmente, se asume que los desempleados e inactivos observados en cierto mes no tienen ingresos laborales durante todo el año, cuando ellos mismos reportan haber trabajado otros meses del año. Estos factores conllevan a estimadores sesgados de los agregados anuales de pobreza, ocupación, desigualdad, etc. Por lo tanto, esta metodología propone ajustar los ingresos laborales por el número de meses trabajados e imputarle los ingresos laborales a los inactivos y desempleados que reportan haber trabajado otros meses, a partir del método de *Predictive Mean Matching.*

II. Contexto de la política social en Colombia

El potencial redistributivo de un país depende en buena medida de cómo los gobiernos recaudan y gastan recursos. En ese sentido, la estructura tributaria y las transferencias que hace el gobierno –a través de subsidios, transferencias, servicios, etc.– son clave para reducir la pobreza y la desigualdad de un país. En Colombia, –como puede observarse en el Gráfico 1.1– la política fiscal tiene un alcance redistributivo limitado. Aunque el índice de Gini luego de impuestos y transferencias se reduce en cerca de 4,4 puntos básicos (pbs) –por encima de otros países de la región como Chile (3,5 pbs)– esta reducción es considerablemente inferior al promedio de los países de la OCDE (14 pbs).

Gráfico 1.1. Distribución del ingreso antes y después de impuestos y transferencias

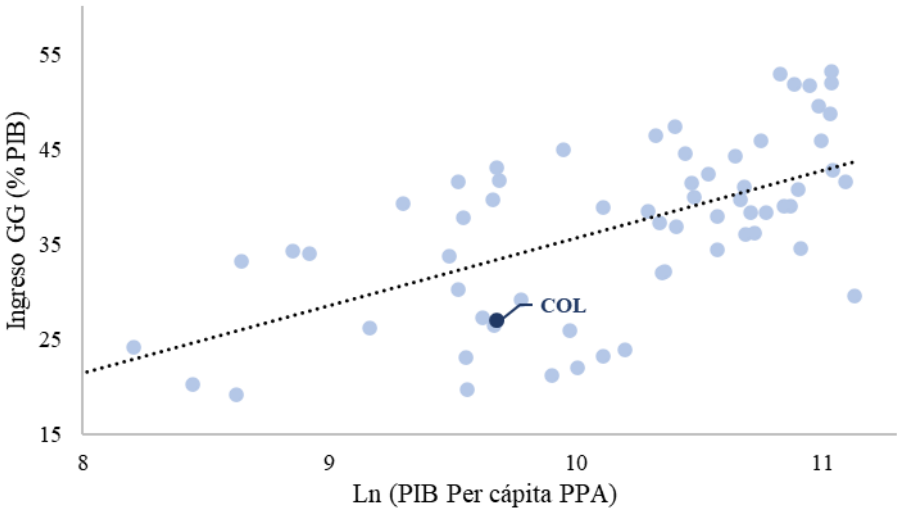


Fuente: Cálculos propios con base en OCDE (*Income Distribution Database)*, OCDE (2017) y Núñez (2020)
Nota: Los datos corresponden a 2017, 2018 para Reino Unido, Costa Rica, Finlandia, Australia, Noruega y Suecia; 2016 para Dinamarca y México; 2015 para Japón, Turquía e Islandia; 2014 para Nueva Zelanda. Para Colombia, se presentan los cálculos de Núñez (2020) correspondientes a 2017.

La limitada capacidad redistributiva de la política fiscal en Colombia es resultado principalmente de tres factores: (i) el recaudo tributario y el gasto público son bajos para estándares internacionales, (ii) la estructura tributaria no es lo suficientemente progresiva (*ver capítulos 4 al 7 de este libro*) y (iii) el gasto social del gobierno es bajo y está mal focalizado. Respecto a lo primero, puede observarse en el Gráfico 1.2 y el Gráfico 1.3 que el ingreso y el gasto del gobierno general en Colombia se encuentran 6,5 y 5 puntos del PIB por debajo de lo que se observa en países con un nivel de ingreso similar.[2]

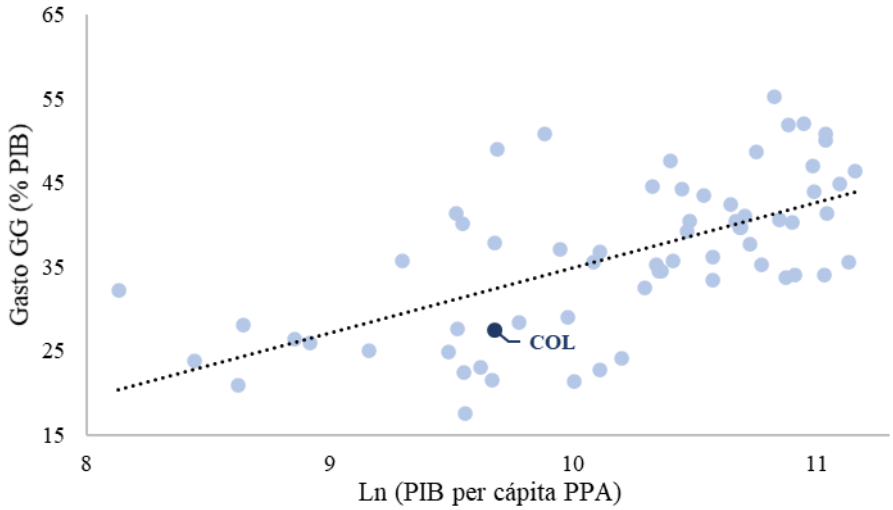
Gráfico 1.2. Ingreso del gobierno general respecto al nivel del PIB per cápita, 2018
(% del PIB)

[2] Por supuesto, este análisis no tiene en cuenta el vertiginoso incremento del gasto público resultante a raíz del COVID-19.



Fuente: Cálculos propios con base en datos de FMI (74 países)

Gráfico 1.3. Gasto del gobierno general respecto al nivel del PIB per cápita
(% del PIB)



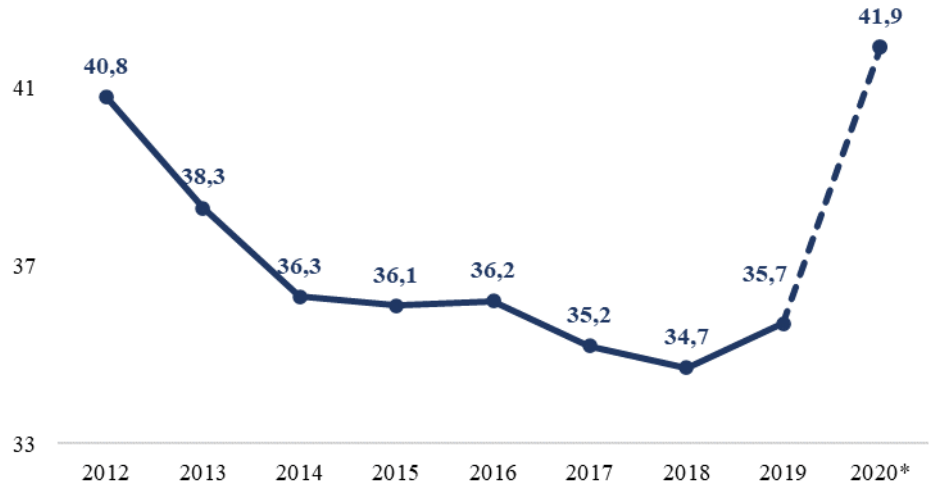
Fuente: Cálculos propios con base en datos de FMI (74 países)

Al analizar la proporción del gasto que se destina a fines sociales, acceso a servicios básicos de la población, reducción de la pobreza y redistribución del ingreso, Colombia luce también rezagado en el panorama internacional. En efecto, mientras que el gasto social del gobierno colombiano estaba alrededor de 12,6% del PIB en 2018, los países de la OCDE y los países pares de la región gastaban, en promedio 20,1% y 13,5% del PIB.[3]

[3] No obstante, es importante mencionar que no parece existir una correlación entre gasto social y nivel de ingreso per cápita, lo que sugiere que el gasto social depende de factores más relacionados con preferencias y equilibrios políticos particulares en cada país. A manera de ejemplo, se observa que el gasto social en Francia es cerca de 31% del PIB, mientras que en Corea del Sur –con un nivel de ingreso similar– es cercano al 11%, inferior incluso al de Colombia.

El limitado alcance redistributivo de la política fiscal dificultará abordar adecuadamente las crecientes necesidades sociales que tiene el país, las cuales comenzaron a deteriorarse luego del choque petrolero en 2014, y se agudizarán en los próximos años como consecuencia de la pandemia del COVID-19. En efecto, de acuerdo con la nueva metodología de línea de pobreza publicada en 2020, la pobreza –que se había reducido 4,6 puntos porcentuales entre 2012 y 2015– se redujo únicamente 0,4 pps entre 2015 y 2019, y, según nuestros cálculos, aumentó alrededor de 6,2 pps en 2020 (Gráfico 1.4).

Gráfico 1.4. Evolución de la incidencia de la pobreza monetaria en Colombia*
(%)



Fuente: DANE. *Cálculos propios con base en GEIH-DANE
***** Todos los cálculos de aquí en adelante incorporan la actualización de las líneas de pobreza del DANE en 2020

III. Análisis de los subsidios y transferencias actuales

Además de ser bajo, el gasto social en Colombia exhibe importantes deficiencias de focalización. Como se observa en la Tabla 1.1,[4] el 33% del gasto social del gobierno en 2017 se destinó a los dos quintiles de hogares de más altos ingresos.[5] Buena parte de este resultado se explica por la muy inequitativa distribución de las pensiones, donde el 73% de los subsidios se destinó a los dos quintiles de mayores ingresos, mientras que el quintil más pobre recibió únicamente el 5%.[6] Otros sectores del gasto sufren también importantes problemas de focalización, como vivienda, servicios públicos y subsidio al

[4] En adelante, el ingreso de los hogares se anualiza utilizando la metodología propuesta por Lora, et al. (2021).
[5] La ENPH lograr captar más del 85% del monto total de los subsidios reportados en fuentes administrativas para el caso de pensiones, Colombia Mayor, Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Familias en su Tierra. Esta información se encuentra detallada en el Anexo.
[6] De acuerdo con la metodología de Núñez, et al. (2020), se descompuso el valor de las pensiones en lo correspondiente a la contribución de los individuos y el subsidio otorgado por el gobierno, en función del sexo, la edad y el valor de la pensión. El valor reportado en la tabla corresponde únicamente al componente de subsidio.

desempleo,[7] donde los dos quintiles más altos recibían 51%, 38% y 30% de los subsidios, respectivamente.[8] El detalle de la metodología seguida para reconstruir cada uno de los subsidios se encuentra resumida en el Anexo A.

Tabla 1.1. Distribución del gasto en subsidios por quintil de ingreso*, 2017
(% del gasto)

Subsidios	Quintil de ingreso (% del total)						Presupuesto (% PIB)
	1	2	3	4	5	% en hogares no pobres	
Educación	42,2	25,2	16,9	10,6	5,1	46,4	3,72
Pensiones	5,0	9,2	12,7	18,9	54,2	89,8	2,62
Salud	48,8	26,1	14,7	7,9	2,5	42,6	1,88
Victimización	43,2	22,9	12,9	17,3	3,7	51,5	1,50
Servicios públicos	21,9	20,6	19,4	20,1	17,9	81,0	0,46
Subsidio de vivienda	7,1	18,9	23,1	24,8	26,1	93,2	0,41
Familias en Acción	56,2	24,7	12,0	5,5	1,6	38,4	0,22
Ayudas educativas	10,3	18,9	7,9	28,1	34,8	59,5	0,14
Colombia Mayor	51,2	23,8	15,1	7,1	2,8	42,0	0,11
Subsidio desempleo	15,1	25,4	21,0	18,4	20,1	66,7	0,02
Jóvenes en acción	39,5	23,0	21,3	13,3	2,8	51,7	0,02
Familias en su tierra	41,6	30,7	16,6	9,2	1,9	45,2	0,01
Otras transferencias	27,6	23,9	16,9	28,6	2,9	67,2	-
Total, sin pensiones	**39,6**	**24,3**	**16,6**	**12,1**	**7,4**	**50,0**	
Total	**31,1**	**20,6**	**15,6**	**13,7**	**18,8**	**59,8**	**11,1**

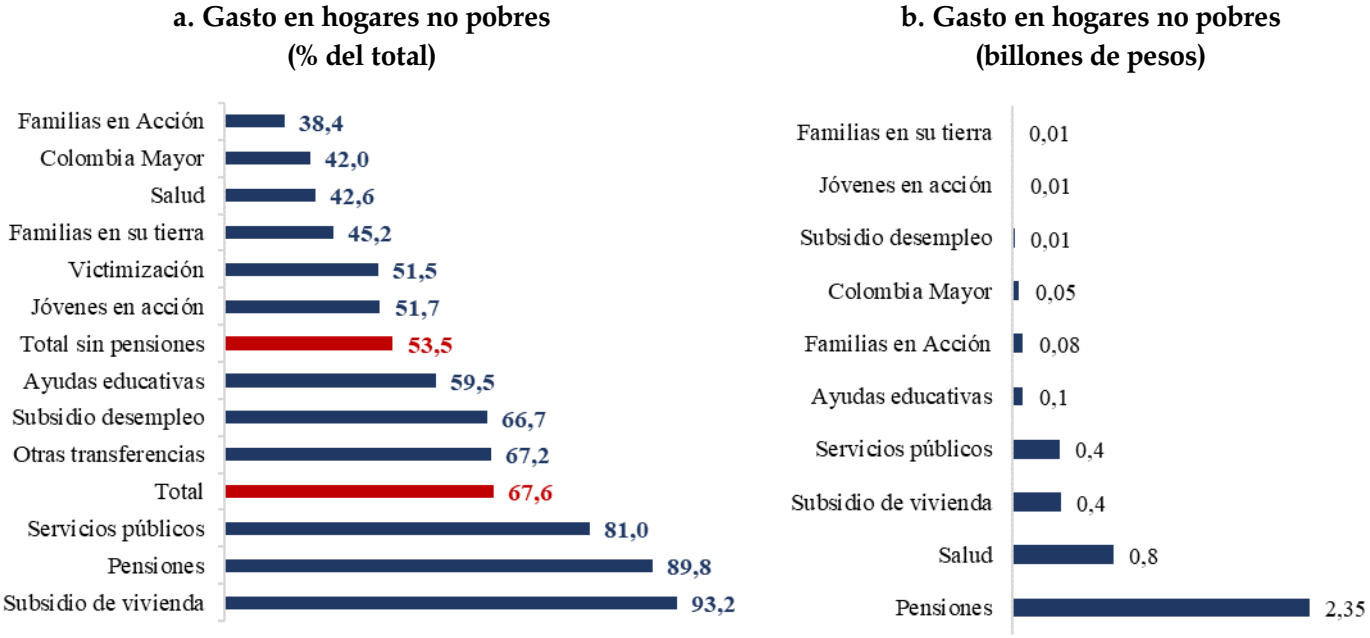
Fuente: Cálculos propios con base en datos de la ENPH-DANE * Se toma el ingreso per cápita de mercado, es decir, antes de transferencias y subsidios. Para el caso de las pensiones, se incluye únicamente el valor correspondiente al aporte de los individuos.

Incluso para los subsidios con mejores niveles de focalización, es significativo el error de inclusión –definido para propósitos de este trabajo como el gasto que se destina a hogares no pobres—(Gráfico 1.5). En particular, se observa que el 38% del gasto de Familias en Acción se destina a hogares no pobres, cifra que alcanza 42% para Colombia Mayor, 43% para el régimen subsidiado de salud y 52% para Jóvenes en Acción. Estos resultados son consistentes con otras estimaciones, como las de Robles, et al (2015), quienes encuentran que las transferencias no condicionadas en Colombia tienen un error de inclusión de 36,2% (y 36,5% para las pensiones no contributivas), cifra que es ligeramente inferior al promedio de la región (39,2% y 48,6%).[9]

[7] El subsidio al desempleo fue creado a través de la Ley 1636 de 2013 (que creó el Mecanismo de Protección al Cesante) y es administrado por las cajas de compensación familiar. Sorprende que además de su inequitativa focalización, solamente cubre al 0,8% de los desempleados del país, según las cifras que se observan en la ENPH.
[8] Sobre los subsidios de vivienda, es importante hacer la salvedad de que no todos los programas de vivienda están diseñados como gasto social a los hogares pobres. Buena parte de los subsidios de vivienda se utilizan como herramienta contracíclica de la política fiscal.
[9] Se realizó el mismo ejercicio utilizando la GEIH y el error de inclusión de Familias en Acción fue similar al obtenido con la ENPH, del orden de 35-36%.

El error de inclusión es especialmente alto en vivienda (92%), pensiones (90%) y servicios públicos domiciliarios (81%). Dado que es el subsidio con mayor presupuesto, las pensiones destinan el mayor monto de recursos a hogares no pobres, equivalente a 2,35% del PIB de 2017.

Gráfico 1.5. Errores de inclusión en el gasto social en Colombia*, 2017



Fuente: Cálculos propios con base en datos de la ENPH-DANE

De otra parte, se observan también deficiencias en la cobertura de las transferencias monetarias (Tabla 1.2). Por ejemplo, de los 2,1 millones de hogares pobres en donde hay niños menores de 6 años, el 63% no recibe Familias en Acción.[10] De manera similar, de los 1,3 millones de hogares pobres en donde hay adultos mayores no pensionados, el 53% no recibe Colombia Mayor.[11] Al incluir el universo de hogares pobres antes de subsidios, observamos que el 52% no se beneficia de ningún tipo de transferencia monetaria o programa social.

Tabla 1.2. Deficiencias de cobertura de las transferencias sociales, 2017*

Subsidios	Personas elegibles para la transferencia			Hogares elegibles para la transferencia		
	Total	Excluidas del subsidio	Exclusión (%)	Total	Excluidas del subsidio	Exclusión (%)
Colombia Mayor (Adultos mayores pobres no pensionados)	1.702.294	847.282	49,8	1.261.988	667.418	52,9
Familias en Acción (Niños pobres	2.925.029	1.819.649	62,2	2.102.686	1.332.651	63,4

[10] No obstante, es importante señalar que, dado que Familias en Acción es una transferencia condicionada a que las familias envíen a los niños al colegio y los lleven a chequeos de salud, esta cifra podría incluir también a hogares que recibían la transferencia, pero perdieron acceso a ella por no cumplir las condiciones establecidas.
[11] Se definió la población de "adultos mayores" como aquellas personas que cumplieron la edad de pensión.

Subsidios	Personas elegibles para la transferencia			Hogares elegibles para la transferencia		
	Total	Excluidas del subsidio	Exclusión (%)	Total	Excluidas del subsidio	Exclusión (%)
menores de 6 años) **Universo de transferencias*** (Población pobre antes de transferencias)	18.934.172	9.301.260	49,1	4.689.515	2.439.272	52,0

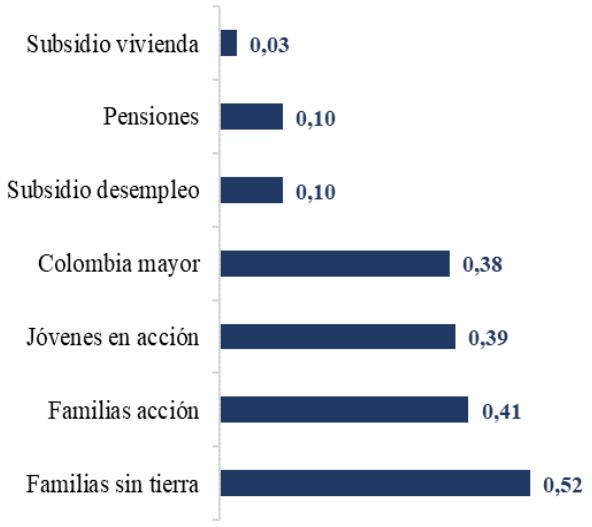
Fuente: Cálculos propios con base en datos de la ENPH-DANE

*El universo de transferencias incluye: Pensiones, Colombia Mayor, Familias en acción, Jóvenes en Acción, subsidio al desempleo, Familias en su Tierra, subsidios de reparación de víctimas, subsidios de vivienda, subsidios educativos, becas educativas y otras ayudas monetarias.

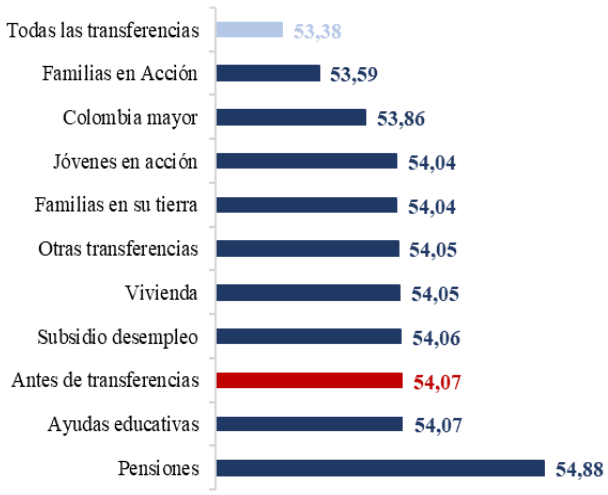
Las transferencias del Estado tienen un efecto diferenciado sobre la pobreza. Por ejemplo, por billón de pesos gastado en Familias en su Tierra y Familias en Acción, la pobreza se reduce 0,5 y 0,41 pps (Gráfico 1.6a). Esta relación es importante también para Jóvenes en Acción (0,39 pps) y Colombia Mayor (0,38 pps), pero es muy baja para el subsidio al desempleo (0,1 pps), pensiones (0,1 pps) y vivienda (0,03 pps). Por el lado de la distribución del ingreso (Gráfico 1.6b), puede observarse que las pensiones aumentan la desigualdad en 0,8 pbs, mientras que Familias en Acción logra reducirla en 0,5 pbs.

Gráfico 1.6. Efecto de las transferencias y subsidios actuales sobre la pobreza y la desigualdad

a. Reducción de pobreza por billón gastado (%)



b. Índice de Gini (*100)



Fuente: Cálculos propios con base en datos de la ENPH-DANE

IV. ¿Son perjudiciales las transferencias no condicionadas?

El debate sobre implementar esquemas de transferencias no condicionadas, como un mecanismo de protección social y de lucha contra la pobreza, ha crecido en importancia en las últimas décadas

alrededor del mundo y ha cobrado gran relevancia en medio de la crisis del COVID-19. La implementación de transferencias no condicionadas podría convertirse en una importante herramienta no solo para eliminar la pobreza de una sociedad, sino también para estimular el crecimiento económico (Banerjee, et al. 2019).

Ello por cuanto las transferencias no condicionadas podrían reducir significativamente una gran cantidad de restricciones a las que se enfrentan las personas más pobres, y que terminan convirtiéndose en trampas de pobreza y barreras al crecimiento, como por ejemplo, la limitada posibilidad que tienen para ahorrar y acceder a crédito, lo que reduce sus oportunidades de invertir en actividades productivas, en educación, salud e inclusive en una adecuada alimentación.

No obstante, las transferencias no condicionadas también despiertan diversas dudas y críticas, por cuanto podrían acarrear efectos adversos, especialmente en el mercado laboral. Las principales críticas esgrimidas en contra de estos esquemas se relacionan con (i) el potencial desincentivo que podrían generar sobre la participación laboral y (ii) el uso que se le daría a este ingreso, dado que es una transferencia no condicionada: por ejemplo, se ha argumentado que podrían fomentar el consumo de la población más pobre en ciertos bienes no deseables socialmente como el alcohol y el tabaco.

Frente a estas críticas, la literatura empírica existente ha encontrado que las transferencias monetarias no parecen desincentivar la participación laboral de los beneficiarios –y de hecho en algunos casos la incentivan– (ver por ejemplo Banerjee, et al., 2017, 2020; Akee, et al., 2010, Salehi & Motasfavi, 2018).[12] De otra parte, también se ha mostrado que las transferencias monetarias no condicionadas desincentivan el consumo de alcohol y tabaco (Evans & Popova, 2017), sugiriendo que, si bien el consumo excesivo de estos bienes continúa siendo una problemática real en la población más pobre, la falta de recursos constituye más bien una de sus causas y no una restricción.

Adicionalmente –como lo muestra la muy completa revisión sobre el tema de Banerjee, et al. (2019)– las transferencias monetarias no condicionadas han tenido efectos positivos muy importantes en otros frentes, logrando reducir significativamente la pobreza, incentivar el ahorro, el crédito, mejores hábitos alimenticios, mayor asistencia escolar, mejores resultados académicos, mayor desarrollo cognitivo, reducción de violencia doméstica, empoderamiento femenino, entre otros.

V. Viabilidad y alcance de diversos esquemas de transferencias sociales, en medio de la crisis del COVID-19

En esta sección se analiza el costo y el alcance de diversas variantes de tres tipos de transferencias no condicionadas: la renta básica, la renta mínima garantizada y la renta mínima de inserción. De acuerdo con Ravallion (2015), la renta básica (RB) hace referencia a una transferencia monetaria periódica no condicionada, que se entrega de manera universal a una población, independientemente de si son pobres o no, o si reciben otro tipo de ingresos. La renta mínima garantizada (RMG) (o ingreso mínimo garantizado) hace referencia a una transferencia periódica hecha por el Estado para complementar los ingresos recibidos por los individuos para que así alcancen cierto ingreso mínimo. En ese sentido, el

[12] Al respecto, Banerjee, et al. 2017 y Alderman y Yemtsov (2013) señalan que la ausencia de efectos negativos sobre la oferta laboral puede estar asociado con que, por lo general, el monto de las transferencias es insuficiente para cubrir las necesidades básicas de los hogares. Por lo tanto, el diseño de un programa de transferencias debe tener en cuenta que un monto muy elevado si puede conllevar efectos negativos sobre la participación laboral.

monto entregado a cada hogar es contingente a los ingresos propios devengados antes de la transferencia.

Por último, la renta mínima de inserción (RMI) (o también llamado salario social) es una transferencia periódica que se entrega de manera focalizada en una población que se considera que no cuenta con ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas. La diferencia entre la RMG y la RMI es que la segunda le asigna una transferencia de monto fijo a los hogares, independiente de sus ingresos propios. Es importante mencionar que, además del diseño, los esquemas pueden tener diferentes efectos no intencionados sobre el comportamiento de los hogares. En el caso de la RMG, por ejemplo, cada peso potencial que podrían obtener los hogares por sus actividades laborales no afecta su nivel de ingreso –puesto que dejarían de recibir el mismo monto por concepto de la RMG– lo que podría implicar un importante desincentivo a trabajar.[13]

Al final de este capítulo, se analiza también la viabilidad y conveniencia de implementar un subsidio al desempleo financiado con impuestos generales. Es importante hacer la salvedad de que el objetivo de este capítulo no es recomendar la implementación de todos los esquemas mencionados, sino comparar sus ventajas y limitaciones, para poder brindar recomendaciones de política informadas, técnicas y que armonicen tanto la necesidad de luchar activa y eficazmente contra la pobreza como la urgencia de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En la Tabla 1.3 se presenta el costo de cinco esquemas de transferencias no condicionadas, con cinco posibles montos o umbrales. La RMG –teniendo en cuenta los ingresos de 2019– es el esquema menos costoso: eliminar la pobreza y la pobreza extrema costaba, respectivamente, alrededor de 0,32% y 2,47% del PIB en 2019. Por su parte, una RMI para cada miembro de los hogares pobres extremos costaría alrededor de 0,33% en media línea de pobreza extrema ($68.675, mensuales, en promedio), y 0,67% en una línea de pobreza extrema ($137.350). Si la RMI se focalizara para todos los hogares pobres, el costo ascendería a 1,32% del PIB en media línea de pobreza extrema, y 2,63% del PIB en una línea de pobreza extrema.

Tabla 1.3. Costo de diferentes esquemas de transferencias monetarias no condicionadas

Monto	Renta básica			Renta mínima		Renta mínima garantizada
	Universalización Colombia mayor*	Mayores de edad	Universal	Pobres extremos	Pobres	
1/2 línea pobreza extrema (Lpe)	0,26	2,66	3,80	0,33	1,32	0,08
Lpe	0,52	5,33	7,59	0,67	2,63	0,32
Línea pobreza (Lp)	1,24	12,80	18,11	-	6,13	2,47
2 Lp	2,48	25,61	36,23	-	-	11,92
Salario mínimo	3,13	31,83	45,78	-	-	19,86

Fuente: Cálculos propios con base en datos de la GEIH, 2019. *Se incluyen a los adultos mayores no pensionados.

Nota: Las líneas de pobreza y pobreza extrema incorporan la actualización metodológica del DANE y corresponden a la línea de cada departamento, ciudad y dominio en valores de 2019.

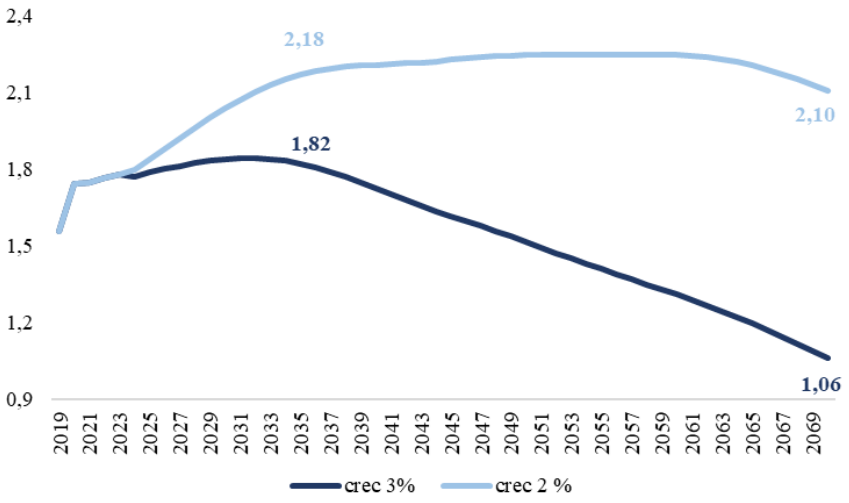
[13] Como lo señala Reyes (2020), existen esquemas intermedios que eliminarían este desincentivo, como, por ejemplo, un programa que descuente solo una porción de los ingresos adicionales de los hogares, hasta que gradualmente la RMG sea cero.

Al analizar el costo que implicaría una Renta Básica para todos los mayores de edad o toda la población –sin ningún criterio de focalización– es evidente que dicha renta es inviable desde el punto de vista fiscal: cubrir media línea de pobreza extrema costaría 2,7% del PIB para todos los mayores de edad (y 3,8% para toda la población). No obstante, una RB para todos los adultos mayores de 65 no pensionados tiene un costo mucho menor (0,52% o 1,6% en una o tres líneas de pobreza extrema) y podría solucionar muchos de los problemas que actualmente atraviesa el sistema pensional, en términos de cobertura –solamente el 25% de los adultos mayores cuenta con una pensión– y con una distribución más equitativa. Esta propuesta implicaría universalizar Colombia Mayor, que actualmente cuesta 0,15% del PIB. Si se definiera el monto de CM en tres líneas de pobreza extrema, $412.00 (que implicaría un costo de 1,56% del PIB) el costo neto de su universalización sería entonces 1,41% del PIB.

Es importante considerar, empero, que el paulatino envejecimiento de la población podría encarecer considerablemente el esquema de Colombia Mayor Universal. Utilizando las proyecciones de crecimiento poblacional del DANE, cuantificamos el posible costo adicional que podría implicar el envejecimiento de la población en CM Universal, bajo dos supuestos de crecimiento económico de largo plazo (3,5% y 2%) Adicionalmente, se asumió que se elimina progresivamente el régimen de pensiones obligatorias –en línea con la reforma pensional propuesta por Lora en el capítulo 2– lo que implica un mayor costo de CM en el mediano y largo plazo.

Los resultados de la simulación muestran que el costo de universalizar Colombia Mayor crecerá en las próximas décadas, pero de manera moderada: ni siquiera en el escenario más pesimista costará más de 2,2% del PIB. Además, en ambos escenarios, el costo del programa tenderá a reducirse en el largo plazo, ubicándose entre 2,1% y 1,1% del PIB hacia 2070, dependiendo de la tasa de crecimiento de la economía durante las próximas décadas.

Gráfico 1.7. Proyecciones del costo de universalizar Colombia Mayor, 2020-2070
(% del PIB)



Fuente: Cálculos propios con base en datos del DANE y Fedesarrollo.
Notas: Para el período 2019-2025, se utilizan las proyecciones de crecimiento económico de Fedesarrollo.

Posibles estrategias para contrarrestar el efecto del COVID-19 sobre la pobreza

En este apartado, cuantificamos el efecto del COVID-19 sobre la pobreza, la pobreza extrema, la desigualdad y el costo de la RMG. Adicionalmente, se cuantifica el impacto que tendrían diferentes esquemas de transferencias no condicionadas (y otros esquemas, como un subsidio al desempleo) en revertir el aumento de la pobreza y de la desigualdad.

Para estimar el efecto del COVID-19 sobre la pobreza se utilizó una metodología similar a la de Núñez (2020). Usando la GEIH, se calculó la destrucción de empleo mensual para los 10 principales sectores económicos desde marzo hasta diciembre de 2020. Adicionalmente, se cuantificó la reducción de los ingresos laborales por decil de ingreso para el mismo período. Posteriormente, se utilizó la GEIH de 2019 para simular la destrucción de empleos de forma aleatoria por sector y la reducción de ingresos por decil de ingreso. Posteriormente, se reconstruyó el ingreso per cápita de los hogares y se reestimó la pobreza. Adicionalmente, se estimó el posible impacto de las ayudas que ha brindado el gobierno para hacer frente a la crisis actual (i.e. Ingreso Solidario,[14] los giros extraordinarios de Familias en Acción (FeA), Jóvenes en Acción (JeA) y Colombia Mayor,[15] y la devolución del IVA[16]).

Como se observa en el Gráfico 1.8 y el Gráfico 1.9 la pobreza y la pobreza extrema deben haber aumentado 7,5 y 6,5 pps respectivamente como consecuencia de la crisis del COVID-19. Las ayudas que otorgó el gobierno en 2020 reducen ambas cifras entre 0,9-1,1 pp, lo que corresponde al 15%-16% del efecto de la crisis.

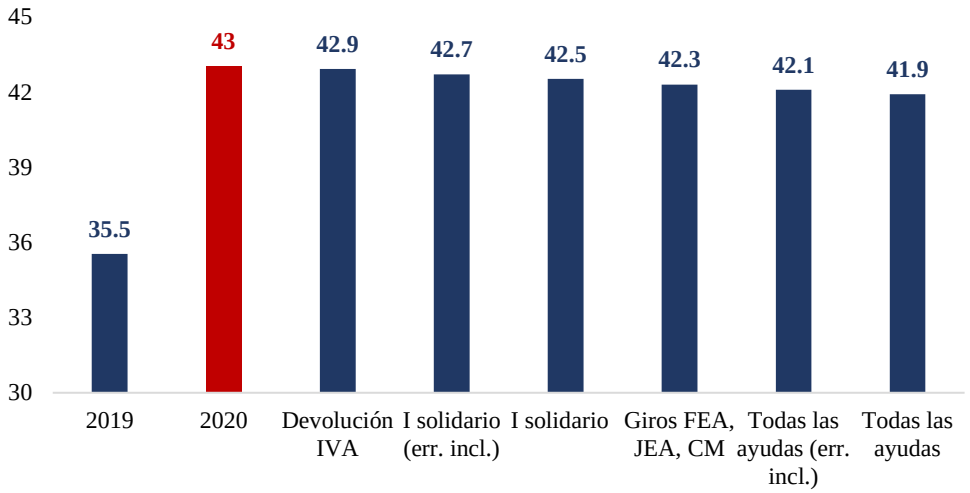
[14] Ingreso Solidario es una transferencia no condicionada creada en medio de la emergencia del COVID-19, focalizada en hogares pobres y vulnerables que no reciben Colombia Mayor, Familias en Acción o Jóvenes en Acción. Busca llegar a 3.000.000 de hogares en 2020, con un monto promedio por hogar de $160.000 en nueve entregas a lo largo del año. Por lo tanto, se les otorgó este valor a 3 millones de hogares pobres y vulnerables en la GEIH de manera aleatoria siempre y cuando no recibieran ninguna de las otras transferencias mencionadas.

[15] El gobierno otorgó en 2020 cuatro giros extraordinarios a las familias beneficiarias de FeA, JeA y Colombia Mayor, por un valor de $145.000, $356.000 y $160.000 cada giro, respectivamente. Este efecto se simula en la GEIH otorgándole los cuatro giros extraordinarios a las Familias beneficiarias de cada subsidio.

[16] En 2020, el gobierno devolvió a un millón de hogares el valor de $75.000 del gasto en IVA cada dos meses. Los hogares beneficiarios corresponden a los 700 mil hogares más pobres de FeA y los 300 mil más pobres de Colombia Mayor. El efecto de este subsidio se simula identificando en la GEIH los hogares más pobres de FeA y Colombia Mayor y otorgándoles la devolución del IVA.

Gráfico 1.8. Efecto del COVID-19 y de las ayudas del gobierno sobre la incidencia de la pobreza monetaria en Colombia

(%)

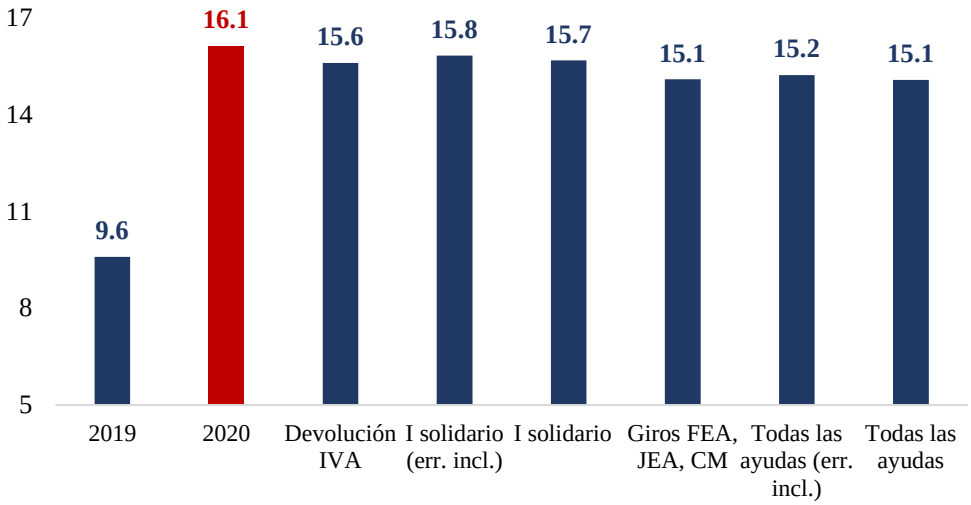


Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE 2019, 2020

Nota: Para el efecto de Ingreso Soliadrio se añadió un escenario en el cuál se asume un error de inclusión del 38%, consistente con la precisión de la focalización de Familias en Acción (el subsidio mejor focalizado).

Gráfico 1.9 Efecto del COVID-19 y de las ayudas del gobierno sobre la incidencia de la pobreza extrema en Colombia

(%)



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE 2019, 2020

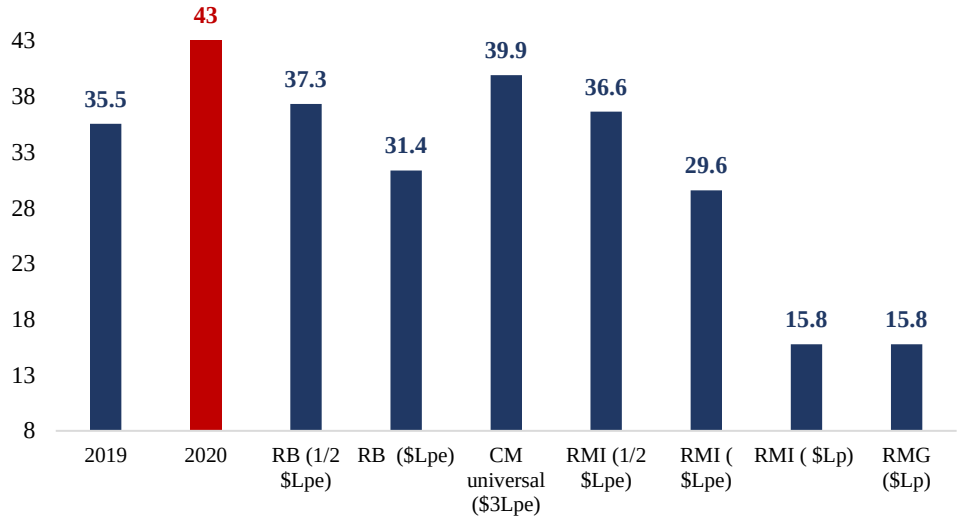
Nota: Para el efecto de Ingreso Soliadrio se añadió un escenario que supone errores de inclusión del 38%, consistente con la precisión de la focalización de Familias en Acción (el subsidio mejor focalizado).

En vista del reducido efecto de las ayudas otorgadas por el gobierno en medio de la crisis, se requiere (i) replantear y reenfocar varias de esas ayudas y (ii) implementar nuevas herramientas que puedan contrarrestar el aumento en la pobreza de manera más efectiva. En ese sentido, el Gráfico 1.10 y el

Gráfico 1.11 muestran el efecto que tendrían en la pobreza los diferentes esquemas de transferencias no condicionadas discutidas en la sección anterior. De las estimaciones pueden extraerse varias conclusiones importantes. Primero, la universalización de Colombia Mayor, además de solucionar de fondo el problema de cobertura del sistema pensional, podría reducir la pobreza en 3,14 pp. Segundo, una RMI en media línea de pobreza –incluso previendo un error de inclusión de 38%– podría reducir la pobreza en 6,4 pps (con un presupuesto de 1,32% del PIB) por encima del efecto que tendría una renta básica a todos los mayores de edad por el mismo monto, la cual reduciría la pobreza en 5,7 (y requeriría el doble de recursos, 2,66% del PIB). Por lo tanto, un esquema focalizado sería mucho más costo-efectivo que uno universal, incluso asumiendo errores de focalización similares a los de Familias en Acción.

Gráfico 1.10. Efecto de posibles esquemas de transferencias no condicionadas sobre la pobreza en Colombia

(%)

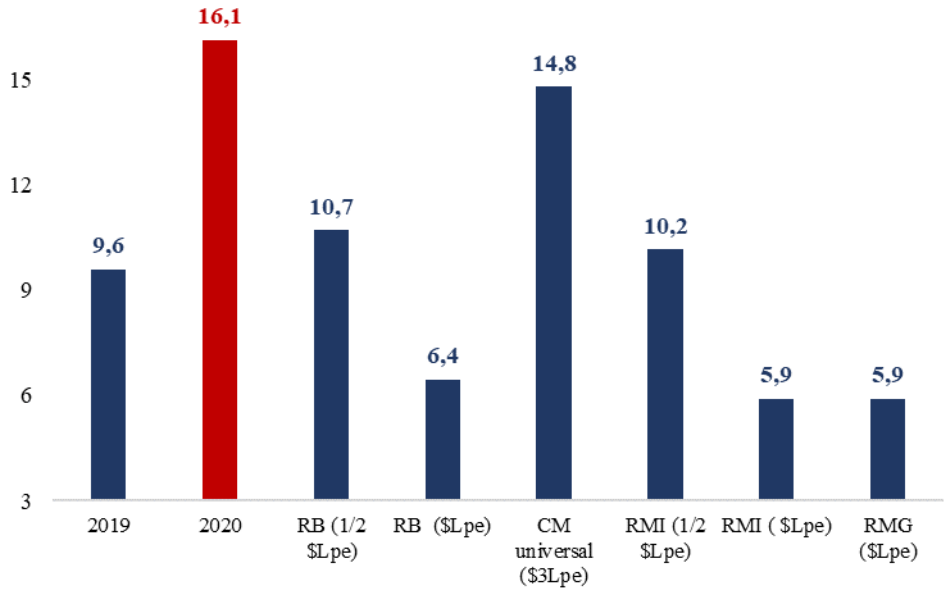


Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE 2019, 2020

Nota: Los esquemas de renta mínima de inclusión y renta mínima garantizada suponen errores de inclusión de 38%, como son en Familias en Acción (la transferencia mejor focalizada).

Gráfico 1.11. Efecto de posibles esquemas de transferencias no condicionadas sobre la pobreza extrema en Colombia

(%)



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE 2019, 2020

Nota: Los esquemas de renta mínima de inclusión y renta mínima garantizada suponen errores de inclusión de 38%, como en Familias en Acción (la transferencia mejor focalizada).

De otra parte, la Tabla 1.4 muestra que la crisis actual encarecerá la renta mínima garantizada y la renta mínima de inserción sustancialmente. Eliminar la pobreza extrema y la pobreza, que costaba 0,31% y 2,51% del PIB en 2019, habría costado 0,67% y 3,44% en 2020. Si se incorporan en los cálculos la universalización de Colombia Mayor, el costo se reduciría a 0,63% y 3,33%. La ventaja de este esquema es que, independientemente del efecto del COVID-19 en su costo, sigue siendo menos costosa que los otros esquemas de RB o RMI. Además, si se implementara en media línea de pobreza extrema, podría eliminar totalmente la pobreza extrema, por un costo no muy elevado (0,67% del PIB). La desventaja sería que si se implementa para la población en situación de pobreza extrema, no lograría tener ningún efecto en la incidencia de la pobreza, y desprotegería a toda la población pobre que no está en situación de pobreza extrema.

Tabla 1.4. Efecto del COVID-19 sobre el costo de la renta mínima garantizada y la renta mínima de inclusión

Monto	Renta mínima garantizada			Renta mínima de inclusión		
	2019	2020	2020 *incluyendo CM universal*	2019	2020	2020 *incluyendo CM universal*
½ de pobreza extrema	0,07	0,20	**0,19**	1,36	1,63	**1,47**
Línea pobreza extrema	0,31	0,67	**0,63**	2,72	3,26	**2,94**
Línea pobreza	2,51	3,44	**3,32**	6,48	7,77	**7,01**

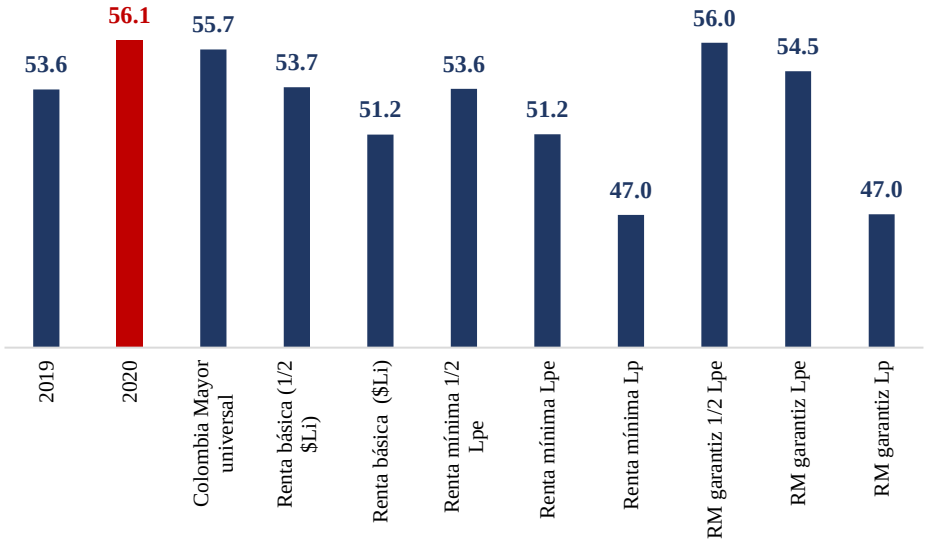
Monto	Renta mínima garantizada			Renta mínima de inclusión		
	2019	2020	2020 *incluyendo CM universal*	2019	2020	2020 *incluyendo CM universal*
2 líneas pobreza	12,10	13,53	**13,29**	12,97	15,55	**14,03**
Salario mínimo	19,80	21,58	**21,31**	16,38	19,65	**17,72**

Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE 2019, 2020.

Otro factor que debe tenerse en cuenta en este esquema es que requeriría implementar una declaración universal de renta, para identificar cuánto le falta a los hogares para alcanzar el umbral. Ello podría tener beneficios en términos de formalización, cultura tributaria y menor evasión, pero sería muy difícil de implementar en la práctica y podría enfrentar resistencia política.

Además de haber aumentado la pobreza, la pandemia empeoró la distribución del ingreso. Nuestras simulaciones sugieren que el índice de Gini aumentó 2,5 pps, pasando de 0,536 en 2019 a 0,561 en 2020. De forma interesante, los esquemas no focalizados que se han discutido lograrían, no solamente revertir dicho aumento, sino mejorar sustancialmente la distribución del ingreso. En una línea de pobreza extrema, la RB, RMI (con error de focalización de 38%) y la RMG lograrían reducir la desigualdad en 4,9, 4,8 y 1,2 bps respectivamente.

Gráfico 1.12. Efecto del COVID-19 y de posibles esquemas de transferencias no condicionadas sobre la desigualdad
*(índice de Gini*100)*



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE 2019, 2020
Nota: El índice de GINI se calcula sobre el ingreso per cápita de los hogares.

Subsidio al desempleo

Además de los esquemas de transferencias no condicionadas, analizamos también la viabilidad y el efecto que tendría un subsidio al desempleo focalizado y financiado con impuestos generales. Como se discutió en la sección 1, el subsidio al desempleo actual se encuentra muy mal focalizado: el 82% de

los recursos se destina a hogares no pobres, y el 53% a los dos quintiles de hogares con mayores ingresos. Muy posiblemente, la mala distribución de este subsidio radica en el hecho de que cubre únicamente a los trabajadores formales por los cuales se hayan hecho aportes a las cajas de compensación familiar. Adicionalmente –según cifras que se obtienen de la ENPH– solo cubre al 0,8% de los desempleados del país.

La propuesta que evaluamos –cuyos costos se encuentran en la Tabla 1.5– es un subsidio al desempleo financiado con recursos del presupuesto general, y que se focaliza en personas que suelen devengar salarios entre 1 y 1,5 salarios mínimos.[17] El costo de este esquema varía dependiendo del número de meses máximo que se entregue y el monto que destine a los desempleados. Si se otorgara durante seis meses, por un valor de tres líneas de pobreza extrema, costaría cerca de 0,26% del PIB. Salta a la vista que este esquema no es muy costoso, y podría convertirse en un importante instrumento para proteger a los desempleados del país, que en 2020 representaron el 16,1% de la población económicamente activa.

Tabla 1.5. Costo de un subsidio al desempleo para personas que devengan menos de 1,5 salarios mínimos

(% PIB)

Monto	Número de meses de subsidio					
	2	**4**	**6**	**8**	**10**	**12**
½ línea de pobreza extrema (Lpe)	0,01	0,03	0,04	0,06	0,07	0,09
1 Lpe	0,03	0,06	0,09	0,12	0,15	0,17
1,5 Lpe	0,04	0,09	0,13	0,17	0,22	0,26
2 Lpe	0,06	0,12	0,17	0,23	0,29	0,35
3 Lpe	0,09	0,17	0,26	0,35	0,44	0,52
1 salario mínimo	0,19	0,38	0,58	0,77	0,96	1,15

Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE 2019 y 2020.

Nota: El subsidio tiene en cuenta el impacto del COVID-19 sobre el desempleo; se asume una tasa de desempleo anual de 16,1%, según cifras desestacionalizadas del DANE.

Además, un subsidio al desempleo de estas características tendría otros beneficios adicionales que no son triviales: dado que no se financiaría con impuestos a la nómina, sino con impuestos generales, podrían constituir un fuerte incentivo a la formalización laboral, pues sería un atractivo para que los trabajadores tengan un empleo formal sin que ello implique un costo adicional para la empresa. Además, un subsidio al desempleo podría aprovecharse para (i) identificar mejor a la población desempleada y (ii) brindarles capacitaciones y herramientas que les permitan insertarse al mercado laboral formal. Por ejemplo, en 2017 y 2018 se implementó en Colombia el programa "Empleando Futuro",[18] que le brindó capacitación entre 100 y 300 horas de capacitación a desempleados en hogares vulnerables y pobres. Este programa ha sido evaluado y los resultados muestran que logró mejorar

[17] En este cálculo se incluyó a las personas que han perdido su empleo como consecuencia de la crisis actual. Para aquellos individuos que reportan estar desempleados, la GEIH no les pregunta sus ingresos laborales. Por lo tanto, se les imputó un posible ingreso cuando están ocupados, utilizando el método de *Predictive Mean Matching* en función de una gran cantidad de variables sociodemográficas.

[18] Este programa se creó en alianza con el Laboratorio de Innovación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID Lab), la Embajada de Suiza en Colombia, Prosperidad Social (DPS) y se implementó por Fundación Corona.

significativamente la empleabilidad de los beneficiarios, y la probabilidad de que ingresaran al mercado laboral formal, especialmente para las mujeres (Chaparro, et al., 2020).

Por lo tanto, un subsidio al desempleo focalizado tendría también resultados positivos en otras dimensiones claves para la reactivación económica, dado que estimula el empleo y la formalización laboral, si se complementa con un programa ambicioso de capacitación y orientación a sus beneficiarios. Esta medida podría combinarse, además, con una reforma a las cesantías, garantizando que éstas solo puedan retirarse cuando se hayan acumulado saldos equivalentes a por lo menos tres salarios al año. De esta manera, podrían cubrir hasta seis meses de desempleo por un valor de medio salario devengado, tal como lo plantea Lora en el capítulo 3. De esta manera, el seguro al desempleo general –enfocado en trabajadores de rangos salariales bajos–se combinaría con el seguro al desempleo provisto por las cesantías, cubriendo así a todos los desempleados formales de cualquier rango salarial.

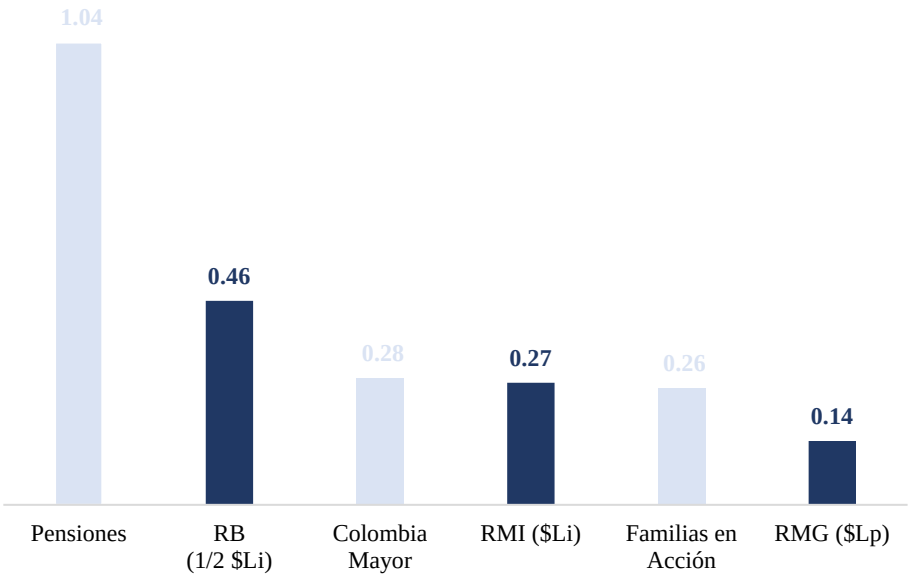
Para evitar que el subsidio al desempleo implique un costo fiscal adicional, el gobierno podría utilizar uno de los cuatro puntos de cotización que reciben actualmente las cajas de compensación. Ello implicaría un presupuesto para el subsidio al desempleo cercano a 0,2% del PIB, muy similar a lo que se requeriría para financiar seis meses de desempleo por un valor de $412.000 (Tabla 1.5). Idealmente, el seguro al desempleo debería ser administrado por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) o el Ministerio de Trabajo.

Comparación de los esquemas sociales analizados

En el Gráfico 1.13 se analiza la costo-efectividad de los programas analizados, comparándolos con la de algunos programas actuales. Una Renta Básica Universal, además de ser inviable desde el punto de vista fiscal, tampoco es costo-eficiente en reducir la pobreza, comparado con los esquemas focalizados: se requiere 0,46% del PIB, en promedio, para reducir 1 pp de pobreza. En contraste, la RMI y la RMG (con un error de inclusión de 38%) son los esquemas que logran reducir la pobreza con menos recursos, habida cuenta de que se requieren 0,21% y 0,14% del PIB, en promedio, para reducir 1 pp de pobreza.[19] La desventaja de la RMG es que costaría 3,44% del PIB si se establece al nivel de la línea de pobreza. Sería razonable implementarla en media línea de pobreza extrema, lo que costaría 0,67% del PIB, pero no tendría ningún efecto sobre la incidencia de la pobreza monetaria (únicamente sobre su severidad). De otra parte, la desventaja de la RMI es que es más costosa: podría costar 1,47% del PIB (1% si se incluye el presupuesto de Ingreso Solidario) en ½ de pobreza extrema.

Gráfico 1.13. Costo promedio de reducir 1 pps. de pobreza bajo diferentes esquemas sociales
(% PIB)

[19] La efectividad de la RMI es muy similar a la de los programas actuales que se encuentran mejor focalizados (Familias en Acción, y Colombia Mayor), lo que ocurre, seguramente, porque se asume un error de focalización similar (38%).



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE 2019 y 2020. **Nota:** La renta mínima de inclusión y la renta mínima garantizada asumen un error de inclusión de 38%.

Propuestas de reforma a la política social

Dado el alarmante incremento de la pobreza en Colombia en 2020, consideramos que la respuesta social del gobierno debe ser ambiciosa, buscando cubrir al 100% de la población pobre a través de ayudas y transferencias y directas. Basado en el análisis realizado a lo largo de este capítulo, nuestra propuesta consiste en (i) articular y coordinar de mejor manera los principales programas sociales que existen actualmente y (ii) crear una renta mínima de inserción que entregará, en promedio, $138.000 mensual a cada hogar en condición de pobreza más $412.000 a cada adulto mayor no pensionado. Para ello, se propone el siguiente esquema, que idealmente deberá hacer parte del mismo programa para evitar duplicidades y reducir costos administrativos:

1. Entregar a los hogares pobres $35.000 pesos mensuales por cada menor de edad dentro del hogar (con un tope de tres), condicionado a que los menores asistan al colegio y a chequeos periódicos salud. En la práctica, esto implicaría mantener Familias en Acción, pero con una cobertura del 100% de los hogares pobres elegibles.
2. Entregar a los hogares pobres $35.000 pesos mensuales por cada mayor de edad y menor de 65 años de manera no condicionada.
3. Entregar $412.000 mensuales a todos los adultos mayores de 65 años que actualmente –o en un futuro – no tengan ninguna pensión subsidiada por el Estado.

Este nuevo esquema costaría 2,26% del PIB (0,7%-RMI; 1,6%-universalización de Colombia Mayor), lo que se reduciría a un costo neto de 1,9% del PIB, dado el presupuesto actual de Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción. Los impactos redistributivos y sociales son sustanciales: la pobreza y la pobreza extrema se reducirían en 6,8 pps y 4,3 pps respectivamente, junto con una reducción del índice de Gini cercano a 2,16 pps.

Otra implicación de política pública que emerge de este estudio consiste en implementar el SISBEN 4.0 como único mecanismo de focalización, eliminando de manera definitiva el estrato socioeconómico como instrumento de selección de beneficiarios. El sistema de estratos para las viviendas es anacrónico, no existe en ningún otro país emergente o desarrollado del que tengamos conocimiento, y constituye un pésimo instrumento para identificar a los hogares pobres. En efecto, este estudio estimó que el 81% de los subsidios a los servicios públicos se destina a hogares que no son pobres. Además, este instrumento les otorga una excesiva discrecionalidad a las autoridades locales tanto para definir el monto de los subsidios, como para estratificar los diferentes barrios y/o viviendas (Meléndez, 2008), incrementando, muy posiblemente, los espacios para la corrupción en los procesos de estratificación (DNP, 2008).

VI. Conclusiones y recomendaciones

La crisis derivada del COVID-19 exige tomar acciones de política estructurales encaminadas a (i) propender por un mayor crecimiento económico y (ii) fortalecer las herramientas de la política social en Colombia. Este trabajo se enfoca en lo segundo. Luego de un análisis detallado de la política social actual, concluimos, al igual que en el trabajo previo de Mejía (2018), que el gasto social del gobierno se encuentra mal focalizado. La principal deficiencia se asocia con el régimen pensional, puesto que el 81% del subsidio de destina a hogares que no son pobres (cerca de 2,3% del PIB). Los subsidios por estrato de los servicios públicos también se encuentran mal focalizados, toda vez que el 81% se destina a hogares que no son pobres. Ello debería motivar la eliminación del estrato socioeconómico como criterio de focalización y transitar hacia un esquema de focalización de servicios públicos a través del SISBEN. No obstante, las transferencias focalizadas a través del SISBEN también exhiben deficiencias de focalización (aunque menores). Por ejemplo, se observa que el 38% del gasto en Familias en Acción se destina a hogares que no son pobres. Esta cifra es ligeramente superior para Colombia Mayor (42%), el régimen subsidiado de salud (43%) y Jóvenes en Acción (43%). Por lo tanto, deben adelantarse mayores esfuerzos hacia el fortalecimiento del cálculo de los puntajes del SISBEN. La cuarta versión de este instrumento (SISBEN 4.0) parece dar pasos acertados en esa dirección (Núñez, 2020).

Luego de evaluar las diferentes alternativas de política pública, este estudio recomienda universalizar el programa de Colombia Mayor a todos los adultos mayores de 65 años que no estén pensionados. Ello podría costar inicialmente 1,4% del PIB, suponiendo que se establece en 3 líneas de pobreza extrema ($412.000) y solucionaría la deficiente cobertura del régimen pensional, en el cual únicamente el 25% de los adultos mayores que supera la edad de pensión logra pensionarse. Aunque el envejecimiento de la población podría encarecer este programa en el futuro, nuestras estimaciones sugieren que, en el escenario más pesimista (un crecimiento económico de 2% promedio en los próximos 50 años) el costo no superaría 1,7% del PIB.

Adicionalmente, este estudio recomienda redirigir la nueva transferencia monetaria no condicionada creada por el gobierno –Ingreso Solidario – a los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema (actualmente, cobija también a los hogares vulnerables). Esta redirección deberá hacerse a través de una renta mínima de inserción para los hogares en situación de pobreza, de manera coordinada con el resto de los programas sociales para evitar duplicidades y reducir costos administrativos. Proponemos que el primer componente de esta renta mínima de inserción sea similar al incentivo de educación de Familias en Acción, entregando $35.000 por cada menor de edad dentro del hogar (con

un tope máximo de tres), condicionado a que los menores asistan al colegio y a chequeos periódicos de salud. Consideramos, además, que este incentivo debe tener una cobertura plena para el 100% de hogares pobres con niños y adolescentes menores de edad (actualmente, la cobertura es menor a 38%). El segundo componente de la RMI entregará $35.000 de manera no condicionada a cada mayor de edad y menor de 65 años. Estos dos componentes implican que todos los hogares pobres recibirían, en promedio, $138.000 mensuales, un aumento de 220% frente a la situación actual ($46.516). De esta manera, la pobreza se reduciría en 3,7 pps –previendo un error de inclusión similar al de Familias en Acción—, con un costo neto que ascendería a 0,46% del PIB (fusionando su presupuesto con el de Familias y Jóvenes en Acción)

Por último, consideramos conveniente diseñar un seguro al desempleo –financiado con un punto de la cotización de los asalariados que actualmente reciben las cajas de compensación— focalizado en los desempleados que suelen devengar entre 1 y 1,5 salarios mínimos. El valor de este seguro podría ser de tres líneas de pobreza extrema ($412.000), por un período hasta de seis meses, lo que costaría 0,26% del PIB. En suma, agregando todas las recomendaciones de política, nuestras estimaciones sugieren que se requieren recursos adicionales cercanos al 2% del PIB para hacerle frente a la crítica situación social que atraviesa el país.

VII. Referencias

Akee, R. K., Copeland, W. E., Keeler, G., Angold, A., & Costello, E. J. (2010). "Parents' incomes and children's outcomes: a quasi-experiment using transfer payments from casino profits", *American Economic Journal: Applied Economics*, 2(1), 86-115.

Arbeláez, M. A. & Mejía, L. F. (2020). "Rompiendo las barreras al aumento de la productividad y el crecimiento en Colombia", mimeo, Fedesarrollo.

Banerjee, A. V., Hanna, R., Kreindler, G. E., & Olken, B. A. (2017). "Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: Evidence from cash transfer programs", *The World Bank Research Observer,* 32(2), 155-184.

Banerjee, A., Niehaus, P., & Suri, T. (2019). "Universal basic income in the developing world", *Annual Review of Economics.*

Camacho, A., Conover, E., & Hoyos, A. (2013). "Effects of Colombia's social protection system on workers' choice between formal and informal employment", *The World Bank.*

Chaparro, J.C., García, G., Cardona, M. (2020). "Evaluación de impacto del programa de formación para el trabajo 'empleando futuro'", *Escuela de Economía y finanzas, EAFIT.*

Departamento Nacional de Planeación, DNP (2008). Evaluación de la Estratificación socio-económica como instrumento de clasificación de los usuarios y herramienta de asignación de subsidios y contribuciones a los servicios públicos domiciliarios. *Dirección de Evaluación de Políticas Públicas.* Bogotá, Colombia.

Evans, D. K., & Popova, A. (2017). "Cash transfers and temptation goods", *Economic Development and Cultural Change*, 65(2), 189-221.

Hoynes, H., & Rothstein, J. (2019). "Universal basic income in the United States and advanced countries", *Annual Review of Economics*, 11, 929-958.

Lora, E., Benítez, M., Gutierrez, D. (2021). "From monthly to annual labor and income aggregates and indicators." Próximo a aparecer como documento de trabajo de la serie *Commitment to Equity.*

Mejía, L. F. (2018). "Hacia un nuevo esquema de subsidios", *Economía Colombiana, subsidios y eficiencia del gasto.* Edición 351.

Meléndez, M. (2008). Subsidios al consumo de los servicios públicos: reflexiones a partir del caso colombiano.

Núñez, J., Olivieri, S., Parra, J., & Pico, J. (2020). "The Distributive Impact of Taxes and Expenditures in Colombia", *Policy Research Working Paper* 9171*, World Bank*.

Núñez, J. (2020). "La pobreza y la desigualdad en Colombia: el rol del Estado y los desafíos de política social y tributaria", mimeo, *Fedesarrollo*

OCDE (2017). "OCDE Economic Surveys: Colombia 2017", *OECD publishing, Paris*.

Ravallion, M. (2015). *The economics of poverty: History, measurement, and policy*, Oxford University Press.

Reyes, L. C. (2020). "El costo y la factibilidad de la renta básica en Colombia", *Observatorio Fiscal, Universidad Javeriana.*

Robles, M., Rubio, M., & Stampini, M. (2015). "¿Las transferencias monetarias han sido capaces de llegar a los pobres de América Latina y el Caribe?". *Resumen de Políticas, 246. Banco Interamericano de Desarrollo.*

Salehi, D., & Mostafavi, M. H. (2018). "Cash transfers and labor supply: Evidence from a large-scale program in Iran", *Journal of Development Economics,* 135, 349-367.

Saavedra-Caballero, F. y Ospina, M. (2018). "Social Assistance and Informality: Examining the Link in Colombia". *Revista de Economía del Rosario. Universidad del Rosario*.

VIII. Anexo

Estimación de las transferencias y programas sociales usando la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares

La encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (2016-2017) del DANE contiene información sobre varias transferencias y subsidios recibidos por los hogares, las cuáles aparecen listadas en la Tabla 1.6. Para los subsidios de reparación de víctimas (Victimización), subsidios y becas educativas (Ayudas educativas), subsidio al desempleo y "Otras transferencias" se tomó el valor reportado por los hogares en la encuesta. Puede observarse que las Ayudas educativas recuperadas en la encuesta logran replicar el 74% del Presupuesto General de la Nación destinado a becas y créditos condonables en 2017.

Dadas ciertas inconsistencias en el monto reportado de las transferencias de Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor y Familias en su tierra, se le otorgó a cada familia que reportó haber sido beneficiaria, el valor promedio otorgado por el programa, de acuerdo con la metodología de Núñez, et al. (2020). De esta manera, el valor recuperado de la encuesta logra replicar el 99%, 89% y 94% respectivamente, del presupuesto asignado en 2017 a cada transferencia.

Para el caso de las pensiones, se descompuso el valor total de la pensión reportado por cada individuo dentro de la encuesta, entre lo que corresponde al "aporte + intereses" y lo que corresponde al "subsidio otorgado por el estado", de acuerdo con la metodología de Núñez, et al. (2020). El ejercicio de focalización se realizó únicamente para la fracción que corresponde al subsidio. De esta manera, se logró replicar el 95% del presupuesto destinado a pensiones en 2017.

Para el subsidio en salud –que corresponde al gasto relacionado con el régimen subsidiado– se tomó el gasto oficial de 2017 destinado a financiar el régimen subsidiado de salud (17,3 billones) y se le otorgó equitativamente a cada individuo que reportó estar afiliado o ser beneficiario de este régimen.

De manera similar, el gasto en educación –excluyendo las ayudas directas en subsidios y becas– se reconstruyó detectando a las personas que reportan estar matriculados en educación pública preescolar, básica y media, y asignándoles equitativamente el presupuesto destinado a Educación (excluyendo las ayudas directas).

Para estimar los subsidios asociados a servicios públicos domiciliarios siguieron los siguientes pasos:

a) Se identificaron a los hogares cuya vivienda corresponde a los estratos 1, 2 y 3.
b) Se utilizó el módulo de gasto de los hogares de la encuesta, en donde reportan cuánto destinaron al pago de acueducto y alcantarillado, gas, y electricidad.
c) Posteriormente, se descartaron a los hogares que reportaron no haber recibido esos servicios, o haberlos recibido de manera independiente o irregular.[20]
d) Se obtuvo el valor correspondiente al subsidio para cada hogar, asumiendo la tarifa máxima permitida por la Ley 1450 de 2011 que es 70% para el estrato 1, 40% para el estrato 2 y 15% para el estrato 3.

Como se observa en la Tabla 1.6, el valor estimado del subsidio de servicios públicos es 3 veces superior al oficial. Esto está asociado muy posiblemente a que en cada municipio se tienen tarifas diferentes

[20] Por ejemplo, se descartó aquellos hogares que reportaron recibir el servicio de acueducto a través de ríos, bolsas, botellas plásticas o de pozos sin bomba.

para cada estrato, y que en todo caso suelen ser inferiores al tope máximo permitido por la ley. Consideramos, sin embargo, que tomar la tarifa máxima permitida puede llevar a resultados menos sesgados en términos de la distribución por quintiles de ingreso.

Tabla 1.6. Gasto total en subsidios observado en la encuesta vs. datos administrativos, 2017

Subsidios	Presupuesto total (billones)		
	ENPH	Datos administrativos	% observado en encuesta
Educación		34,20	
Pensiones	22,86	24,11	94,8
Salud		17,34	
Victimización	0,23	13,80	1,7
Servicios públicos	13,54	4,2	322,4
Subsidio de vivienda	0,61	3,8	16,0
Familias en Acción	1,99	2,00	99,5
Ayudas educativas	0,97	1,3	74,2
Colombia Mayor	0,99	1,05	93,8
Subsidio desempleo	0,06	0,20	27,9
Familias en su tierra	0,15	0,11	145,1
Jóvenes en acción	0,17	0,19	88,6
Otras transferencias	2,43	-	-
Total	**95,5**	**102,3**	**93,4**

Fuente: Cálculos propios con base en datos de la ENPH-DANE y Núñez, et al. (2020)

CAPÍTULO 2. Una propuesta de reforma pensional

Eduardo Lora

I. Introducción

Hay consenso de que el sistema pensional colombiano requiere una reforma estructural. Las dos principales razones son que muy pocos adultos mayores tienen pensión y que el gobierno tiene que destinar demasiados recursos para el pago de pensiones, que benefician sobre todo a las clases más altas.

En efecto, solo reciben pensión una de cada cuatro personas en edad de pensionarse y mientras que uno de cada dos adultos mayores de las clases altas está pensionado, en la mitad más pobre de la población sólo recibe pensión uno de cada ocho adultos mayores (Tabla 2.1). Además, las mesadas son muy desiguales: la pensión promedio de los hombres que pertenecen al 1% más rico de la población (la llamada "clase dominante" en la terminología de Piketty, 2014) son cercanas a los $12 millones, mientras que los hombres de clase baja reciben apenas $815.000 (de 2016-2017). Y en todas las clases sociales las mujeres reciben pensiones inferiores a los hombres. Como la cobertura y los montos de las pensiones son tan desiguales por niveles de ingreso, el valor total de las pensiones está muy mal distribuido: el 1% más rico de los colombianos recibe tanto en pensiones como todos los que pertenecen a la mitad más pobre de la población. Y, para completar, prácticamente todas las pensiones son subsidiadas por el Estado (sólo se exceptúan las "rentas programadas" de las AFP, cuyo número es muy pequeño)[21]. El subsidio estatal corresponde a entre el 61% y 80% del monto de las pensiones otorgadas por Colpensiones. Como consecuencia de todo esto, las pensiones son un mecanismo que agudiza la concentración del ingreso (Núñez et al., 2020).

Tabla 2.1. Quiénes reciben pensiones y por cuánto

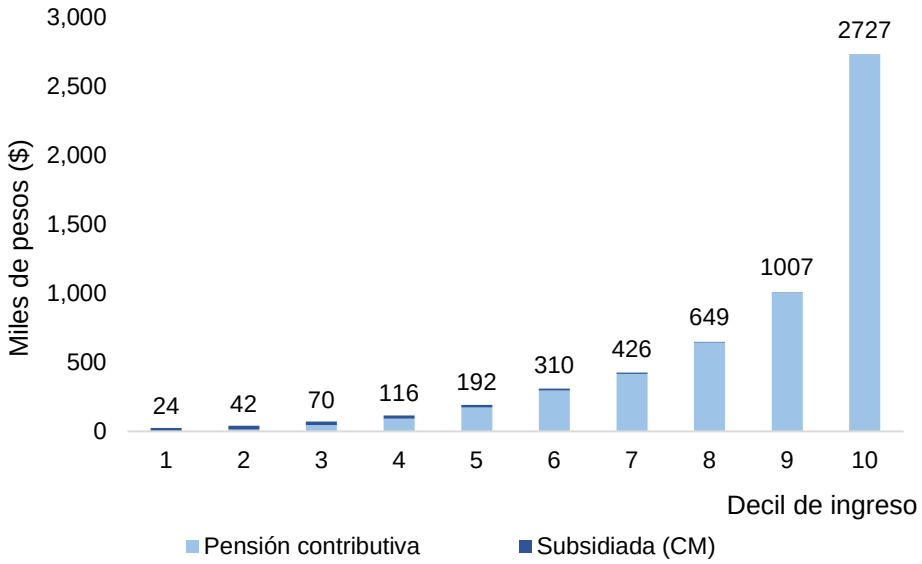
		Hombres de 62 o más años	Mujeres de 57 o más años	Totales
Clase dominante (1% más rico)	Cobertura	64%	35%	49%
	Pensión promedio	$11,876,779	$3,902,969	$ 7,868,093
Clase acomodada (siguiente 9%)	Cobertura	53%	42%	46%
	Pensión promedio	$3,329,570	$2,492,765	$ 2,858,862
Clase media (40% del medio)	Cobertura	41%	27%	32%
	Pensión promedio	$1,379,758	$1,079,814	$ 1,217,291
Clase baja (50% más pobre)	Cobertura	18%	9%	12%
	Pensión promedio	$815,080	$684,160	$ 752,108
Totales	Cobertura	29%	18%	25%
	Pensión promedio	$1,792,882	$1,321,597	$ 1,510,126

Fuente: cálculos propios con datos del DANE de la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares, julio 2016-julio 2017 (adaptado de Lora 2019).

[21] En 2017 sólo 43.000 personas recibieron pensiones de las AFP, la mayoría en la modalidad de "rentas programadas". Unas 5.700 personas se habían beneficiado del subsidio para obtener la pensión mínima a través del Fondo de Garantía de Pensión Mínima, que se financia con contribuciones adicionales que hacen los afiliados de altos salarios de las AFP. Fuente: Superintendencia Financiera.

Intentando corregir los importantes problemas de cobertura del sistema pensional, el gobierno entrega actualmente un auxilio a algunos adultos mayores en situación de pobreza, a través del programa Colombia Mayor. No obstante, la cobertura del programa es reducida –cubre únicamente al 17% de adultos mayores que no cuentan con una pensión– y entrega un monto muy bajo, de solo 80.000 pesos mensuales. Sumando los ingresos recibidos a través de auxilios a la tercera edad y pensiones contributivas y subsidiadas (Gráfico 2.1), se observa que los adultos mayores del 10% de hogares más pobre recibe, en promedio, apenas 24.000 pesos, mientras que los adultos mayores del 10% más rico de los hogares reciben, en promedio, 2'700.000 pesos.

Gráfico 2.1. Ingreso promedio recibido por adulto mayor a través del sistema pensional según decil de ingreso (2019)



Fuente: cálculos propios con base en GEIH-2019

El Gobierno nacional destina cerca del 30% de todo el recaudo tributario al pago de pensiones. Esto incluye pensiones de exfuncionarios públicos, docentes, fuerzas militares y de policía, así como el déficit de caja de Colpensiones, como administrador del régimen de prima media. En 2019, se destinaron del presupuesto $23,1 billones para cubrir este déficit de caja, suma equivalente a 2,3% del PIB. Como además Colpensiones recibió por traslados de las AFP $9,1 billones, que equivalen a 0,9% del PIB, el déficit total de Colpensiones fue un alarmante 3,2% del PIB.

Por consiguiente, no está en discusión que el sistema pensional colombiano tiene que ser reformado estructuralmente porque es un drenaje insostenible de recursos fiscales que beneficia sobre todo a los grupos de ingresos más altos y no protege a la mayoría de los adultos mayores. Lo que se discute es cómo hacer esa reforma respetando los derechos adquiridos por los empleados formales cercanos a la edad de jubilación, evitando ponerles cargas aún mayores a las generaciones jóvenes para cubrir las generosas pensiones que reciben los más afortunados. Una reforma pensional bien diseñada puede evitar estos problemas. Más aún, puede ser decisiva para generar empleo formal. Este es, posiblemente, el principal reto actual que enfrenta el país ya que, a raíz de la pandemia, el número de trabajadores formales (afiliados a pensiones, según el DANE) cayó en 1,2 millones en el trimestre

mayo-julio de 2020 (con respecto al mismo trimestre del año anterior), y en el trimestre octubre-diciembre aún era menor en 450.000 personas.

Nuestra propuesta de reforma es muy sencilla. El Estado sólo le garantizaría en el futuro un ingreso básico universal (equivalente a tres líneas de pobreza extrema, aproximadamente medio salario mínimo) a los adultos mayores que no tengan ya una pensión subsidiada por el fisco. Por otro lado, para facilitar la creación de empleo formal se reemplazaría el régimen dual (de Colpensiones y AFP) de contribuciones obligatorias, que hoy hacen las empresas y los trabajadores para los sistemas de pensiones, por un régimen flexible, de forma que las pequeñas empresas y los trabajadores independientes queden en libertad de afiliarse o no a un programa de ahorros para la vejez, y las empresas grandes en consulta con sus trabajadores puedan escoger el plan que más les convenga. El nuevo régimen flexible de ahorros para la vejez no aplicaría a quienes ya tienen derechos adquiridos en Colpensiones por estar cerca de la edad de jubilación. Tampoco a los docentes y el personal militar y de policía, que tienen regímenes especiales que también deben ser reformados, como se menciona más adelante. Adicionalmente, con el objeto de reducir la desigualdad intra- e intergeneracional que implican las pensiones subsidiadas por el Estado, las pensiones se gravarían como cualquier otro ingreso de las personas naturales (mientras que los ahorros, hasta cierto límite, se eximirían de impuestos).

El resto de este capítulo está organizado como sigue: en la sección 2 se resume el nuevo sistema de tres pilares que estamos proponiendo. En la sección 3 se explican los aspectos más relevantes de la transición y la implementación del nuevo sistema. La sección 4 analiza los impactos fiscales de la propuesta. Los efectos de la reforma sobre los ingresos de los trabajadores, el PIB y el empleo formal se analizan en la sección 5. Finalmente, en la sección 6 se hacen algunas observaciones sobre los regímenes especiales.

II. Un nuevo sistema de pilares: resumen

En el régimen actual de pensiones hay cinco modalidades de rentas para la vejez: (1) el régimen de pensiones contributivas de prima media de Colpensiones, (2) el régimen contributivo de ahorro individual con solidaridad de las AFP, (3) el régimen de ahorros voluntarios para la vejez (en las AFP u otras entidades financieras), (4) el programa de beneficios económicos periódicos BEPs, y (5) el programa no contributivo de auxilios Colombia Mayor. Nuestra propuesta consiste en reemplazar este sistema por uno 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 subsidiada por el Estado. Este pilar se implementaría de forma inmediata, sustituyendo el programa Colombia Mayor, y eliminando completamente la pobreza en los adultos mayores.

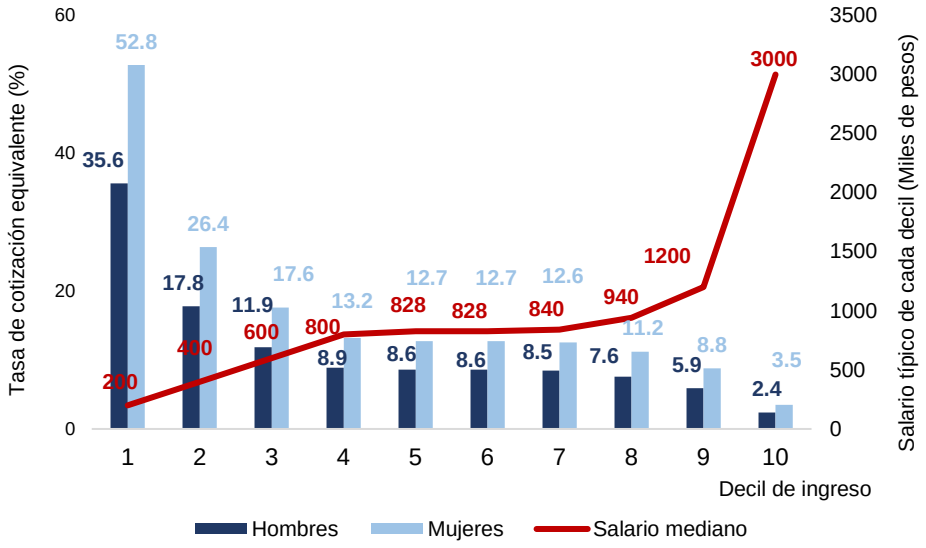
- *Un segundo pilar contributivo y flexible,* en donde empresas y trabajadores quedarían en libertad de escoger un programa de ahorro para la vejez ofrecido por una entidad financiera autorizada, abriendo la competencia hacia múltiples mecanismos de ahorro ofrecidos por AFP u otros intermediarios financieros regulados. Quedarían excluidos quienes estén a menos de 10 años de llegar a la edad de pensión en el régimen de Colpensiones y quienes decidan acogerse por edad a un régimen de transición. Este pilar contributivo no sería obligatorio para las empresas inscritas en el Régimen Simple de Tributación (las cuales deben tener ingresos brutos inferiores a 80.000 UVT, que en 2021 equivalen a 2.904’640.000 pesos). En las demás, la

empresa aportará por lo menos lo mismo que el trabajador a programas que apunten a conseguir tasas de reemplazo de al menos 50% del salario de toda la vida laboral del trabajador. Cualquier trabajador podrá pedir ser excluido del programa, mediante consentimiento escrito anual.

- Un *tercer pilar de ahorro voluntario individual*, manteniendo los incentivos tributarios actuales al ahorro voluntario para la vejez.

Es de mencionar que el pilar gratuito universal tiene implicaciones redistributivas sustanciales en la población. En el Gráfico 2.2 se muestran las tasas de cotización implícitas del primer pilar por decil de ingreso, es decir las tasas de cotización que tendría que hacer el trabajador típico de cada decil para acceder a un ingreso en la vejez equivalente a 412.000 pesos mensuales. Un hombre del decil 1, donde el salario mediano (o ingreso bruto mediano para el caso de los independientes) equivale a 200.000 pesos, tendría que ahorrar el 36% de sus ingresos cada mes para alcanzar una pensión contributiva de 412.000 pesos (suponiendo una rentabilidad real anual de 3%). Esta cifra es sustancialmente más alta para las mujeres del decil 1, quienes tendrían que hacer contribuciones cercanas al 53%. Por supuesto, la tasa de cotización implícita se reduce en la medida en que aumentan los ingresos: los hombres y mujeres que ganan el salario mínimo –828.116 pesos en 2019– tendrían que hacer cotizaciones de 8,6% y 12,7% respectivamente, mientras que aquellos en el decil 10 –donde el salario mediano es de tres millones de pesos, las tasas de cotización implícitas serían 2,4% y 3,5% respectivamente para hombres y mujeres. Por tanto, la reforma que aquí se propone tendría beneficios importantes tanto para los más pobres como para las mujeres, quienes están actualmente desfavorecidos por el sistema de protección a la vejez.

Gráfico 2.2. Tasa de cotización que se necesitaría para alcanzar un ingreso en la vejez de 412.000 pesos, según el salario típico de los trabajadores de cada decil de ingresos



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH- DANE.

Nota: Este ejercicio supone rentabilidad real de los fondos ahorrados o aportados del 3% anual.

A continuación, se explican otros detalles de la propuesta, incluyendo las condiciones de transición e implementación. Más adelante se analizan sus posibles efectos sobre las cuentas fiscales, el PIB y el empleo formal.

III. La transición e implementación del nuevo sistema de tres pilares

Para adoptar cabalmente el sistema propuesto se requiere diseñar un proceso de transición y de implementación de los tres pilares. En esta sección se presentan en forma muy esquemática los aspectos más relevantes de ese proceso y se resumen las bases conceptuales de la propuesta.

- *"Marchitamiento" del RPM* en las siguientes condiciones:
  - Colpensiones continúa pagando las pensiones otorgadas hasta 2021.
  - Como es actualmente, no se permiten traslados entre regímenes para hombres mayores de 52 y mujeres mayores de 47, y se mantienen las condiciones actuales del RPM en todo sentido para quienes son mayores de estas edades y ya están en dicho sistema.
  - Por un período de un año se permite a los hombres menores de 52 y mayores de 42 años y a las mujeres menores de 47 y mayores de 37 decidir si quieren estar afiliados a un régimen *de transición* de prima media, en las condiciones que siguen:
    - Se mantienen las edades de pensión actuales (62/57).
    - La tasa de contribución se fija en 25% (lo que implica un aumento de 11,5 puntos porcentuales, que quedarían a cargo del trabajador).
    - Se pone un límite máximo de 5 salarios mínimos al ingreso base de cotización.
    - Se exige cotizar durante el resto de la vida laboral por lo menos 40 semanas al año hasta cumplir la edad de pensión.
    - Con un mínimo de 1.300 semanas de cotización se garantizan las mismas tasas de reemplazo del régimen de prima media actual, que se contabilizan sobre el promedio del ingreso base de cotización de los últimos 10 años de vida laboral (que tiene un límite máximo de 5 salarios mínimos, como ya se mencionó).
    - Esta opción rige tanto para quienes ya están afiliados a Colpensiones como para aquellos afiliados a AFP que decidan pasarse a Colpensiones.
  - Los actuales afiliados a Colpensiones que sean hombres menores de 52 y mayores de 42 años o mujeres menores de 47 y mayores de 37 que decidan no acogerse a la opción de continuar cotizando, recibirán una indemnización sustitutiva (pagadera a las edades actuales de retiro) que se liquidará en salarios mínimos de cotización (lo cual implicaría un rendimiento real de 1,5%, dada la historia de ajustes del salario mínimo), y no en precios constantes como es en la actualidad.
  - De igual forma se calculará la indemnización sustitutiva para los afiliados a Colpensiones menores de 42 que son hombres o menores de 37 que son mujeres (quienes en ningún caso seguirán cotizando en Colpensiones).

- *Asignación entre trabajadores y empresas de los 16-17 puntos actuales de cotización*. Al eliminarse las contribuciones que hay en la actualidad para pensiones de los hombres menores de 52 y las mujeres menores de 47, se liberarían 4 puntos de contribuciones que hacen los trabajadores y los 12 o 13 puntos que hacen las empresas según el salario de los trabajadores (el punto

adicional aplica a los salarios superiores a 4 salarios mínimos)[22]. Estos 16-17 puntos deben distribuirse entre las empresas y los trabajadores. Nosotros proponemos que se reconozcan 8-8,5 puntos a los trabajadores como aumento del salario disponible y que los 8-8,5 puntos restantes sean disminución de costos laborales para las empresas. Como los trabajadores aportan actualmente 4-5 puntos, esto significa que los salarios brutos se eleven en 4 puntos. Esta distribución por partes iguales facilita la adopción de un *pari passu* en las contribuciones futuras de empresas y trabajadores, es decir que las empresas aporten como mínimo lo mismo que aportarían los trabajadores en los nuevos planes de pensiones.

- *Eliminación de los aportes obligatorios para BEPs.* Se elimina el aporte obligatorio de 14 puntos para BEPs que estableció el "Piso de Protección Social" vigente a partir de febrero de 2021.

- *Programas de ahorro para la vejez en las empresas.* Toda empresa no elegible para el Régimen Simple de Tributación (por tener ingresos brutos inferiores a 80.000 UVT, que en 2021 equivalen a $2.904'640.000), estará obligada a ofrecer uno o varios planes de pensiones alternativos a sus trabajadores. Dichos planes podrán ser adquiridos o acordados con una AFP o con otra entidad financiera autorizada y vigilada por la Superintendencia Financiera. La ley no establecerá tasas de contribución o rendimientos mínimos, ni impondrá sistema alguno de solidaridad ni un monto mínimo para este componente de la pensión. Sin embargo, podrá exigirse que los programas sean diseñados para conseguir tasas de reemplazo del 50% del salario promedio de toda la vida de un trabajador que, junto con la empresa, haga cotizaciones en forma regular. Las empresas estarían obligadas a aportar al menos lo mismo que los trabajadores. Todos los trabajadores serían inscritos de oficio en el programa principal que ofrezca la empresa, pero podrían renunciar a la afiliación declarando anualmente por escrito que entienden las implicaciones de su decisión (esta es una lección aceptada de las teorías de la economía del comportamiento y es además un mecanismo para corregir las expectativas equivocadas que hay actualmente sobre los montos de pensión; véase Thaler y Sustein, 2009). Por supuesto, los aportes que hagan las empresas al ahorro de sus trabajadores serán descontados del impuesto de renta corporativo como un costo, similar a como ocurre en la actualidad.

- *Ingreso básico universal para el adulto mayor* en las siguientes condiciones:
    - Por un monto igual a 3 veces la línea de pobreza extrema (aproximadamente medio salario mínimo) a partir de los 65 años (edad ajustable anualmente en el futuro según los cambios que tenga la expectativa de vida de los adultos mayores).
    - Beneficia a todos los hombres y mujeres mayores de 65 que hayan vivido en el país al menos 30 años (hayan sido empleados o no) y que no sean beneficiarios de ninguna pensión subsidiada por el Estado.
    - El ingreso básico universal para el adulto mayor se ajusta anualmente según los cálculos de la línea de pobreza extrema del DANE, no según el salario mínimo.

[22] De los 12 (o 13) puntos que aportan las empresas, 1,7 puntos aproximadamente se destinan a adquirir seguros de invalidez y sobrevivencia. Como se trata de riesgos no asociados al trabajo, deberían ser cubiertos, bien sea por el sistema de salud o por los planes de pensiones voluntarias. Si se establece un ingreso básico universal para adultos mayores, sería redundante el seguro de sobrevivencia para este componente de la pensión.

- *Obligación constitucional de pensión igual o superior al salario mínimo.* De acuerdo con el Acto Legislativo No. 1 de 2005, que adicionó el artículo 48 de la Constitución, "[n]inguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente. Sin embargo, la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo". Para estos efectos, el ingreso básico universal para el adulto mayor se imputará al valor de las pensiones que se obtengan por medio de contribuciones (en los planes del pilar contributivo). Cuando la suma del ingreso básico obtenibles a los 65 años y la renta vitalicia obtenible por el pilar contributivo a la edad de retiro sean inferiores a un salario mínimo, el trabajador recibirá el valor acumulado como capital individual en el, o los, fondo(s) de ahorros correspondiente(s).

- *Tributación de las pensiones*. Las pensiones de cualquier fuente pasan a constituir "renta líquida gravable" y quedan por consiguiente sujetas a las mismas tasas de impuesto (y los mismos topes de rentas exentas) que los ingresos laborales.

- *Tributación de los aportes voluntarios colectivos o individuales.* Se mantiene la exención del impuesto de renta para los aportes que hacen las personas, siempre y cuando no sobrepasen en el año fiscal el 10% de los salarios declarados del aportante.

- *Institucionalidad*. Finalmente, para que la política de pensiones pueda orientarse en el futuro por objetivos de largo plazo, se propone que la implementación de la reforma se delegue a una nueva autoridad técnica, estable y políticamente independiente, que rendiría cuentas periódicamente al Congreso de la República. En muchos aspectos sería semejante a la Junta Directiva del Banco de la República, cuya independencia ha sido clave para el éxito de la política monetaria y para la estabilidad macroeconómica.

Es relevante mencionar que, de los 30 países que privatizaron total o parcialmente sus sistemas de pensiones siguiendo el modelo chileno de cuentas individuales, 18 han dado marcha atrás al menos en parte. La tendencia más común ha sido establecer "pilares" complementarios, incluyendo un pilar no contributivo de protección básica (que en algunos países es prácticamente universal), uno o dos pilares obligatorios de contribución (a regímenes públicos y/o privados) y un pilar voluntario de contribuciones individuales a fondos privados de pensiones (Ortiz y otros, 2018). El sistema que aquí se propone es semejante al holandés, considerado uno de los mejores del mundo (Pensioen Federatie, 2020). En el sistema holandés hay tres pilares: un pilar básico de beneficios definidos (financiado parcialmente con recursos del Presupuesto Nacional), que concede una pensión universal por valor de medio salario mínimo; un segundo pilar no obligatorio en forma general, sino basado en programas de pensiones de las empresas o sectores, al que contribuyen tanto empresas como trabajadores; y un tercer pilar voluntario e individual de capitalización. Un sistema como el holandés o como el aquí propuesto reconoce plenamente el derecho de los trabajadores a una pensión digna, que puede conseguirse con la suma del ingreso básico universal para mayores y los ahorros acumulados en los planes de empresa o en los planes voluntarios individuales. Mientras que en la actualidad los trabajadores optan por no contribuir, operando como informales –con todos los costos que ello implica para otros aspectos de su bienestar y para la economía en su conjunto– en el sistema propuesto contribuirían a través del programa de pensiones de la empresa, si es el caso, y/o en forma individual al tercer pilar, pero no estarían forzados a contribuir si trabajan como independientes o en empresas pequeñas que no tienen programa de pensiones.

Cabe observar que las contribuciones obligatorias vinculadas a la nómina sólo tienen justificación económica cuando cubren riesgos que resultan directamente del trabajo (Levy, 2019). Tal es el caso de las contribuciones para riesgos laborales, que seguirían pagándose. No es el caso, en cambio, de las contribuciones para pensiones de que trata esta propuesta, ni tampoco aquellas para la seguridad social en salud, las cajas de compensación, y las que aún quedan para el Sena y el ICBF. Todas estas contribuciones obligatorias deberían ser eliminadas, pero si ello no es posible por restricciones fiscales, podrían establecerse tasas de aporte progresivas para facilitar el empleo formal de los trabajadores de bajos salarios. Ello aumentaría el impacto sobre el empleo formal de la reforma de pensiones propuesta, como se analiza en el capítulo siguiente de este libro.

Actualmente, las contribuciones para pensiones de Colpensiones se destinan, aparte del pago de pensiones, al pago de varias prestaciones no relacionadas con riesgos labores, como son la incapacidad (por más de 180 días y menos de 540 días) por enfermedad o accidente no relacionado con el trabajo, la pensión por invalidez no relacionada con el trabajo y el auxilio funerario. Si se consideran justificables, estas prestaciones deberían ser asumidas por el presupuesto de salud y financiadas con impuestos generales, precisamente porque no son riesgos relacionados con el trabajo. Alternativamente, podrían incluirse entre los servicios que prestan las cajas de compensación.

IV. Cuantificación del impacto fiscal

Como veremos en esta sección, la reforma pensional aquí propuesta deteriora los flujos de caja de Colpensiones durante los primeros años, y por consiguiente exigiría un aumento de los recaudos tributarios para contener la deuda pública. Sólo una parte menor de esos recaudos adicionales vendrían de gravar las pensiones como cualquier otro ingreso laboral.

La reforma afectaría los flujos de caja de Colpensiones por cuatro canales: (1) reduciría los ingresos por cotizaciones, (2) aumentaría los pagos por indemnizaciones sustitutivas, (3) reduciría los pagos de pensiones, y (4) generaría un gasto recurrente para el pago del ingreso básico universal para los mayores de 65.[23] Estos cuatro efectos, y su impacto neto sobre el flujo de caja de Colpensiones, aparecen en el Gráfico 2.3. Los detalles técnicos de los cálculos se resumen en el apéndice. A continuación, se describen brevemente los resultados.

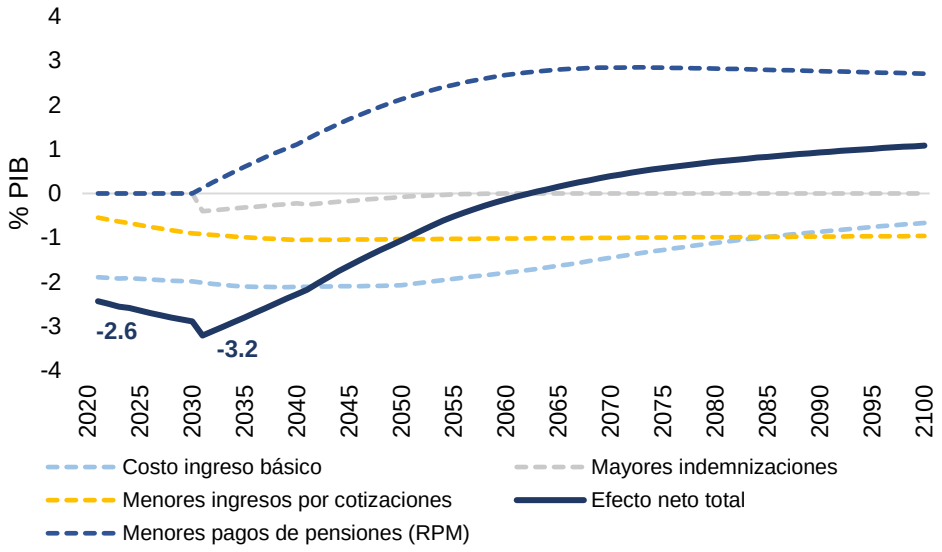
En primer lugar, habría menores ingresos por cotizaciones en forma indefinida (pues los cálculos son por comparación con el régimen actual). La caída de ingresos por cotizaciones pasaría de 0,55% del PIB en el primer año de la reforma (2021 en el Gráfico 2.3) a 0,9% del PIB en 2030 y a un máximo de 1,05% del PIB en 2040. En segundo lugar, el costo de las mayores indemnizaciones –que ocurriría entre 2031 y 2059 para los trabajadores que no se acogerían a la opción de seguir cotizando– tendría un costo máximo inicial de 0,4% del PIB, suponiendo que solo se acogen a esta opción el 20% de los afiliados actuales de Colpensiones con las edades en que sería permitido. Si más afiliados se acogieran a esta opción, las indemnizaciones serían menores, pero al costo de tener mayores pensiones en el futuro. El tercer efecto sobre los flujos de caja de Colpensiones sería el menor costo de las pensiones, que empezaría a verse 10 años después de implementada la reforma, es decir en 2031. Ese año el ahorro sería de sólo 0,1% del PIB, pero ascendería en forma continua hasta llegar a un máximo de aproximadamente 2,8% del PIB hacia 2070. Por supuesto, reducir los pagos de pensiones del actual RPM sería la justificación fiscal de la reforma propuesta. Por último, sin embargo, hay que tener en cuenta el costo del ingreso básico universal para los adultos mayores. En 2021, el primer año de su

[23] Esta forma de hacer el cálculo no excluye la opción de que los pagos del ingreso básico universal para los adultos mayores sean responsabilidad de una entidad pagadora tipo fiduciaria.

implementación, costaría 1,9% del PIB, suponiendo que cubriría al 75% de quienes tienen ya la edad para pensionarse (puesto que el resto son los beneficiarios actuales de pensiones subsidiadas por el fisco). El costo adicional sería 1,8% del PIB, puesto que Colombia Mayor ya hace transferencias a los adultos mayores pobre por 0,1% del PIB. De mantenerse en el equivalente a tres veces la línea de pobreza extrema actual, el costo del ingreso básico llegaría a un máximo de 2,7% del PIB en la década de 2030 y bajaría a cerca de 1,8% del PIB en 2060 y 0,7% del PIB hacia finales de siglo.

Gráfico 2.3. Efectos de la reforma en los flujos de caja de Colpensiones

(% PIB)



Fuente: Cálculos propios con base en DANE y Colpensiones

El neto de estos cuatro efectos sobre los flujos de caja de Colpensiones tendría forma de V. Habría primero un déficit creciente, que llegaría a un máximo de 3,2% del PIB en 2031. A partir de entonces, el déficit se reduciría gradualmente, de modo que desde 2063 el efecto neto sería positivo, superando el 1% del PIB desde 2059. Para saber si la reforma, en su conjunto y a largo plazo, produce beneficios fiscales, puede calcularse el valor presente neto de los flujos que aparecen en el gráfico, usando como tasa de descuento la tasa de interés real esperada (véase el Apéndice). Sin considerar el costo del ingreso básico para los adultos mayores, el valor presente neto descontando los flujos hasta 2059 es prácticamente cero, y descontándolos más allá es siempre positivo, en forma creciente. Es decir, es un proyecto rentable desde el punto de vista fiscal si se adopta un horizonte de análisis de por lo menos 38 años (a partir de 2021). Ahora bien, si se considera además la renta básica para los adultos mayores, el valor presente es negativo, aunque cada vez más pequeño, incluso más allá de 2100 (el horizonte máximo de análisis en nuestros ejercicios). Este análisis implica que la reforma propuesta solo tiene viabilidad fiscal si viene acompañada de una reforma tributaria que genere los recursos adicionales para cubrir el impacto que tendría sobre los flujos de caja de Colpensiones, ya que de otra forma elevaría en forma insostenible la deuda pública, especialmente cuando se tiene en cuenta el costo del ingreso básico universal para los adultos mayores.

Es importante tener en cuenta que estos cálculos sólo cubren los flujos de caja de Colpensiones, suponiendo que esta entidad se haría cargo del pago del ingreso básico universal para mayores. Es de

suponerse, sin embargo, que este programa le permitiría al gobierno desmontar otras ayudas para los adultos mayores, en particular las del programa Colombia Mayor, cuyo costo actual es muy bajo (0,1% del PIB), pero el cual posiblemente aumentaría si no se hace una reforma pensional estructural que beneficie a los adultos mayores en situación de pobreza. También debe mencionarse que los cálculos de flujos de caja de Colpensiones ignoran el efecto que tendría la reforma aquí propuesta sobre el programa BEPs (beneficios económicos periódicos). Aunque los desembolsos de este programa son insignificantes (0,001% del PIB, sin incluir costos administrativos), podría aumentar de forma importante tanto si no hay reforma, como en otras opciones de reforma. Finalmente, los resultados presentados no tienen en cuenta los ingresos tributarios adicionales que habría al incluir las pensiones como parte de la renta líquida gravable de las personas, y al dejar de excluir de los ingresos gravables los aportes por encima de cierto tope. Según el capítulo 4 que analiza el impuesto de renta a las personas, el recaudo adicional si se gravan las pensiones como cualquier otro ingreso sería 0,17% del PIB, y el recaudo adicional si se eliminan las exenciones a los aportes voluntarios a las AFP sería 0,09% del PIB. Por consiguiente, estas fuentes financiarían solo una pequeña parte del mayor déficit de caja de Colpensiones.

V. Efectos de la reforma sobre los ingresos de los trabajadores, el PIB y el empleo formal

El efecto de la reforma propuesta sobre los ingresos de los trabajadores (que no quedan en el régimen de transición) tiene tres componentes. Primero, durante su vida laboral, los trabajadores tendrían un salario real disponible más alto que antes de la reforma, puesto que recibirían una parte de los 16 puntos que cuestan actualmente las contribuciones (4 a cargo del trabajador, 12-13 a cargo de la empresa). Como ya hemos mencionado, suponemos que, como resultado de las negociaciones entre empresas y trabajadores, esos 16-17 puntos se dividen por mitades entre unos y otros. Suponemos también que, en las empresas que se acojan a los programas de pensiones de las AFP u otras entidades, las contribuciones se dividen por mitades. Por consiguiente, los trabajadores de estas empresas no verían ningún cambio en su salario real disponible. Segundo, al llegar a la edad de pensión, los trabajadores en empresas sin programa de pensiones dejarían de recibir la pensión que habrían obtenido en el régimen actual. Tercero, todos los trabajadores (excepto los del régimen de transición) reciben el ingreso básico universal para adultos mayores, independientemente de si han participado o no en programas de pensiones privados. Sin aplicar ninguna tasa de descuento, la suma acumulada a través del tiempo de los tres efectos es negativa debido a los menores pagos de pensiones en el régimen de prima media: de ahí proviene el ahorro fiscal cuantificado arriba a partir de 2063. Obviamente, el efecto negativo es mayor para las pensiones actualmente más subsidiadas. En cambio, sería positivo para los trabajadores de bajos ingresos que no habrían reunido las condiciones para recibir la pensión mínima en el régimen de prima media.[24]

En el corto plazo, el principal efecto de la reforma sobre el PIB se daría a través del aumento en la demanda agregada debido, por un lado, al mayor ingreso real disponible de los trabajadores que no quedan en el régimen de transición y, por otro, al ingreso básico universal para los adultos mayores. A continuación, intentamos cuantificar estos efectos sobre el PIB y su consiguiente impacto en el empleo.

[24] La reforma puede tener efectos menores sobre la decisión del trabajador formal de convertirse en independiente, como efecto de que el valor presente de todos sus ingresos puede ser mayor como independiente que como informal, suponiendo que como informal puede recibir parte del menor costo laboral que beneficia a la empresa.

Cada punto porcentual de aumento del salario real disponible de los trabajadores formales menores de 52 si son hombres y 47 si son mujeres equivale a 0,09% del PIB. Suponemos que, dependiendo del salario de los trabajadores, entre 30% y 80% del mayor ingreso disponible de los trabajadores sigue destinándose a ahorros financieros para la vejez (en programas de ahorro de las empresas) y que el gasto (en bienes de consumo o inversión) a que se destinaría el resto tiene un multiplicador de demanda de 1,15 (véase Ramey, 2011)[25]. Como resultado, por cada punto de aumento del salario real disponible de dichos trabajadores, el PIB aumentaría aproximadamente 0,06%. Suponiendo una elasticidad del empleo formal con respecto al PIB de 0,7, por cada punto de aumento del salario disponible, el empleo aumentaría 2.900 personas, Por consiguiente, los 8-8,5 puntos de aumento darían lugar a un crecimiento del PIB de 0,5% y del empleo formal de unas 23.000 personas. Nótese que este efecto duraría mientras la demanda agregada se encuentra por debajo del PIB potencial. (Estos mismos cálculos están explicados e incorporados en los resultados de la reforma laboral en el capítulo 3 de este libro).

Por su parte, el ingreso básico universal para los adultos mayores tiene un costo inicial equivalente a 1,9% del PIB, como ya mencionamos (o 1,8% del PIB, descontando el costo actual de Colombia Mayor). En este caso, es razonable suponer que la totalidad se gasta. Con el mismo supuesto de multiplicador, eso implica un aumento del PIB de 2,1% y, con la misma elasticidad del empleo formal respecto al PIB de 0,7, implica aproximadamente 168.000 empleos formales adicionales.

Para recapitular, los dos efectos de demanda agregada elevan el PIB en el corto plazo en 2,6% y el empleo formal en unos 191.000 empleos aproximadamente. Estos efectos se mantendrían mientras que la demanda agregada se mantenga por debajo del PIB potencial.

La reforma pensional propuesta elevaría además el empleo formal de forma permanente porque induciría a las empresas de todos los tamaños a ocupar más trabajadores formales y a reducir el empleo informal, debido al menor costo del empleo formal con respecto al informal y al capital. En otras palabras, elevaría la tasa de empleo formal. Para dimensionar la magnitud del impacto sobre la tasa de empleo formal es relevante referirse al efecto de la reforma de 2012 (Ley 1607) que sustituyó por impuestos sobre la renta de las sociedades las contribuciones a cargo de las empresas para el Sena (2 puntos), el ICBF (3 puntos) y el sistema de salud (8,5 puntos) para trabajadores con salarios hasta 10 salarios mínimos. Estas medidas aumentaron en 3,5 puntos porcentuales la probabilidad de que los trabajadores de menos de 10 salarios mínimos informales o desempleados pasaran a la formalidad (Kugler, Kugler y Herrera Prada, 2017). Suponiendo que el abaratamiento del empleo formal para las empresas debido a la reforma pensional sería de 7,2 puntos, que corresponden a cerca de la mitad del abaratamiento por la reforma de 2012, aumentaría en aproximadamente 1,8 puntos porcentuales la probabilidad de que los trabajadores por debajo de las edades de corte (52 para hombres y 47 para mujeres) pasaran de la informalidad o el desempleo a la formalidad. Sin embargo, en forma consistente con el análisis de demanda, suponemos que los planes de ahorro de las empresas se adquieren según las propensiones al ahorro por nivel de salario mencionadas arriba. Como resultado, los costos laborales sólo se reducen aproximadamente la mitad y la creación resultante de empleo formal es de aproximadamente 76.000 personas (en el capítulo 3 de reforma laboral se explica en más detalle este

[25] El metaestudio de Ramey (2011) revisa todos los cálculos de multiplicadores del gasto público en Estados Unidos durante la Gran Recesión a partir de 2008. Concluye que el multiplicador está en el rango entre 0,8 y 1,5 (siendo 1,15 el punto medio). Este multiplicador supone que no aumentan los "impuestos distorsionantes" para financiar ese gasto.

tipo de cálculo). Se trata de un efecto permanente, dada la naturaleza del cambio en el costo laboral para las empresas.

Para resumir, agregando el efecto sobre el empleo por la vía de la demanda agregada (191.000) y por la vía de la composición del empleo (76.000), la reforma pensional estaría en capacidad de aumentar el empleo formal en unas 267.000 personas, que equivalen a 2,5% del empleo formal en 2019.

Por supuesto, las medidas que aquí se proponen podrían reducir inicialmente el ahorro financiero acumulado en las AFP, pero reducirían aún más las contingencias fiscales por la garantía estatal de pagar una pensión mínima a quienes cumplen con las semanas cotizadas y por los subsidios que se pagan a las pensiones superiores al mínimo de Colpensiones. Con un sólido crecimiento del empleo y la economía, el ahorro financiero total crecería más sólidamente en el mediano plazo que manteniendo el actual sistema de impuestos implícitos a través del ahorro pensional a los trabajadores formales. El sistema de planes flexibles permitiría que las AFP sigan funcionando, pero liberadas de las numerosas restricciones que impiden mejorar y diversificar los servicios financieros asociados al ahorro de largo plazo para la vejez, cosa que ahora no es posible porque el Estado interviene minuciosamente en muchos aspectos del negocio pensional, toda vez que este negocio resulta de una obligación impuesta a los trabajadores.

Se argumenta a menudo que las contribuciones obligatorias para pensiones para todos los trabajadores son necesarias para fomentar la cultura del ahorro. Este argumento desconoce que la mayoría de las familias de clases medias hacen esfuerzos de ahorro considerables para adquirir, mejorar o autoconstruir sus viviendas y para establecer y ampliar los millones de microempresas que hay en el país. De igual forma, ignora los esfuerzos de ahorro que hacen las clases altas en la educación de sus hijos y en numerosas inversiones, especialmente de inmuebles. El poco éxito que han tenido las políticas que buscan desarrollar un hábito de ahorro *financiero* a base de contribuciones obligatorias que no diferencian por tipo de trabajadores ni ofrecen ninguna flexibilidad es más bien evidencia de que estas imposiciones no responden a las necesidades y expectativas del grueso de los trabajadores y de que no ofrecen rentabilidades *efectivas* atractivas sobre los fondos efectivamente aportados, puesto que, de los 16 puntos de cotización, 3 se destinan a comisiones y seguros y 1,5 puntos al Fondo de Garantía de Pensión Mínima.[26]

Como lo sugiere la experiencia holandesa, cuando las empresas tienen libertad para adquirir o estructurar sus propios programas de pensiones, es más factible que haya más competencia entre las entidades proveedoras, que los rendimientos sean más atractivos y que, como resultado un porcentaje elevado de trabajadores quede cubierto por dichos programas.

VI. Los regímenes especiales del sector público

Una parte sustancial del déficit pensional se debe a los regímenes especiales del sector público. Según la Comisión del Gasto y la Inversión Pública (Bernal et al, 2017), el costo fiscal de estos regímenes equivale a 2,3% del PIB. Si bien la mayor parte de estos regímenes está en proceso de marchitamiento, una parte corresponde a los regímenes especiales que aún subsisten para los maestros y los militares.

En el caso de los maestros cubiertos por el estatuto docente del año 2002 (Ley 1278), la edad de pensión tanto para hombres como mujeres es 57 años. La Comisión ha recomendado que, para los hombres, la edad sea 62 años, como en el régimen general. La Comisión ha recomendado además que la

[26] La reducción del rendimiento por los seguros, comisiones y Fondo de Garantía de Pensión Mínima se sitúa entre 1,4 y 3 puntos porcentuales en los distintos escenarios analizados en Lora (2018).

administración de los pasivos pensionales y los flujos de contribuciones y pagos de pensiones de los maestros pase del Fondo del Magisterio que administra el Ministerio de Hacienda a Colpensiones.

Para las Fuerzas Armadas, la pensión se concede, independientemente de la edad, con un tiempo de servicio de 20 años en caso de retiro forzoso y de 25 años por retiro voluntario, y con tasas de reemplazo entre 50 y 95% del sueldo básico más 'haberes' (primas, sobresueldos y subsidios). Las Fuerzas Armadas hacen un aporte efectivo sobre la base total (incluyendo 'haberes') de 5%, que es insuficiente para cubrir el costo de las pensiones. La Comisión ha recomendado que la tasa de cotización se eleve para reflejar el costo actuarial de las pensiones. No es viable proponer reformas paramétricas más precisas, como se haría en los regímenes pensionales ordinarios, porque las proyecciones de la estructura demográfica y los riesgos de los militares activos, reservistas y retirados interactúan con factores complejos de tecnología militar. Una reforma de este régimen especial debe hacerse después de un estudio pormenorizado de esos factores, con la participación de especialistas en el sector militar.

VII. Referencias

Bernal, R., J. I. González, J. C. Henao, R. Junguito, M. Meléndez, A. Montenegro, & L. Villar. "Comisión del Gasto y la Inversión Pública." *Informe Final* (2017).

DANE, *Gran Encuesta Integrada de Hogares,* mayo (2020).

Kugler, A., M. Kugler & L. O. Herrera. *Do payroll tax breaks stimulate formality? Evidence from Colombia's reform*. No. w23308. National Bureau of Economic Research (2017).

Levy, S. "Social Insurance, Human Development and Social Cohesion." *Journal of Human Development and Capabilities* 20, no. 3 (2019): 280-296.

Lora, E. "Un escrutinio al régimen de pensiones de ahorro individual con solidaridad." *Economía Colombiana*, edición 352, abril-junio (2018): 18-29.

Lora, E. *Economía Esencial de Colombia*, Cap. 11: "¿A quién protegen las pensiones?", Debate, Penguin Random House Grupo Editorial (2019).

Núñez, J., S. Olivieri, J. Parra, & J. Pico. "The Distributive Impact of Taxes and Expenditures in Colombia." *Policy Research Working Paper 9171*, World Bank (2020).

Ortiz, I., F. Durán, S. Urban, V. Wodsak, & Z. Yu. "Reversing Pension Privatization: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern European and Latin American Countries (2000-18)." *Available at SSRN 3275228* (2018).

Piketty, T. *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica (2014).

Pensioen Federatie. "The Dutch pension system: highlights and characteristics" (2020): https://www.pensioenfederatie.nl/website/the-dutch-pension-system-highlights-and-characteristics

Ramey, V. A. "Can government purchases stimulate the economy?." *Journal of Economic Literature* 49, no. 3 (2011): 673-85.

Thaler, R. H. & C. R. Sunstein. *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness.* Penguin (2009).

VIII. Apéndice: Cálculo del efecto de la reforma en los flujos de caja de Colpensiones

La información básica utilizada fue la siguiente:

- Valor de las cotizaciones y número de personas cotizantes de Colpensiones en 2019 por edad simple y sexo (fuente: Presidencia de Colpensiones).
- Tasas de mortalidad por edad simple y sexo (fuente: Superintendencia de Sociedades).
- Tasa de reemplazo del salario base de cotización de los últimos 10 años: 65%.
- Número de mesadas anuales: 13.
- Edades de jubilación: 62 años para hombres y 57 para mujeres.
- Se supone que se acogen a la opción de cotizar 25% del salario el 20% de los cotizantes actuales de Colpensiones que por edad tienen esa posibilidad.
- Tasa de crecimiento del salario mínimo real: 1,5% anual.
- Tasa de crecimiento del salario real promedio: 2,5% anual para hombres, 2% para mujeres.
- Proyecciones de población por edad y sexo del DANE hasta 2070 y de las Naciones Unidas hasta 2100.
- Monto del ingreso básico universal mensual para mayores de 57-62 65 años: $137.350 (a precios de 2019), que equivalen a la línea de pobreza extrema según la nueva metodología del DANE. El ingreso básico universal se pagaría en 13 mesadas anuales.
- Cobertura del ingreso básico universal: hasta 2030, 75% de las mujeres de 57 o más años y de los hombres de 62 o más años; entre 2031 y 2050 aumenta un punto porcentual por año hasta llegar a un máximo de 95%.
- Valores del PIB real (a precios de 2019) proyectados hasta 2100: se supone que el PIB cae 6,5 8% en 2020, sube 4,4 5% en 2021, 3,7% en 2022, 3,6% en 2023 y 3,5% anual en adelante, según las proyecciones de Fedesarrollo a diciembre 10 de 2020.
- Tasa real de interés de la deuda pública: se calcula a partir de las proyecciones de Fedesarrollo de la tasa nominal de interés y de la tasa de inflación, como sigue:
    - Tasa de interés nominal: 5,9% en 2021, 5,5% en 2022 y 5,8% en adelante.
    - Inflación: 1,3% en 2020 y 3% en adelante.

Para calcular las indemnizaciones se supone que los saldos acumulados iniciales corresponden al valor acumulado del promedio observado de las cotizaciones de cada grupo de edad simple y sexo en 2019 hasta llegar a la edad de cada grupo. A partir de 2020 se supone que los saldos tienen un rendimiento de 1,5% anual, que es la tasa de aumento del salario mínimo real.

Para el cómputo de las cotizaciones futuras se supone que cada año aumenta en 1% el número de afiliados de Colpensiones (en todos los grupos de edad simple y sexo).

Para calcular las pensiones se supone también que aumentan con el salario mínimo real. Se supone además que se pensionan todos los afiliados de Colpensiones que llegan a la edad de jubilación.

No se tuvieron en cuenta las menores cotizaciones, ni las menores pensiones, que resultan de imponer un máximo de 5 salarios mínimos a los afiliados actuales de Colpensiones que, por edad, pueden acogerse a la opción transitoria de cotizar 25% de su salario hasta llegar a la edad de pensionarse. Tampoco se incluyen en los cálculos los menores pagos por el desmonte del programa BEPs. Finalmente, los cálculos no tienen en cuenta los efectos de posibles traslados de afiliados de las AFP a

Colpensiones, que operarían como una fuente de financiación de corto plazo, con un alto costo contingente.

Todo lo anterior se refiere, exclusivamente, a los flujos de caja de Colpensiones. Están, además, los efectos que tendría sobre el recaudo tributario gravar las pensiones y/o los aportes voluntarios a las AFP. Otros posibles efectos fiscales de la reforma que no se tuvieron en cuenta son los menores ingresos al eliminarse los aportes al Fondo de Garantía de Pensión Mínima y los ahorros por eliminar la garantía de pensión mínima en las AFP.

CAPÍTULO 3. Cómo reformar el salario mínimo y las contribuciones laborales

Eduardo Lora

I. Introducción

Numerosos estudios encuentran que los altos costos laborales contribuyen a explicar las altas tasas de autoempleo, informalidad y desempleo que caracterizan el mercado laboral colombiano. Hay un fuerte consenso en que los aportes obligatorios para seguridad social y para el financiamiento de servicios sociales generan informalidad cuando los trabajadores valoran por menos del costo de sus aportes los beneficios que esperan obtener (Camacho, Conver y Hoyos, 2014; Cuesta y Olivera, 2014; Kugler y Kugler, 2009; Kugler, Kugler y Herrera, 2017). Los aportes obligatorios (por parte de los trabajadores o las empresas que los contratan) sólo son justificables según criterios de eficiencia económica cuando se destinan a cubrir riesgos que resultan directamente de la actividad laboral (por ejemplo, riesgos profesionales o de desempleo; Levy, 2020). Por consiguiente, los aportes obligatorios para pensiones (que se discuten en capítulo 2 de este libro), para el sistema de salud y para las cajas de compensación incentivan la informalidad.

Hay menor consenso en la literatura académica internacional en relación con el impacto del salario mínimo. Un reciente "metaestudio" de las investigaciones para economías emergentes concluye que hay poca evidencia de que un mayor salario mínimo afecte el empleo total y de que, aunque puede generar empleo informal, la mayoría de los resultados en esta materia son estadísticamente insignificantes (Broecke, Forti y Vandeweyer, 2017). Sin embargo, diversos estudios para Colombia sugieren que el salario mínimo tiene efectos negativos en los empleos, especialmente de trabajadores que ganan cerca del salario mínimo (Maloney y Núñez, 2000; Mora y Muro, 2019; Núñez y Bonilla, 2001; Pérez, 2020). También hay evidencia en el caso colombiano de que aumentos en el salario mínimo inducen mayor informalidad (Arango, Flórez y Guerrero, 2020; Mondragón, et al, 2010).

El resto de este capítulo está organizado como sigue. La sección 2 se ocupa de las propuestas de ajustes al salario mínimo. Allí se explica la propuesta de ajustar por una sola vez el salario mínimo para trasladar parcialmente a los trabajadores de bajos ingresos las reducciones en los aportes a la nómina. En la sección 3 se desarrolla en mayor detalle la propuesta para cambiar la tasa de contribución para salud de 4% del salario a cargo de los trabajadores por una tasa progresiva que arranca en cero para los trabajadores de salario mínimo y llega hasta 9% para los trabajadores de mayores salarios. En la sección 4 se hace un análisis semejante para los aportes a las cajas de compensación y se discuten otras posibilidades de reforma de estas entidades. En la sección 5 se resume brevemente la propuesta de reforma de las contribuciones en materia pensional, que se analiza en el capítulo 2 de este libro. En la sección 6 se resume el conjunto de cambios propuestos y se intenta cuantificar sus impactos laborales. En una sección final se mencionan otras reformas al código laboral y se analizan brevemente algunos aspectos de implementación.

II. Propuestas de reforma del salario mínimo

Empezamos por resumir las principales propuestas que se han hecho en el pasado para cambiar el sistema de ajustes anuales del salario mínimo y para diferenciar el salario mínimo por regiones o por grupos de trabajadores. Luego hacemos nuestras propias propuestas, que complementan las anteriores. Por un lado, proponemos que el salario mínimo no se utilice en adelante como referente para políticas sociales en áreas diferente a la remuneración laboral. Y por otro, y más importante,

proponemos una forma de *elevar* el salario disponible de los trabajadores de bajos ingresos sin subir los costos laborales para las empresas.

Cambios al sistema de ajustes del salario mínimo

El método de ajuste anual del salario mínimo consiste en negociar cada diciembre en la Comisión de Concertación de Políticas Salariales y Laborales el ajuste nominal para el año siguiente, que no puede ser inferior a la inflación del año anterior. El principal criterio que usa el gobierno para proponer cuánto se ajusta el salario nominal por encima de la inflación es el comportamiento reciente de la productividad laboral, que en ocasiones se interpreta como la productividad laboral media de todos los trabajadores y en ocasiones como la productividad total de los factores de toda la economía. Anif ha propuesto que el ajuste se rija estrictamente por el aumento observado en la productividad laboral (Clavijo, et. al. 2018). El Consejo Privado de Competitividad (2020, p. 258) ha propuesto "un nuevo mecanismo institucional para la fijación del salario mínimo, lo cual requeriría modificaciones al CST y a la Ley 278 de 1996. Este mecanismo debe garantizar, como mínimo (i) que el incremento anual al salario mínimo no supere la suma de la inflación y el cálculo oficial de crecimiento de la productividad laboral, y (ii) blindar el esquema de fijación de consideraciones políticas y fortalecerlo técnicamente, empleando criterios relacionados con la distribución del ingreso, la evolución de los precios, y las diferencias regionales y sectoriales de productividad".

Diferenciación del salario mínimo por regiones y por grupos de trabajadores

Puesto que el salario mínimo en relación con el salario promedio es más elevado en las ciudades donde son más bajos el ingreso per cápita y la productividad laboral media, con el fin de estimular el empleo formal, Arango y Flórez (2017) han propuesto que los ajustes futuros del salario mínimo sean diferenciales. Las ciudades se clasificarían en cuatro grupos según la tasa de informalidad. A partir del salario mínimo inicial común, los ajustes reales durante varios años en los grupos de ciudades organizados según su tasa de informalidad serían 70%, 50% y 30% de los ajustes en el grupo de menor informalidad. Por consiguiente, la diferenciación salarial se produciría muy gradualmente: por ejemplo, si el ajuste del grupo 1 es 1,4% (como ha sido el crecimiento real promedio del salario mínimo en este siglo), al cabo de 10 años la diferenciación salarial sería apenas 4,1%, 6,7% y 9,3% por los grupos 2, 3 y 4. También se ha propuesto que la remuneración para los menores de 26 años en condición de aprendices sea 75% del salario mínimo (Clavijo et. al., 2018).

Desvinculación de los aportes y los gastos sociales atados al salario mínimo

El salario mínimo es la base para calcular los aportes mínimos para la seguridad social y para definir los beneficiarios de varios gastos sociales, como se resume a continuación.

Los aportes para pensiones, cajas de compensación, régimen contributivo de salud y riesgos laborales (ARL) no pueden ser inferiores a lo que corresponde a un salario mínimo, incluso si el trabajador, sea asalariado o independiente, gana por debajo del mínimo. Como resultado, las contribuciones para estos regímenes tienen una estructura eminentemente regresiva, ya que, como proporción de la remuneración, son mayores para quienes ganan por debajo del salario mínimo que para los demás trabajadores.

En el sistema de pensiones, ninguna pensión puede estar por debajo del salario mínimo. En este caso se trata de una norma constitucional (modificada por el Acto Legislativo No. 1 de 2005, que establece que "la ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo"). También están atados al salario mínimo las cuotas moderadoras y los

copagos del régimen contributivo en salud, ya que hay tres niveles cuyos umbrales se definen en salarios mínimos (el nivel I va hasta dos salarios mínimos, el II de dos a 5, y el III desde cinco salarios mínimos).

Los subsidios cuyo acceso depende del salario mínimo incluyen el subsidio de vivienda, los subsidios en servicios, el subsidio en especie y la cuota monetaria de las cajas de compensación familiar.

La propuesta en esta materia consiste, sencillamente, en desvincular del salario mínimo todos estos aportes y transferencias sociales, así como cualquier otro monto establecido por el gobierno o por las autoridades nacionales o subnacionales (sean multas, peajes, etc.). En lugar del salario mínimo, que por definición es una variable sujeta a negociaciones y pugnas distributivas, se propone que, cuando sea necesario para establecer gastos sociales o umbrales de acceso a subsidios, se adopte una variable de valor real contante definida con criterios estrictamente técnicos, sea la línea de pobreza (extrema o moderada), la unidad de valor real (UVR) o la unidad de valor tributario (UVT). Esto liberaría las negociaciones del salario mínimo de consideraciones fiscales o administrativas que pueden sesgar la posición del gobierno. Como veremos más adelante, también proponemos que se eliminen las contribuciones de todo tipo para los trabajadores asalariados o independientes que ganan hasta un salario mínimo.

Propuesta de elevar el salario mínimo por una sola vez reduciendo los aportes de seguridad social de los trabajadores de bajos salarios

Las negociaciones anuales del salario mínimo son un "juego de suma cero" entre las empresas y los trabajadores, donde el Gobierno juega el papel de conciliador. Por naturaleza, estas negociaciones son fuente de frustración para todas las partes. Por una sola vez, en un contexto de pérdidas de ingresos de los trabajadores y de caída de ventas de las empresas debido a la pandemia, es posible pensar en un alivio a esta situación, si se hacen cambios en los sistemas de aportes de seguridad social en forma coordinada con otras propuestas de reforma que estamos haciendo en este estudio.

La propuesta consiste en que el salario mínimo disponible se eleve en la mitad del monto que se ahorrarían los mismos trabajadores y las empresas por tres tipos de contribuciones a la seguridad social que podrían reformarse: las contribuciones al régimen de salud contributivo, las contribuciones a las cajas de compensación y las contribuciones para pensiones. La justificación de esta reforma es múltiple: (1) reduciría el incentivo que tienen actualmente los trabajadores de bajos ingresos para trabajar como informales y evadir así esos pagos, (2) aumentaría sustancialmente los ingresos reales y el poder de compra de los trabajadores formales, (3) mejoraría la distribución del ingreso entre los trabajadores formales, (4) incentivaría a las empresas a ocupar más trabajadores de baja calificación, y (5) sería un estímulo para los sectores intensivos en este tipo de trabajadores. Todos estos efectos serían permanentes. Aunque algunos de los componentes de esta reforma podrían tener costo fiscal, sería cubierto en parte con reformas al impuesto de renta personal y en parte con los efectos fiscales favorables de la formalización sobre el recaudo tributario.

Actualmente los trabajadores aportan 4% para seguridad social en salud y 4% para pensiones; mientras que las empresas aportan 4% para las cajas de compensación y 12% para pensiones (y un punto más en el caso de salarios de más de cuatro salarios mínimos)[27]. Si se adoptan conjuntamente las tres

[27] Las empresas aportan además un punto del salario para aseguramiento de riesgos laborales. Este aporte no cambiaría, ya que se justifica en el hecho de que cubre un riesgo asociado al trabajo. Por otro lado, en virtud del Decreto 1174 de 2020 que estableció el "Piso de Protección Social", desde febrero de 2021, las empresas están

reformas que se proponen en este capítulo, podría elevarse en 4% el salario mínimo por una sola vez (o concederse un auxilio equivalente). Como los trabajadores de salario mínimo dejarían de pagar los aportes actuales, su salario disponible aumentaría 13%. Y como las empresas tampoco pagarían los aportes actuales por estos trabajadores, habría una reducción del 10% en el costo laboral de los trabajadores de salario mínimo. Sin embargo, una parte de ambas reducciones podría destinarse a los planes de ahorro para la vejez que acuerden con sus trabajadores las empresas que no están inscritas en el Régimen Simple de Tributación (exceptuados aquellos trabajadores que opten expresamente por no acogerse a dichos planes). En las secciones que siguen se describen por tipo de aporte los componentes de la reforma y sus principales efectos por niveles de salarios por encima del mínimo.

III. Contribuciones al sistema de salud

Las contribuciones para el sistema contributivo de salud difieren notablemente por tipo de trabajador. Para los trabajadores independientes, los aportes al régimen contributivo de salud son 12,5% del 40% de sus ingresos, con un mínimo de un salario mínimo. Para los empleados en microempresas de menos de dos trabajadores o que hacen parte del llamado 'régimen tributario especial' (en su mayoría empresas o instituciones de salud, educación, ONGs y fundaciones sin ánimo de lucro), el aporte es 8,5% a cargo del empleador y 4% a cargo del trabajador para una tasa efectiva de 12,5%. Y para los trabajadores en las empresas de dos o más trabajadores, los aportes son 4% a cargo del trabajador hasta 10 salarios mínimos. Antes de la reforma de 2013 las empresas aportaban además 8,5% del salario, pero este aporte solo aplica ahora para los salarios de más de 10 salarios mínimos (en las empresas declarantes de impuesto a la renta[28]). El ingreso base de todos estos aportes es el salario con un tope máximo de 25 salarios mínimos. El total de las contribuciones de los trabajadores para el sistema de salud en 2019 fue de 22,9 billones de pesos. El gobierno hizo además transferencias por valor de 7,3 billones de pesos para financiar el régimen contributivo.

Puesto que, además, no hay contribuciones en el régimen subsidiado (que en principio se focaliza en los puntajes más bajos del Sisben), el resultado es un sistema de aportes difícil de administrar que incentiva a los trabajadores de menores ingresos a escoger el régimen de salud en forma estratégica y que, como resultado, induce informalidad. La propuesta busca resolver estos problemas. Idealmente, la totalidad de los costos de la seguridad social en salud debería ser cubierto con impuestos generales, no con contribuciones sobre el trabajo. Sin embargo, esto no es factible por limitaciones fiscales (y por la reducida base de contribuyentes en el impuesto de la renta de las personas). Reconociendo esto, nuestra propuesta busca minimizar el impacto que tienen las contribuciones laborales sobre la decisión de los trabajadores de operar como informales.

Se propone que la tasa de aporte a cargo de los trabajadores asalariados o independientes sea cero si ganan hasta un salario mínimo o menos, y que a partir de ese nivel de remuneración sea creciente hasta un máximo que se aproximaría a 9% para los trabajadores que ganan 25 salarios mínimos. La fórmula sería:

$$tasa = \left(1 - \frac{salario\ mínimo}{salario}\right) \times 9\%$$

obligadas a aportar 15% del salario pagado a trabajadores de dedicación parcial que ganan por debajo del salario mínimo (14 puntos para BEPs y uno para riesgos laborales).

[28] Puesto que, estrictamente, la reforma no eliminó los aportes, sino que exoneró de estos a las personas jurídicas declarantes y contribuyentes del impuesto de renta.

Esta fórmula ha sido calculada para que la tasa *promedio* de contribución de todos los trabajadores en el régimen contributivo siga siendo aproximadamente 4%, pero sea progresiva, como se aprecia en la Tabla 3.1. Así, los trabajadores con salarios hasta 1,25 salarios mínimos pagarían en promedio una tasa de sólo 0,38%, mientras que los que ganan entre 2,5 y cuatro salarios mínimos tendrían una tasa promedio de 6,25%, y quienes ganan más de 10 salarios mínimos de 8,51%. Por consiguiente, la reforma no tendría costo fiscal. Seguiría sin cambio el aporte de 8,5% de las empresas para los trabajadores de más de 10 salarios mínimos. La fórmula propuesta aplicaría también a los trabajadores independientes, lo que implicaría que los independientes de salario mínimo quedarían implícitamente "formalizados", pues no estarían evadiendo ninguna obligación de contribución. De igual forma aplicaría a los pensionados (la mayoría de los cuales reciben un salario mínimo de pensión, y por lo tanto no tendrían que pagar contribución).

Tabla 3.1. Tasas de aporte actuales y propuestas en el régimen de salud contributivo

Rango de salarios (veces el salario mínimo)	Número de afiliados	Salario mensual promedio ($)	Tasa de aportes del trabajador (%)		Cambio en el salario disponible del trabajador** (%)	Cambio en el costo laboral para la empresa** (%)
			Actualmente	Propuesta		
Hasta 1,25	6.423.512	812.121	4,0	0,38	1,66	-2,04
Entre 1,25 y 2,5	2.965.175	1.408.011	4,0	3,71	-0,88	-1,18
Entre 2,5 y 4	685.801	2.624.667	4,0	6,16	-2,86	-0,63
Entre 4 y 10	547.498	4.779.320	4,0	7,42	-3,90	-0,35
Más de 10	112.968	12.909.215	4,0*	8,46	-4,77	-0,13
Total	10.734.955	1.422.145	4,0	3,95	-1,11	-1,16

Fuente: cálculos propios con información de la GEIH del DANE de 2019. La estructura salarial es la de todos los trabajadores en el régimen contributivo. **Notas** *4 puntos a cargo del trabajador y 8,5 puntos a cargo de la empresa, hasta una base de cotización de 25 salarios mínimos. ** Con respecto al salario básico. Todos los salarios mensuales antes de aportes bajan $16.562, que corresponden a 2% del salario mínimo de 2019.

Se propone además que los empleados de salario mínimo reciban dos puntos de los cuatro que actualmente aportan al sistema y que los otros dos puntos para este tipo de trabajadores sean menores costos para las empresas. Esto significa que el salario mínimo antes de aportes para salud será 2% *menor*, mientras que el salario *disponible* para quienes ganan un salario mínimo será 2% *mayor*. En la tabla se aprecia cuánto cambiarían para distintos rangos de salarios los ingresos disponibles para los trabajadores y los costos laborales para las empresas. Para hacer estos cálculos se ha supuesto que el monto *absoluto* de la reducción del salario mínimo antes de aportes es el mismo para todos los trabajadores. Es imposible precisar cuánto de la reducción del mínimo se pasa a salarios por encima del mínimo (cosa que escapa al ámbito de la legislación laboral), pero los estudios concluyen que los cambios porcentuales en el salario mínimo afectan también los salarios por encima del mínimo, aunque en forma cada vez más tenue entre mayores sean (Arango y Pachón, 2004; Maloney y Núñez, 2000). El supuesto que hemos adoptado es una forma sencilla de incorporar este efecto.

El menor costo laboral para las empresas se debe totalmente a la reducción del salario mínimo antes de aportes, dado lo anterior. Puesto que el efecto es más pronunciado para los salarios más cercanos al mínimo, habría un aliciente para que las empresas contraten más trabajadores de baja calificación. Este efecto beneficiaría más a los sectores intensivos en este tipo de trabajadores. Aunque caería el salario disponible de los trabajadores que ganan más de dos salarios mínimos, no estarían subsidiando a los que ganan menos, sino que ellos estarían recibiendo menos subsidio que en la actualidad (recuérdese que el fisco cubrió en 2019 un déficit de 7,3 billones de pesos del régimen contributivo, suma semejante a los aportes del 4% de la nómina que hacen los trabajadores).

Es relevante mencionar que una fórmula progresiva de aportes a salud tiene la ventaja de que se ajusta mejor que una tasa plana al uso de los servicios de salud a través de la vida de las personas. Esto porque los salarios tienden a aumentar con la edad, lo mismo que el uso de los servicios de salud. De esta forma habría menos redistribución de los jóvenes hacia los mayores de la que hay en la actualidad, que es de naturaleza regresiva.

Adicionalmente, se propone extender la exoneración de los aportes a salud y parafiscales (ICBF y SENA) que hacen las empresas por sus trabajadores de menos de 10 salarios mínimos a todas las empresas que producen bienes de mercado que pertenecen al ya mencionado régimen tributario especial (RTE). Actualmente, las empresas del RTE concentran al menos el 16% de los trabajadores formales de menos de 10 salarios mínimos (o el 26% si son mujeres). Estas empresas no pueden beneficiarse de la exoneración de aportes a salud y parafiscales establecida con la Reforma Tributaria de 2012 (Ley 1607). Extender la exoneración a las empresas del RTE incentivaría el empleo formal de la economía, especialmente en los sectores de educación y salud, con un importante beneficio para las mujeres. La extensión de las exoneraciones debería ir acompañado de la eliminación de las exenciones tributarias sectoriales del impuesto de renta a las empresas y al IVA que benefician a estas empresas, buscando tener un estatuto tributario que trate de igual forma a todas las actividades productivas de mercado. Quedarían sin cambio las ONG y entidades que no producen bienes de mercado. Propuestas en este sentido se detallan en los capítulos 5 a 7 de este libro.

IV. Aportes a las cajas de compensación familiar

Los aportes a las cajas de compensación familiar son el 4% de la nómina y están a cargo de las empresas para trabajadores con ingresos iguales o menores a los 10 salarios mínimos. El valor estimado de los aportes en 2019 fue 7,4 billones de pesos, que representan 0,7% del PIB (Tabla 3.2). Dado el valor de los sueldos y salarios pagados por las empresas de todos los tamaños, la tasa de evasión de estos aportes es cercana al 40%. Los aportes no son la única fuente de ingresos de las cajas. En el año 2018, tuvieron ingresos de otras fuentes por valor de 12,4 billones de pesos. Es decir, las cajas manejan más de 19 billones de pesos en recursos, aproximadamente 2% del PIB. Ese año había 43 cajas con más de 9,7 millones de afiliados formales. Los principales programas que ejecutan las cajas –subsidios educativos, escolares, de alimentación, de vivienda, inversión en proyectos especiales, y la cuota monetaria recibida por ciertas familias– tuvieron en 2019 un costo de 2,9 billones de pesos, lo que da cuenta de una fracción reducida de los recursos totales de las cajas. No hay información disponible sobre el destino del resto de recursos (Observatorio Fiscal, 2020). Tampoco hay evaluaciones de impacto de sus programas o actividades y, ni siquiera, de su efecto distributivo, a pesar de ser el objetivo explícito del sistema de "compensación" familiar.

Tabla 3.2. Aportes a las Cajas de Compensación

	2014	2015	2016	2017	2018	2019p
Valor de los aportes ($mm)	4.836	5.240	5.799	6.320	6.912	7.443
Aportes como % del PIB	0,63%	0,65%	0,67%	0,69%	0,70%	0,70%
Sueldos y salarios pagados (mm$)	213.280	233.552	249.036	266.730	286.112	308.108
Tasa efectiva de aportes (%)	2,27%	2,24%	2,33%	2,37%	2,42%	2,42%
Tasa implícita de evasión (%)	43,30%	43,90%	41,80%	40,80%	39,60%	39,60%

Fuente: Cuentas Nacionales del DANE y cálculos propios.

Numerosos analistas y entidades como Anif, el Consejo Privado de Competitividad y Fedesarrollo, entre otros, han recomendado que se eliminen los aportes obligatorios a las cajas y se busquen otras formas de financiamiento de sus programas. También se han propuesto mecanismos para que los

aportes no sean obligatorios, bien sea dejando la afiliación a la decisión individual de los trabajadores o convirtiendo a las cajas en fondos de empleados de las empresas y el conjunto de sus trabajadores que quieran seguir estando afiliados (Arango y Flórez, 2017; Clavijo, et. al. 2018; Lora, 2020a). El argumento central es que, como algunos trabajadores pueden considerar que el costo de los aportes no se traduce en beneficios semejantes, si los aportes son obligatorios, esos trabajadores tendrán un incentivo para convertirse en informales. Aunque las cajas tienen como principal población objetivo a los trabajadores formales de bajos ingresos, son estos los que posiblemente tienen más incentivos para no aportar, debido a la opción de la informalidad y el sacrificio de consumo que representan para ellos los aportes.

En vista de estos argumentos, pero teniendo en cuenta las restricciones fiscales, podría considerarse una tasa de aportes progresiva semejante a la discutida en relación con los aportes al sistema de salud. Puesto que la base y la tasa de contribución son iguales en los dos sistemas, aplicarían los mismos cálculos de la Tabla 3.1, con una importante diferencia: como los aportes a las cajas están a cargo de las empresas y no de los trabajadores, podría *subirse* el salario mínimo nominal en dos puntos. Por consiguiente, todos los trabajadores tendrían aumentos en el salario disponible, en forma descendente desde el 2% de los trabajadores de salario mínimo (Tabla 3.3). Para las empresas, bajaría el costo laboral de los segmentos más bajos de salario, y subiría el de los demás, con un promedio de aumento de 1,16% para toda la nómina.

Tabla 3.3. Tasas de aporte actuales y propuestas a las cajas de compensación familiar

Rango de salarios (veces el salario mínimo)	Número de afiliados	Salario mensual promedio ($)	Tasa de aportes de la empresa actualmente (%)	Tasa de aportes propuesta (%)	Cambio en el salario disponible del trabajador** (%)	Cambio en el costo laboral para la empresa** (%)
Hasta 1,25	5.983.734	812.121	4,0	0,38	2,04	-1,70
Entre 1,25 y 2,5	2.762.168	1.408.011	4,0	3,71	1,18	0,90
Entre 2,5 y 4	638.849	2.624.667	4,0	6,16	0,63	2,72
Entre 4 y 10	510.014	4.779.320	4,0	7,42	0,35	3,65
Más de 10	105.234	12.909.215	4,0	8,46	0,13	4,42
Total	10.000.000	1.422.145	4,0	3,95	1,16	1,12

** Con respecto al salario básico. Todos los salarios mensuales antes de aportes suben $16562, que corresponden a 2% del salario mínimo de 2019.
Fuente: cálculos propios con información de la GEIH del DANE de 2019. La estructura salarial es la de todos los trabajadores en el régimen contributivo, suponiendo que hay 10 millones de afiliados.

En forma alternativa, podrían fijarse tasas de aporte 29,8% más bajas de lo que aparece en la Tabla 3.3. (el coeficiente de la fórmula bajaría a 6,39%), puesto que de esta forma no habría cambio alguno en el costo laboral para el conjunto de las empresas (aunque caería para las empresas intensivas en trabajadores de baja calificación y viceversa). Esto dejaría un faltante de recursos con respecto a la situación inicial por valor de 120 mil millones de pesos (0,12% del PIB), que tendría que ser cubierto con otras fuentes. Por supuesto, son posibles otras alternativas, con coeficientes más bajos en la fórmula propuesta.[29]

[29] En la propuesta de reformas que Fedesarrollo presentó a la opinión pública el 3 de marzo de 2021, reflejada en el resumen ejecutivo al inicio de este libro, se propuso que dicho coeficiente sea 5%, y que un punto de esos recursos se destine a ampliar la cobertura del mecanismo de protección al cesante para que cubra a los

La fórmula progresiva de aportes tendría efectos desiguales sobre las distintas cajas de compensación, dependiendo de la estructura salarial de sus afiliados. Este es un efecto indeseable puesto que la naturaleza del sistema debe ser redistributivo y compensatorio. Para corregirlo debería adoptarse un sistema centralizado de recaudo de los aportes, que transferiría recursos a las cajas en función de los servicios efectivamente prestados a los afiliados de bajos salarios o en función del número de afiliados. Este sería un paso fundamental para asegurar la progresividad de las actividades de las cajas y fortalecer la posición del gobierno sobre el uso de los recursos. Uno de los usos de los recursos de las cajas que sería muy recomendable es la extensión del mecanismo de protección al cesante a todos los desempleados que hayan tenido afiliación previa a una caja y cuyos salarios sean máximo 1,5 salarios mínimos. Al quedar desempleados, estos trabajadores recibirían un subsidio equivalente a tres líneas de pobreza extrema (aproximadamente medio salario mínimo) hasta por seis meses, que podría estar condicionado a que participen en programas de capacitación y a que busquen activamente empleo.

Como ya se mencionó, otra alternativa de reforma consiste en permitir que la afiliación a las cajas sea voluntaria para el trabajador individual o para el conjunto de trabajadores de la empresa. Este último sería el caso si las cajas se convierten en "fondos de empleados" de propiedad de las empresas y sus trabajadores. Es más difícil cuantificar el posible impacto fiscal en estos casos. Para limitarlo, el gobierno podría ofrecer una compensación hasta por un cierto porcentaje de pérdida de aportes, por ejemplo 50%, lo que implicaría un costo máximo inicial de 0,34% del PIB. El gobierno establecería además que esta compensación sea descendente hasta desaparecer al cabo de cinco años, con el fin de incentivar a las cajas a prestar servicios más adecuados a las necesidades de las empresas y los trabajadores, reducir costos y buscar otras fuentes de ingreso.

V. Aportes para pensiones

En el capítulo 2 de este libro se presenta una propuesta de reforma pensional, uno de cuyos componentes consiste en cambiar el sistema de contribuciones obligatorias para que, en su lugar, las empresas en consulta con sus trabajadores se afilien a los programas de pensiones que mejor les convengan, los cuales deberían ser ofrecidos por las AFP y otras entidades en un mercado de competencia regulada.[30]

Al eliminarse las contribuciones obligatorias que hay en la actualidad, se liberarían cuatro puntos de contribuciones que hacen los trabajadores y los 12 o 13 puntos que hacen las empresas según el salario de los trabajadores (el punto adicional aplica a los salarios superiores a cuatro salarios mínimos).[31] La distribución de esos 16 (o 17) puntos entre trabajadores y empresas para los trabajadores que ganan más del salario mínimo no podría ser dictada por ley, pero suponemos que, como resultado de las negociaciones entre las empresas y trabajadores, se divide por mitades, como sería ordenado por ley para los trabajadores de salario mínimo. Esto implica que, como los trabajadores dejarían de aportar cuatro puntos, recibirían como salario adicional otros cuatro (o 4,5) puntos. Con una estructura

trabajadores que ganan hasta 1,5 salarios mínimos con un pago equivalente a tres líneas de pobreza hasta por seis meses de desempleo.

[30] Los otros dos componentes de la reforma de pensiones son el "marchitamiento" del régimen de prima media, reconociendo los derechos adquiridos de los trabajadores cercanos a la edad de pensión, y el establecimiento de un ingreso básico universal para los mayores de 65 que no tengan una pensión subsidiada por el fisco.

[31] De los 12 (o 13) puntos que aportan las empresas, 1,7 puntos aproximadamente se destinan a adquirir seguros de invalidez y sobrevivencia. Como se trata de riesgos no asociados al trabajo, deberían ser cubiertos, bien sea por el sistema de salud o por los planes de pensiones voluntarias. Si se establece un ingreso básico universal para adultos mayores, sería redundante el seguro de sobrevivencia para este componente de la pensión.

semejante a las tablas anteriores, en la Tabla 3.4 se presentan los efectos directos sobre los salarios disponibles y sobre los costos laborales para las empresas. A diferencia de los casos anteriores, los efectos no son progresivos, sino prácticamente uniformes por niveles de salarios. Los salarios disponibles de los trabajadores se elevarían en 8% (u 8,5%) y los costos laborales para las empresas se reducirían en 7,1% (o 7,5%). Empresas y trabajadores podrían utilizar estos recursos adicionales para adquirir libremente los programas de pensiones que más les convengan.

Tabla 3.4. Efectos directos de eliminar las contribuciones obligatorias para pensiones

Rango de salarios (veces el salario mínimo)	Número de afiliados hombres menores de 52 y mujeres menores de 47	Salario mensual promedio ($)	Tasa de aportes de la empresa actualmente (%)	Tasa de aportes de los trabajadores actualmente (%)	Cambio en el salario disponible del trabajador** (%)	Cambio en el costo laboral para la empresa** (%)
Hasta 1,25	4.080.728	812.121	12,0	4,00	8,00	-7,14
Entre 1,25 y 2,5	1.933.389	1.408.011	12,0	4,00	8,00	-7,14
Entre 2,5 y 4	421.765	2.624.667	12,0	4,00	8,00	-7,14
Entre 4 y 10	308.348	4.779.320	13,0	4,00	8,50	-7,52
Más de 10	62.886	12.909.215	13,0	4,00	8,50	-7,52
Total	6.807.117	1.385.135	12,8	4,00	8,12	-7,23

** Con respecto al salario básico. Todos los salarios mensuales hasta 4 salarios mínimos suben 4%, y por encima de 4 salarios mínimos 4,5%. El cambio en el costo laboral para la empresa no tiene en cuenta las contribuciones que harían las empresas a los planes voluntarios de pensiones.
Fuente: cálculos propios con información de la GEIH del DANE de 2019. La estructura salarial es la de todos los trabajadores en el régimen de salud contributivo, suponiendo que hay 8'319.000 afiliados a sistemas de pensiones.

Estos efectos directos de eliminar las contribuciones obligatorias aplican sólo a los hombres menores de 52 y las mujeres menores de 47, ya que a partir de estas edades los afiliados pueden decidir acogerse al régimen actual, con las contribuciones obligatorias y demás condiciones para reconocerles los derechos adquiridos. El cambio en el costo laboral para las empresas no tiene en cuenta las contribuciones que harían las empresas a los planes voluntarios de pensiones, lo cual se analiza en la siguiente sección.

VI. Síntesis de resultados y sus efectos laborales

Si se combinan las reformas a los sistemas de aportes para salud, cajas de compensación y pensiones, se obtienen los resultados que aparecen en la Tabla 3.5 (que aplican en su totalidad sólo para los hombres menores de 52 y las mujeres menores de 47). Los salarios brutos (antes de aportes) subirían 4% (o 4,5%) debido solamente a la reforma pensional, ya que los cambios de salarios por las reformas de salud y cajas de compensación se anularían por ser de igual magnitud en direcciones opuestas. Como ya se mencionó, esos cuatro puntos podrían ser, en vez de un aumento al salario mínimo, un monto fijo de auxilio por una suma equivalente, que beneficiaría a los trabajadores con salarios hasta por dos salarios mínimos. Como, además, los trabajadores de salario mínimo dejarían de hacer los aportes que en la actualidad son 8%, el aumento en su salario disponible sería 13%. Los trabajadores de salarios por encima del mínimo harían aportes (para salud solamente) a una tasa progresiva que llegaría a 8,5% en promedio para quienes ganan más de 10 salarios mínimos. Todos los trabajadores tendrían mayores salarios disponibles, con un promedio de aumento de 8,7%.

En resumen, los aportes que hacen los trabajadores al Sistema de Seguridad Social se reducirán de forma significativa para aquellos de menores ingresos, especialmente para los independientes (Gráfico

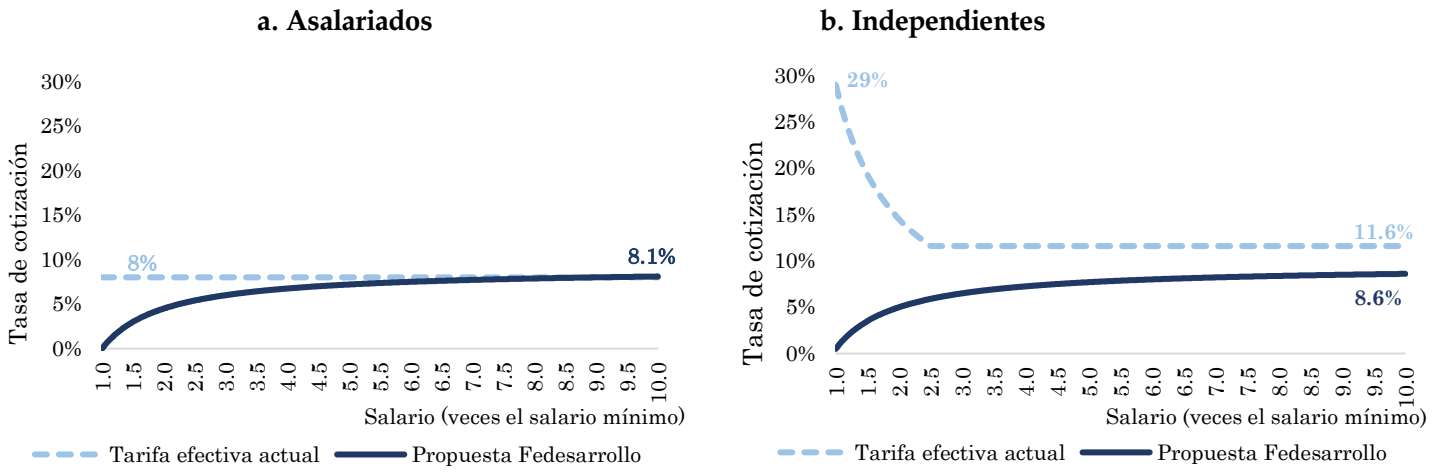
3.1). En efecto, un trabajador independiente que gana el salario mínimo pasaría de hacer aportes equivalentes al 29% de su ingreso a 0,5% (esto último por concepto de riesgos laborales, suponiendo la categoría de riesgo bajo). Eso representa un aumento de 40% del ingreso disponible de los independientes de este rango salarial (suponiendo que su remuneración aumenta el mismo 4% del salario mínimo o del auxilio equivalente). De otra parte, los asalariados de un salario mínimo pasarán de hacer contribuciones equivalentes al 8% de su salario a 0%, lo que representa un aumento de 13% de su ingreso disponible (incluyendo el aumento del salario mínimo en 4% o su equivalente como auxilio).

Tabla 3.5. Aportes antes y después de las reformas propuestas y su efecto en los salarios disponibles y los costos laborales

Rango de salarios (veces el salario mínimo)	Salario mensual promedio actual ($)	Cambio en el salario mensual después de las reformas (%)	Aportes a cargo del trabajador		Aportes a cargo de la empresa*		Cambio en el salario disponible del trabajador** (%)	Cambio en el costo laboral para la empresa*** (%)
			En la actualidad	Después de las reformas	En la actualidad	Después de las reformas		
1 salario mínimo	828.116	4,0	8,0	0,0	16,5	0,5	13,0	-10,3
Hasta 1,25	812.121	4,0	8,0	0,4	16,5	0,9	12,6	-9,9
Entre 1,25 y 2,5	1.408.011	4,0	8,0	3,7	16,5	4,2	8,8	-7,0
Entre 2,5 y 4	2.624.667	4,0	8,0	6,2	16,5	6,7	6,1	-4,8
Entre 4 y 10	4.779.320	4,5	8,0	7,4	17,5	7,9	5,2	-4,0
Más de 10	12.909.215	4,5	8,0	8,5	26,0	17,5	4,0	-2,6
Total	1.422.145	4,1	8,0	3,9	17,6	5,3	8,7	-6,8

Fuente: Tablas 3.1, 3,3 y 3.4, todas a partir de información de la GEIH del DANE.
* Incluyendo 0,5 puntos para riesgos laborales, que se mantendría sin cambio.
** Con respecto al salario básico, sin tener en cuenta los aportes a los nuevos programas de pensiones (véanse Cuadros 6 y 7).
** El cambio se calcula con respecto a los costos laborales en la actualidad, incluyendo aportes y otros sobrecostos directos. No incluye el costo de los aportes a los nuevos programas voluntarios, véanse los Cuadros 6 y 7.

Gráfico 3.1. Tasa de cotización a seguridad social de trabajadores en Colombia



Fuente: Cálculos propios.

Desde el punto de vista de las empresas, el aumento de los salarios más que se compensaría en el agregado con los menores aportes. El costo laboral de los trabajadores se reduciría en forma progresiva, empezando por 10,2% de reducción para los trabajadores de salario mínimo, y terminando con 2,6% de reducción para los trabajadores de más de 10 salarios mínimos. Para el conjunto de las empresas la reducción de los costos laborales sería 6,7%, sin incluir los aportes que harían las empresas para los planes voluntarios de sus empleados.

Un aumento del salario mínimo del 4%, como el que aquí se propone (o su equivalente en un auxilio), no tendría los efectos nocivos sobre el empleo, el desempleo y la informalidad que sugieren los estudios reseñados en la introducción. La razón es que dicho aumento resultaría de la distribución por partes iguales entre trabajadores y empresas de la eliminación de los aportes (esto es muy semejante a la opción de que, en vez de aumentar en 4% el salario mínimo, se conceda un auxilio por ese mismo monto a los trabajadores que ganan hasta dos salarios mínimos). Por consiguiente, es necesario evaluar en forma integrada el paquete de reformas laborales propuesto en este estudio. Los posibles efectos (parciales, no de equilibrio general) sobre el empleo formal pueden descomponerse en un efecto de demanda agregada y un efecto de reducción del costo laboral para las empresas.

Para calcular el efecto de demanda suponemos que los trabajadores tienen propensiones al gasto (en bienes de consumo o inversión) de los ingresos disponibles adicionales que van de 0,7 a 0,2, dependiendo del nivel de ingreso. La parte restante para los hombres menores de 52 y las mujeres menores de 47 se destinaría a los planes voluntarios de pensiones. Suponemos que el gasto adicional de los trabajadores tiene un multiplicador de demanda de 1,15 (véase Ramey, 2011)[32] y que la elasticidad del empleo formal en respuesta a cada punto de aumento del PIB es 0,7. Suponemos también que las empresas cuentan con capacidad instalada para absorber la mayor demanda. Con estos supuestos, los cálculos se presentan en la Tabla 3.6. En los cálculos distinguimos el efecto que aplica a todos los grupos de edad (que resulta de los cambios en los aportes para salud y cajas) del efecto que aplica solo a los hombres menores de 52 y mujeres menores de 47 (que se debe a la reforma pensional).

La mayor demanda agregada daría origen a un aumento del PIB de 0,66% y a cerca de 50.000 empleos formales adicionales aproximadamente, la gran mayoría de ellos en salarios hasta 2,5 veces el salario mínimo.

Tabla 3.6. Cálculo del impacto del mayor ingreso disponible de los asalariados formales en el PIB y el empleo

Rango de salarios (veces el salario mínimo)	Salario mensual promedio inicial (pesos)	Número de asalariados formales		Cambio en el ingreso disponible de los asalariados formales*			Propensión al gasto en bienes de consumo o inversión	Efecto de demanda agregada		Efecto en empleos formales de la mayor demanda agregada
		De todas las edades (en el régimen de salud contributivo)	Hombres menores de 52 y mujeres menores de 47 que cotizan para pensiones	Para todas las edades (porcentaje)	Adicional para los hombres menores de 52 y mujeres menores de 47 (porcentaje)	Total en miles de millones de pesos en el año		En miles de millones de pesos en el año	Como % del PIB	
Hasta 1,25	812.121	6.423.512	4.080.728	4,6	8,0	6.069	0,7	4.885,2	0,46	29.889
Entre 1,25 y	1.408.011	2.965.175	1.933.389	0,8	8,0	3.015	0,5	1.733,6	0,16	13.797

[32] El metaestudio de Ramey (2011) revisa todos los cálculos de multiplicadores del gasto público en Estados Unidos durante la Gran Recesión a partir de 2008. Concluye que el multiplicador está en el rango entre 0,8 y 1,5 (siendo 1,15 el punto medio). Este multiplicador supone que no aumentan los "impuestos distorsionantes" para financiar ese gasto.

2,5										
Entre 2,5 y 4	2.624.667	685.801	421.765	-2,0	8,0	626	0,4	288,0	0,03	3.191
Entre 4 y 10	4.779.320	547.498	308.348	-3,5	8,5	420	0,3	144,8	0,01	2.548
Más de 10	12.909.215	112.968	62.886	-4,6	8,5	26	0,2	5,9	0,00	526
Total	1.422.145	10.734.955	6.807.117	0,5	8,1	10.155	0,6	7.057,5	0,66	49.950

Memo: PIB en 2019: 1.061.729 miles de millones de pesos.
*Con respecto al salario básico.
Fuente: cálculos propios con información de la GEIH del DANE y parámetros que se explican en el texto.

Para calcular el efecto de los costos laborales recurrimos a los resultados del estudio de Kugler, Kugler y Herrera Prada (2017), que evaluó el impacto sobre el empleo formal de la reforma de 2012 (Ley 1607) que sustituyó por impuestos los 13,5 puntos de aportes (salud, SENA e ICBF) para trabajadores con salarios hasta 10 salarios mínimos en la mayoría de sectores (fueron excluidas las empresas que se benefician del régimen tributario especial, que están en su mayoría en los sectores de educación, salud y servicios comunitarios). Según estos autores, el efecto fue aumentar en 3,5 puntos porcentuales la probabilidad de que los trabajadores de menos de 10 salarios mínimos informales o desempleados pasaran a la formalidad. Por consiguiente, suponemos que la semi-elasticidad del empleo formal con respecto a cada punto de reducción del costo laboral es 0,26. Aplicamos la misma semi-elasticidad a todos los grupos de salario, pues no contamos con estimaciones más detalladas. Tenemos en cuenta además que las empresas asumirán la mitad del costo de los planes voluntarios de pensiones que se demandarán de acuerdo con las propensiones al ahorro de los trabajadores hombres menores de 52 y mujeres menores de 47 según sus niveles de salario (es decir, uno menos las propensiones al gasto de la Tabla 3.7. Al incluir estos aportes de las empresas a los planes voluntarios, el costo laboral total para las empresas cambiaría muy poco (0,5%), pero *bajaría* para los trabajadores de salarios más bajos y subiría para los de altos salarios. El detalle de los cálculos y los resultados se presentan en la Tabla 3.7. El efecto total de los cambios en los costos laborales sería un aumento de unos 109.000 empleos formales (los empleos de trabajadores hasta 2,5 salarios mínimos aumentarían en 114.000, pero los de los demás bajarían ligeramente).

Tabla 3.7. Cálculo del impacto de los menores costos laborales en el empleo formal asalariado

Rango de salarios (veces el salario mínimo)	Salario mensual promedio inicial (pesos)	Número de trabajadores		Cambio en el costo laboral para las empresas (puntos del salario base)		Efecto en empleo formal		Efecto en empleos por los menores costos laborales
		De todas las edades (en el régimen de salud contributivo)	Hombres menores de 52 y mujeres menores de 47 que cotizan para pensiones	Para todas las edades (porcentaje)	Adicional para los hombres menores de 52 y mujeres menores de 47 (porcentaje)*	Para todas las edades (porcentaje)	+ Para los hombres menores de 52 y mujeres menores de 47 (porcentaje)	
Hasta 1,25	812.121	6.423.512	4.080.728	-2,7	-5,0	45.761	53.049	98.811
Entre 1,25 y 2,5	1.408.011	2.965.175	1.933.389	0,3	-3,6	-1.975	17.953	15.978
Entre 2,5 y 4	2.624.667	685.801	421.765	2,5	-2,9	-4.415	3.133	-1.282
Entre 4 y 10	4.779.320	547.498	308.348	3,6	-2,3	-5.157	1.809	-3.348
Más de 10	12.909.215	112.968	62.886	5,0	-1,5	-1.472	246	-1.226
Total	1.422.145	10.734.955	6.807.117	0,5	-4,4	32.741	76.191	108.932

Memo: PIB en 2019: 1,061,729 miles de millones de pesos.
Fuente: cálculos propios con información de la GEIH del DANE y parámetros que se explican en el texto.

* Suponiendo que los aportes para planes voluntarios son consistentes con las propensiones al consumo por rango de salario de la Tabla 3.6.

Para resumir, el conjunto de reformas laborales que se proponen en este capítulo elevaría el empleo formal en unas 159.000 personas, prácticamente todos de menos de 2,5 salarios mínimos que actualmente son informales, desempleados o inactivos. Los efectos serían mayores si se establece un sistema de afiliación voluntaria a las cajas, pero no es factible precisar cuánto. Estos cálculos no incluyen el impacto de demanda agregada y empleo que resultarían de establecer un ingreso básico universal para adultos mayores, que se calculan en 46.000 personas según el capítulo de reforma de pensiones, presentado en el capítulo 2. Tampoco incluye los efectos de empleo de otras modalidades de subsidio a las familias.

VII. Conclusiones y consideraciones de implementación

En este capítulo se ha presentado una propuesta de reforma laboral que aumenta el ingreso disponible y los empleos formales de los trabajadores de bajos ingresos sin elevar los costos laborales para las empresas. La reforma se basa en la evidencia empírica que demuestra los efectos de destrucción de empleo formal que tienen los mayores costos laborales. La reforma tiene tres componentes: (1) elevar el salario mínimo 4% en forma extraordinaria por una sola vez (o, alternativamente, conceder un auxilio del 4% del salario mínimo a los trabajadores que ganan hasta dos salarios mínimos), (2) cambiar las tasas de aportes del 4% para salud y 4% para las cajas de compensación por tasas progresivas que, en cada caso, irían desde cero para los trabajadores de salario mínimo hasta máximo 9% para los salarios más altos (y que, en el caso de las cajas podría ser menor), y (3) cambiar el régimen actual de contribuciones para pensiones para los hombres menores de 52 años y las mujeres menores de 47 años como parte de una reforma pensional que se explica en detalle en el capítulo 2. Este conjunto de reformas laborales aumentaría el PIB en 0,7 puntos porcentuales y el empleo formal de bajos ingresos en unas 159.000 personas.

Aparte de las reformas ya discutidas, varios analistas y entidades han propuesto otros cambios a la legislación laboral para reducir costos laborales que resultan de obligaciones impuestas a las empresas y para flexibilizar el funcionamiento del mercado laboral sin desproteger a los trabajadores. Las principales propuestas son:

- Permitir que la base de ingreso de cotización de los aportes a la seguridad social sean días u horas (en vez de semanas) para los trabajadores de dedicación parcial o por contrato (Consejo Privado de Competitividad, 2020)
- Establecer el salario integral (todos los sobrecostos y contribuciones) para trabajadores rurales (Grupo del CPC, 2020)
- Eliminar el pago de intereses (1%) sobre cesantías (Clavijo et. al., 2018)
- Limitar la acumulación obligatoria de saldos en los fondos al equivalente a tres meses del último salario y establecer que de ese monto sólo pueden hacerse retiros en los períodos de desempleo por un máximo mensual del 50% del último salario (Clavijo et. al., 2018; Grupo del CPC, 2020)
- Combinar el "mecanismo de protección al cesante" con un esquema de ahorro individual (como las cesantías) que proteja a los trabajadores de menores ingresos y menor capacidad de ahorro (González-Velosa y Robalino, 2020)
- Crear un sistema de escrutinio de incapacidades laborales para evitar abusos (Clavijo et. al., 2018)

- Poner un máximo a los costos de despido (Clavijo et. al., 2018)
- Socializar totalmente el costo de la maternidad para las empresas (no solo la licencia, sino costos de entrenamiento de los sustitutos, etc.) (Ramírez, Tribín y Vargas, 2017)
- Eliminar o simplificar otras normas que limitan la discrecionalidad laboral de la empresa (estabilidad laboral reforzada, control de tercerización, etc.) (Grupo del CPC, 2020).

Es importante destacar que las reformas de los dos primeros puntos serían menos relevantes si se adopta el paquete de reformas laborales descrito en las secciones anteriores, puesto que desaparecerían las contribuciones obligatorias para los trabajadores de más bajos ingresos (sin embargo, seguirían siendo relevantes para trabajadores de salarios medios y altos). Debe notarse, sin embargo, que algunas de estas reformas implican costos fiscales, como la referente a la protección al cesante y la concerniente a socializar los costos de maternidad para las empresas.

Aunque implicarían una gran simplificación de los sistemas de aportes laborales, especialmente para los trabajadores de bajos salarios, las reformas propuestas en este capítulo no están exentas de dificultades de implementación. La más importante tiene que ver con el incentivo que tendrían las empresas y los trabajadores de salarios altos para reportar un ingreso base de cotización bajo, pasando la mayor parte de la remuneración laboral a otras modalidades (bonos, viáticos, gastos de representación, etc.). Otro problema de implementación es la necesidad de establecer ágilmente un marco regulatorio y unos incentivos adecuados para que las AFP y otras entidades financieras ofrezcan programas de pensiones diversos a las empresas y los trabajadores, de forma que pueda pasarse rápidamente del paternalismo coercitivo actual a un sistema de paternalismo liberal (Lora, 2020b). En el capítulo respectivo se menciona la experiencia exitosa de Holanda con un régimen de pensiones como el que nosotros proponemos. Habría un reto semejante en relación con las cajas de compensación, si se opta por la afiliación voluntaria de las empresas o los trabajadores (Lora, 2020a).

Con todo, el principal reto de esta propuesta es de economía política: ¿cómo coordinar los intereses de todas las partes involucradas para hacer el paquete de reformas que se propone? Habría beneficios muy importantes para las clases trabajadores baja y media y para las empresas de todos los tamaños, especialmente las que utilizan intensivamente mano de obra de baja calificación. Pero podría haber oposición de los trabajadores de más altos ingresos que tienen canales de influencia más efectivos. También podría haber oposición de las AFP y de las organizaciones que representan los intereses del capital financiero, ya que la reforma propuesta desmontaría la protección de que hoy gozan el sistema financiero y el mercado de capitales por el hecho de forzar a los trabajadores a ahorrar en activos financieros. Sin embargo, a cambio de esa protección, las AFP y otras entidades financieras gozarían de mayor libertad para competir en el mercado de programas de pensiones y de servicios financieros para el aseguramiento de riesgos de la vejez.

VIII. Referencias

Arango, C. A., & Pachón, A. (2004) "Minimum wages in Colombia: Holding the middle with a bite on the poor". *Colombia: Banco de la República,*

Arango, L. E., & Flórez, L. A. (2017). "Informalidad laboral y elementos para un salario mínimo diferencial por regiones en Colombia". *Borradores de Economía* 1023.

Arango, L. E., Flórez, L. A. & Guerrero, L. (2020). "Minimum wage effects on informality across demographic groups in Colombia", *Borradores de Economía* 1104, Banco de la República.

Broecke, Stijn, Alessia Forti, and Marieke Vandeweyer. (2017) "The effect of minimum wages on employment in emerging economies: a survey and meta-analysis." *Oxford Development Studies* 45, no. 3: 366-391.

Camacho, Adriana, Emily Conover & Alejandro Hoyos (2014). "Effects of Colombia's social protection system on workers' choice between formal and informal employment." *The World Bank Economic Review* 28, no. 3: 446-466.

Clavijo, S., Vera, A., Cuéllar, E., Idobro, J. D. y Ríos, A. (2018). "Elementos para una reforma laboral integral". Anif.

Consejo Privado de Competitividad (2020). *Informe Nacional de Competitividad 2020-2021.*

Cuesta, José & Mauricio Olivera (2014). "The impact of social security reform on the labor market: The case of Colombia." *Journal of Policy Modeling* 36, no. 6: 1118-1134.

González-Velosa, C. y Robalino, D. (2020). "Hacia mejores mecanismos de protección de riesgos para la clase media y vulnerable: Un análisis para los países andinos". Banco Interamericano de Desarrollo.

Grupo del CPC (2020). "Estrategia para la recuperación, adaptación y preparación de Colombia a una nueva realidad". Consejo privado de Competitividad.

Kugler, Adriana & Maurice Kugler (2009). "Labor market effects of payroll taxes in developing countries: Evidence from Colombia." *Economic development and cultural change* 57, no. 2: 335-358.

Kugler, Adriana, Maurice Kugler & Luis Omar Herrera Prada (2017). "Do payroll tax breaks stimulate formality? Evidence from Colombia's reform." No. w23308. National Bureau of Economic Research.

Levy, Santiago. (2019) "Social insurance, human development and social cohesion." *Journal of Human Development and Capabilities* 20, no. 3: 280-296.

Lora, Eduardo (2020a). "El futuro de las Cajas de Compensación". https://www.dinero.com/opinion/columnistas/articulo/el-futuro-de-las-cajas-de-compensacion-por-eduardo-lora/293317

Lora, Eduardo (2020b). "Las AFP y la libertad individual". https://www.semana.com/opinion/columnistas/articulo/las-afp-y-la-libertad-individual-por-eduardo-lora/306412/

Maloney, William F. y Jairo Núñez. (2000) *Measuring the impact of minimum wages: Evidence from Latin America*. The World Bank.

Mondragón-Vélez, Camilo, Ximena Peña, Daniel Wills, and Adriana Kugler (2010). "Labor market rigidities and informality in Colombia [with comment]". *Economía* 11, no. 1 (2010): 65-101.

Mora, Jhon James, and Juan Muro (2019). *The long run wage-employment elasticity: Evidence from Colombia*. No. 1901. Universidad de Alcalá, Departamento de Economía.

Núñez, Jairo, and Juan D. Bonilla (2001). "¿Quiénes se perjudican con el salario mínimo en Colombia?", *Coyuntura Económica,* Fedesarrollo.

Jorge Pérez Pérez (2020). "The minimum wage in formal and informal sectors: Evidence from an inflation shock", *World Development*, Volume 133: https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.104999.

Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana (2020) "El debate sobre las Cajas de Compensación". Informe No. 1.

Ramírez, Natalia, Ana María Tribín y Carmiña O. Vargas (2017). "Maternidad y mercado laboral: el impacto de la legislación", en Arango, Luis Eduardo, Francesca Castellani y Eduardo Lora, eds. (2017): *Desempleo femenino en Colombia*, BID y Banco de la República.

PARTE II: Diagnóstico de la estructura tributaria colombiana y propuestas de reforma estructural

CAPÍTULO 4. Impuesto de renta a las personas naturales

Eduardo Lora **Miguel Benítez**

I. Introducción

El impuesto de renta de las personas (IRP) recauda muy poco en Colombia: en 2018, generó ingresos al fisco por solo 1,3% del PIB, muy por debajo del 8,3% del PIB en promedio en los países de la OCDE (Clavijo, 2020). Los ingresos que reciben las personas equivalen a 71,3% del PIB, pero las "rentas líquidas netas" antes de beneficios tributarios que son reportadas en las declaraciones de renta representan apenas 12,5% del PIB. Y la tasa efectiva de tributación que se paga sobre esas rentas es apenas 3,7% del PIB. Por eso, puede decirse que el IRP en Colombia es un cascarón vacío, como en otras partes de América Latina (Corbacho et al., 2012). Hay, en esencia, cinco factores que producen ese resultado: (1) la evasión; (2) las rentas exentas, que son la diferencia entre la totalidad del ingreso de las personas, es decir las "rentas líquidas brutas", y las "rentas líquidas netas"; (3) las exclusiones, que son la parte de las rentas líquidas netas que se justifican como gastos para llegar a la "renta gravable"; (4) el alto umbral mínimo de la renta gravable a partir del cual aplican las tarifas del impuesto; y (5) el fuerte escalonamiento de las tarifas, de 19% a 39%.

En este capítulo se explora el potencial de recaudo tributario adicional que se tendría cambiando los distintos parámetros que determinan los cuatro últimos factores. Solamente en forma muy tentativa intentaremos calcular la evasión, pues carecemos de la información que necesitaríamos para refinar los cálculos. La base de información que utilizamos es la Gran Encuesta Integrada de Hogares de 2019 (GEIH), complementada con algunos datos de declaraciones de renta de las personas más ricas del país según la DIAN (que son tomados de Garay & Espitia, 2019). La información utilizada tiene dos grandes limitaciones: no permite distinguir entre evasores y no evasores y no capta adecuadamente los ingresos de capital de las personas. No obstante, como veremos, los resultados son suficientemente ilustrativos para saber cuáles son las reformas más promisorias que pueden hacerse al IRP para aumentar el recaudo. Como el IRP ha sido diseñado teniendo en cuenta su incidencia sobre los diferentes grupos de ingreso, analizaremos también el impacto que las posibles reformas pueden tener sobre la distribución del ingreso per cápita de los hogares.

II. Metodología

Para medir el impacto de las distintas reformas, partimos de una situación de base que refleja en el mayor detalle posible la incidencia que tiene el Estatuto Tributario vigente sobre los ingresos de las personas en 2019, bajo el supuesto de que no hay ninguna evasión. Los parámetros del Estatuto Tributario los aplicamos a los ingresos individuales anuales que pueden estimarse según la GEIH. Para tal efecto, utilizamos los 12 meses de la GEIH de 2019 corrigiendo las observaciones individuales de los perceptores de ingresos laborales mediante el sistema de imputación de ingresos propuesto por Lora et al. (2021). Esta corrección, que no suele hacerse cuando se usa la GEIH, es fundamental para calcular correctamente los perceptores de ingresos laborales y sus respectivos ingresos anuales, así como los de sus familias. No puede suponerse, como usualmente se hace, que multiplicando por 12 el ingreso laboral reportado por un individuo o una familia en un mes de la GEIH se puede deducir cuánto es su ingreso anual, ya que muchas personas no trabajan ni reciben ingresos los 12 meses del año. Y por la misma razón, no puede deducirse que el número de personas que reciben ingresos laborales en un año son el promedio de las que reciben ingresos en un mes cualquiera.

Tabla 4.1. Perceptores de ingresos laborales, ingresos per cápita del hogar y Gini de concentración del ingreso

	Promedio mensual (millones)	Anual (datos mensuales ajustados)	Efecto del ajuste (%)
Número de perceptores de ingreso laboral	20,6	24,1	16,8%
Clase baja (deciles 1 a 5)	9,2	11,8	28,2%
Clase media (deciles 6 a 9)	9,4	10,2	8,9%
Clase alta (decil 10)	2,0	2,1	1,6%
Ingreso mensual per cápita de los hogares			
Clase baja (deciles 1 a 5)	$192.529	$197.617	2,6%
Clase media (deciles 6 a 9)	$799.534	$780.141	-2,4%
Clase alta (decil 10)	$3.435.499	$3.404.495	-0,9%
Gini de la concentración del ingreso	0,607	0,599	-1,4%

Fuente: cálculos propios con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, complementada con datos de los 284 declarantes de más altos ingresos tomada de Garay y Espitia (2019).

Como se aprecia en la Tabla 4.1, las diferencias entre los dos métodos de cálculo son sustanciales. Los perceptores de ingresos laborales no son 20,6 millones, como se deduciría de promediar las 12 GEIH mensuales, sino 24,1 millones, con una subestimación relativamente más grande en las clases baja y media que en la clase alta. Esto se traduce en que el ingreso per cápita de los hogares de clase baja es más alto de lo que indicarían los promedios de datos mensuales, mientras que el de los hogares de clase media son más bajos y los de clase alta son ligeramente menores. El coeficiente Gini resulta más alto que el calculado por el DANE porque solo incluimos ingresos primarios (sin subsidios ni otras transferencias) y porque consideramos los ingresos familiares anuales (incluyendo imputaciones), como ya se explicó.

Cobertura de la GEIH y su relación con los montos declarados a la DIAN

Una vez se hace este ajuste, las 228.171 encuestas de hogares de la GEIH de 2019 tienen una excelente representatividad de los ingresos laborales: el valor total de los sueldos y salarios según la GEIH equivale a 27,7% del PIB, muy semejante al 29% calculado con las Cuentas Nacionales de 2018 (Tabla 4.2). En cambio, las otras fuentes de ingreso personal están subrepresentadas en la GEIH: los ingresos de los trabajadores independientes, que son dueños de sus propios negocios, equivalen según Cuentas Nacionales a casi 20% del PIB, pero sólo llegan a 8,8% del PIB en la GEIH. Las pensiones pagadas a las personas equivalen a 4,3% del PIB según Cuentas Nacionales, pero sólo se captan en la GEIH pensiones por valor equivalente a 3,4% del PIB. Peor aún, los ingresos de rentas, participaciones y dividendos del capital que reciben las personas y que, según Cuentas Nacionales, valen 18,1% del PIB, apenas son 1,9% según las encuestas. Esto refleja el hecho de que la GEIH no es representativa de los individuos más ricos del país (Alvaredo y Londoño, 2013). En un intento por corregir estos vacíos, hemos reemplazado la información del hogar más rico de la GEIH, que representa a 284 hogares según los factores de expansión, con información de las 284 personas naturales declarantes más ricas del país, según se reporta (en forma parcial[33]) en Garay y Espitia (2019). Este método corrige muy

[33] Garay y Espitia (2019) presentan los ingresos brutos (en unidades de valor tributario de 2017) de 24 de las 300 personas naturales más ricas según las declaraciones presentadas a la DIAN (Figura 7, pág. 109). También presentan el total y la descomposición por cédulas de la renta líquida de esas 300 personas (pág. 106), así como

parcialmente las deficiencias de representatividad: la cobertura de los ingresos de los trabajadores independientes llega a 45,7% y la de los ingresos de capital apenas a 15,5%.

Tabla 4.2. Indicadores de cobertura de la información utilizada

	Según Cuentas Nacionales (% del PIB)	Según encuestas de hogares (% del PIB)	Según encuestas de hogares incluyendo las 284 personas más ricas según la DIAN (% del PIB)	Cobertura total de la información utilizada (%)
Sueldos y salarios	29,0%	27,7%	27,7%	95,6%
Renta mixta (independientes)	19,9%	8,8%	9,1%	45,7%
Pensiones	4,3%	3,4%	3,4%	78,4%
Ingresos de capital	18,1%	1,9%	2,8%	15,5%
Total de ingresos corrientes	71,3%	41,8%	42,9%	60,3%

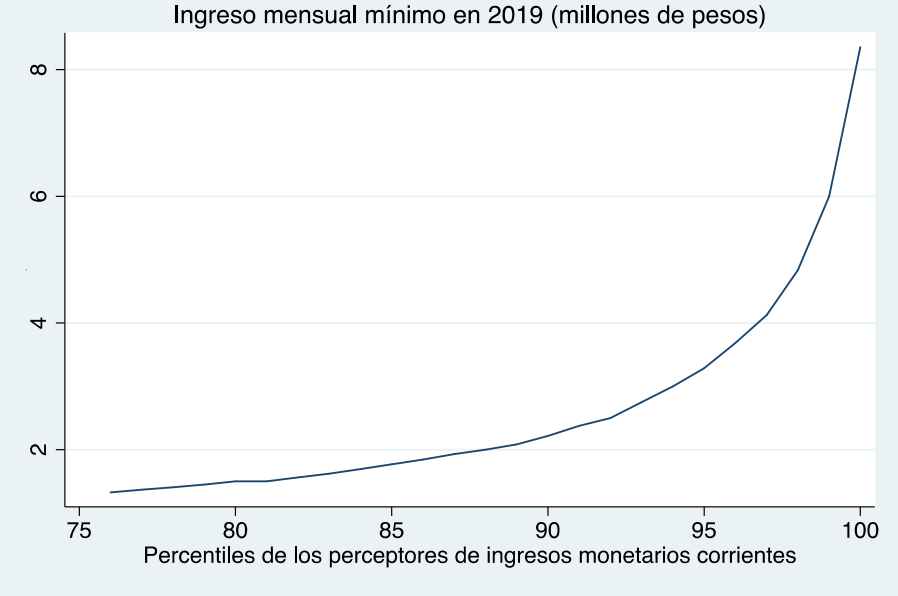
Fuente: cálculos propios con datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, complementada con datos de los 284 declarantes de más altos ingresos tomada de Garay y Espitia (2019).
Memo: PIB en 2019: 1.061.729 miles de millones de pesos.

Por consiguiente, la GEIH (ampliada con información de los declarantes más ricos) es una fuente adecuada para analizar el potencial de los impuestos sobre la renta por concepto de sueldos y salarios (incluyendo subsidios al transporte, bonificaciones, horas extras, etc.), menos adecuada para las rentas de los trabajadores independientes y sus negocios, y muy poco adecuada para analizar las rentas del capital.

Antes de entrar al detalle de los cálculos tributarios, es conveniente presentar información descriptiva sobre los ingresos individuales y de las familias de altos ingresos. En el Gráfico 4.1 aparece el ingreso mensual de los perceptores a partir del percentil 75 de ingresos. El ingreso mensual mínimo para que un individuo esté en el percentil 94 son apenas $2’883.000. Para pertenecer al percentil 99 se requiere ganar por lo menos $5’836.000 mensuales en promedio en el año, y para estar en el 1% más rico de los perceptores se requiere ganar $8’127. 000 mensuales en promedio en el año. Debido a la crisis, en 2020 estos umbrales seguramente serán más bajos. Si estuvieran incluidas todas las rentas de los trabajadores independientes, así como las rentas de capital, bajaría la posición en la escala de ingresos de todos los individuos que sí capta la GEIH.

las correspondientes tasas efectivas promedio de tributación de cada cédula (pág. 107). Con esta información hemos generado las variables de los 284 hogares más ricos, suponiendo que cada hogar tiene tres miembros.

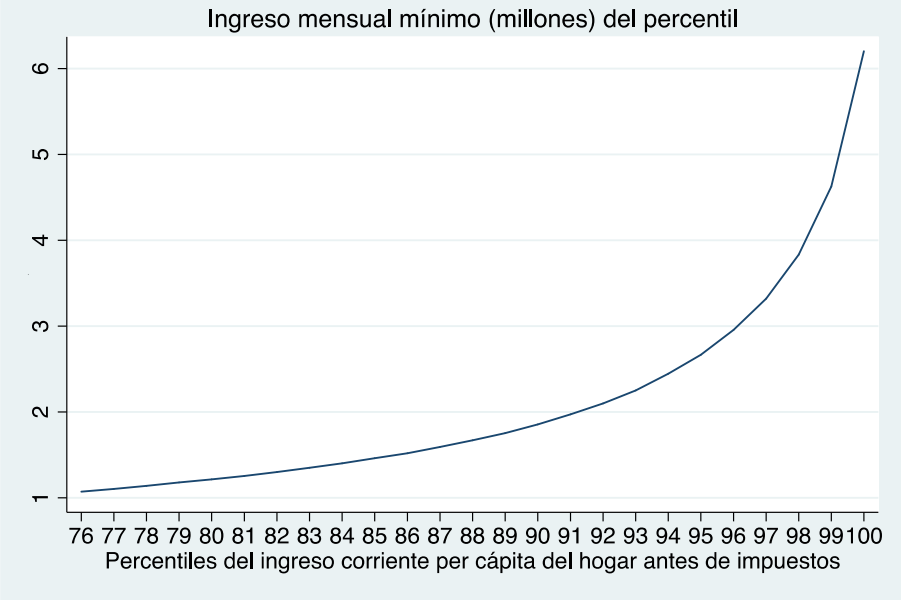
Gráfico 4.1. Percentil según el ingreso individual



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE.

De forma semejante, en el Gráfico 4.2 se presentan los ingresos per cápita mínimos por percentil de los hogares (no de los individuos). Los montos mínimos de ingreso per cápita mensual para los percentiles 94, 99 y 100 son $2'050.000; $4'032.000 y $5'521.000. Por las razones que ya se explicaron, estos valores serían mayores, especialmente para el percentil más alto, si estuvieran incluidos todos los ingresos de independientes y rentistas de capital. En cualquier caso, es importante tener en mente estas magnitudes para dimensionar los conceptos de clase baja, media y alta, ya que las percepciones que tienen los individuos sobre su propia posición o la de sus familias en las escalas de ingreso suelen ser muy erradas, reflejando un sesgo psicológico a "sentirse" de clase media (Lora y Fajardo, 2013). Este sesgo dificulta mucho la discusión de las políticas tributarias.

Gráfico 4.2. Percentil según el ingreso per cápita del hogar



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE.

III. Escenario base

El escenario base representa el potencial tributario en 2019 aplicando de la forma más estricta posible el Estatuto Tributario vigente a todos los perceptores de ingresos de nuestra base de datos, cualquiera que sea la fuente de sus ingresos corrientes. Aunque, como acabamos de señalar, las rentas de capital casi no están reflejadas en nuestros datos, no tendría sentido excluirlas en la construcción de los escenarios porque son una de las fuentes de ingresos de hogares de todas las clases sociales. Puesto que estamos interesados en analizar cómo el impuesto a la renta de las personas afecta el ingreso disponible de las familias, qué tan progresivo es el impuesto, y de qué magnitud es su potencial redistributivo, hacemos todos estos cálculos por hogar.

El procedimiento que hemos seguido empieza por calcular la *renta líquida bruta anual por persona.* Esta renta líquida bruta comprende los ingresos monetarios corrientes de las personas, antes de impuestos o contribuciones pagadas por los trabajadores. Excluye las rentas imputadas por alquileres de quienes viven en su propia vivienda, y cualquier otro ingreso diferido o imputado, pero incluye los ingresos por pensiones. No incluye los ingresos por concepto de ventas de activos (por ejemplo, inmuebles, acciones, títulos de inversión financiera, etc.), ni indemnizaciones de seguros, por no ser ingresos corrientes. Por último, no incluye subsidios (diferentes de pensiones) ni ayudas recibidas del gobierno o de particulares, de forma que puede identificarse con el concepto de ingresos monetarios primarios corrientes (antes de cualquier otra redistribución o transferencia).

A la *renta líquida bruta* así definida se le restan los ingresos que no constituyen renta ni ganancia ocasional que, según el Estatuto Tributario, para los ingresos laborales y de los trabajadores independientes, comprenden los aportes de los trabajadores a la seguridad social, las pensiones y los ahorros voluntarios en las AFP (estos últimos hasta un máximo del 25% de la renta líquida bruta, sin exceder 2.500 unidades de valor tributario, UVT, es decir $85’675.000 en 2019). Suponemos que, aleatoriamente, los individuos utilizan una fracción de ese tope de 25% de ahorros voluntarios en las AFP (con media 12,5%). Como las rentas por concepto de dividendos se tratan como una “cédula”

separada para el cálculo del impuesto, hemos decidido restar a la renta bruta *todos* los ingresos por rentas de capital, ya que la GEIH no permite separar los dividendos de los intereses recibidos y las ganancias provenientes de sociedades. Se tiene así, por un lado, la *renta líquida neta de ingresos laborales y otros* y, por otro, la *renta líquida neta de dividendos* (incluyendo otras rentas de capital).

El siguiente paso consiste en quitar las "exclusiones" (también llamadas "beneficios tributarios") que pueden restarse de las rentas líquidas netas hasta cierto monto. Para los ingresos laborales y otros, hay exclusiones automáticas (que no requieren documentación de gastos) del 25% de la renta líquida neta, más otras exclusiones según el número de personas dependientes, intereses de vivienda, medicina prepagada y otras. El total de las exclusiones no puede superar el 40% de la renta líquida neta ni un valor de 5.400 UVT, lo que en 2019 corresponde a $185'058.000. Suponemos que, en forma aleatoria, los declarantes reclaman exclusiones entre 25% y el 40% de su renta líquida neta (con una media de 32,5%, y en cualquier caso sin superar el tope de 5.400 UVT). Para los dividendos, las exclusiones tienen un valor máximo de 300 UVT, o sea $10'281.000 en 2019, que no requiere justificación (y que, por lo tanto, aplicamos en todos los casos relevantes). Se obtienen así la *renta líquida gravable de ingresos laborales y otros*, y la *renta líquida gravable de dividendos.*

La renta líquida gravable de ingresos laborales y otros está gravada a *tasas de impuesto diferenciales por segmentos*, empezando en 19% a partir de 1.090 UVT ($37'354.300), hasta llegar a 39% a partir de 31.000 UVT ($1.062'370.000). Por su parte, la renta líquida gravable de dividendos está gravada a la tasa única de 10%. Se obtiene así, finalmente, el *impuesto a cargo del contribuyente* como la suma de los impuestos por ingresos laborales y otros, y por dividendos.

En este escenario básico los contribuyentes obligados a pagar como impuesto al menos un millón de pesos en el año gravable 2019 son 1,2 millones y el recaudo estimado del IRP suma 0,32% del PIB (Tabla 4.3). Esto es mucho menos que el 1,3% de recaudo efectivo del IRP, debido nuevamente a que nuestra fuente de información deja por fuera gran parte de los ingresos altos de independientes y rentistas de capital.

Tabla 4.3. Efectos de posibles reformas al IRP

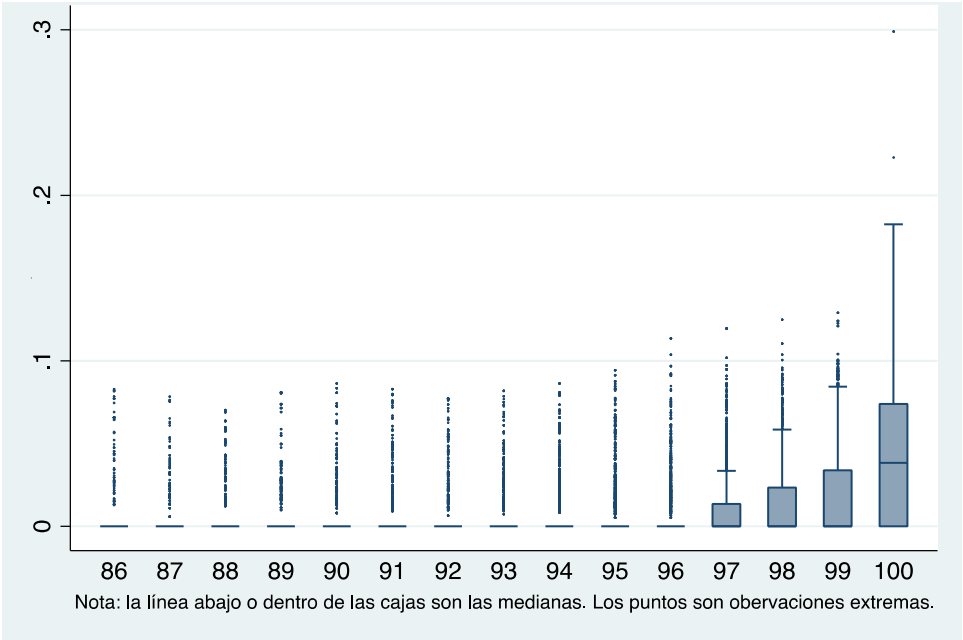
Simulación número	Cambio respecto a la simulación base	Gini del ingreso corriente después de impuestos	Gini redistribu-yendo en forma plana el recaudo adicional	Número de contribuyentes (que pagan al menos $1m en impuestos en 2019)	Recaudo ($mm)	Recaudo (% del PIB)	Tasa efectiva de tributación (% del ingreso)
Base		0,580	0,575	1.223.919	3.433	0,32%	0,9%
1	Se limitan las exclusiones	0,578	0,571	1.363.158	4.990	0,47%	1,3%
2	Se gravan las pensiones	0,578	0,570	1.348.526	5.168	0,49%	1,3%
3	Se gravan los ahorros voluntarios en las AFP	0,579	0,572	1.307.037	4.402	0,41%	1,1%
4	Se reduce a la mitad el primer umbral anual	0,577	0,569	1.813.052	5.776	0,54%	1,5%
5	Se igualan todas las tasas en 39%	0,578	0,569	1.259.412	5.006	0,47%	1,3%
6	Se eliminan las exclusiones y se gravan pensiones y ahorros en las AFP	0,573	0,556	1.953.253	10.005	0,94%	2,5%
7	De 1 a 5 combinadas	0,563	0,531	2.923.631	20.191	1,90%	5,1%

Simulación número	Cambio respecto a la simulación base	Gini del ingreso corriente después de impuestos	Gini redistribu-yendo en forma plana el recaudo adicional	Número de contribuyentes (que pagan al menos $1m en impuestos en 2019)	Recaudo ($mm)	Recaudo (% del PIB)	Tasa efectiva de tributación (% del ingreso)
8	De 1 a 5 combinadas y declaración por hogar (Ginis de hogares, no de personas)	0,595	0,512	2.346.090	20.239	1,91%	5,1%
9	De 1 a 5 combinadas con tasas 20, 33 y 39%	0,568	0,543	2.804.540	15.413	1,45%	3,9%
10	De 1 a 5 combinadas con tasas 20 y 39%	0,567	0,542	2.804.540	15.983	1,50%	4,0%
11	De 1 a 5 combinadas con tasas 33 y 39%	0,564	0,533	3.027.215	19.418	1,83%	4,9%
12	De 1 a 5 combinadas con tasa única de 25%	0,567	0,541	3.000.818	16.445	1,55%	4,1%

Fuente: cálculos propios con parámetros del Estatuto Tributario vigente para los ingresos de 2019, y datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE de 2019, complementada con datos de los 284 declarantes de más altos ingresos en 2017, tomada de Garay y Espitia (2019).

Las tasas efectivas de tributación del IRP por hogar son nulas para la casi totalidad de los hogares de los 96 primeros percentiles (Gráfico 4.3). Solamente en los cuatro últimos percentiles hay números significativos de hogares que pagan algún IRP, aunque la enorme mayoría a tasas muy bajas. Por ejemplo, la tasa efectiva de tributación *mediana* de los hogares del percentil 100 es apenas 3% (la tasa efectiva promedio es 5,7%). Como lo indican los puntos en el gráfico, sólo unos pocos hogares del percentil 100 (que constituyen casos anómalos) tienen tasas efectivas de tributación superiores al 18%.

Gráfico 4.3. Tasas de tributación efectivas por hogar según percentil



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE.

A pesar del fuerte escalonamiento de las tasas efectivas de tributación en los percentiles más altos, el IRP es muy poco progresivo, en el sentido de que cambia muy poco la distribución total del ingreso. El coeficiente Gini del ingreso per cápita de los hogares pasa de 0,599 antes de impuestos a 0,58 después de impuestos. Como el IRP recauda muy poco, su impacto distributivo potencial a través del gasto también es muy modesto. Por ejemplo, si el recaudo del IRP se redistribuyera por igual entre todos los perceptores de ingreso, el Gini bajaría apenas a 0,575.

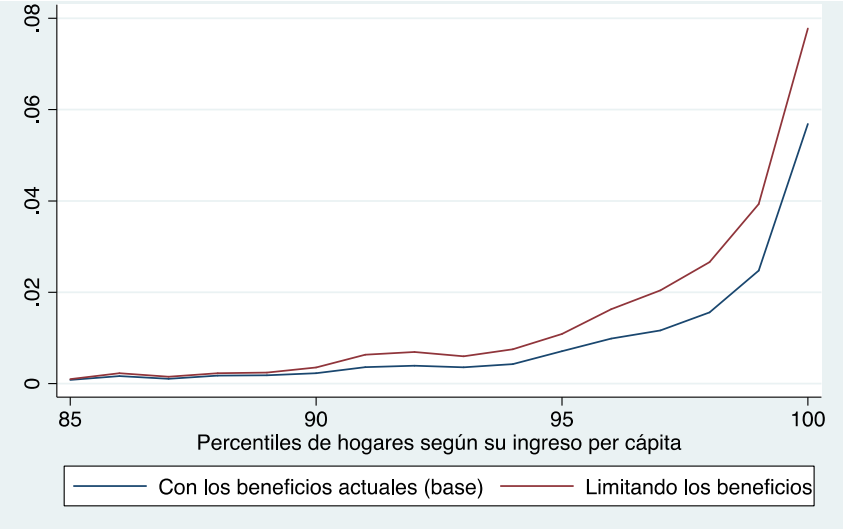
IV. Simulación de opciones de reforma del IRP

Presentamos a continuación los principales resultados de varias opciones de reforma del IRP. Las primeras cinco simulaciones son reformas separadas de alguno de los parámetros del IRP mencionados arriba. Las demás son reformas que combinan las cinco reformas separadas de diversas formas y que, como veremos, potencian el efecto de cada reforma hecha en forma aislada.

1. Se limitan las exclusiones a 10% de los salarios y 25% de los ingresos de independientes

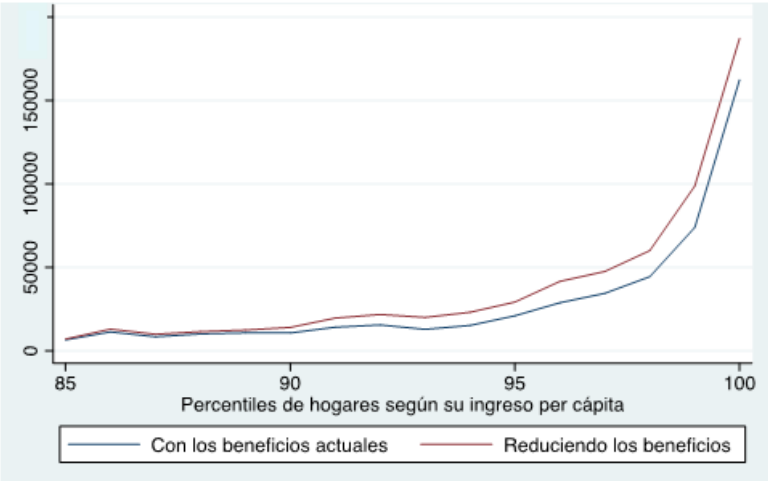
En esta simulación se limitan los beneficios tributarios por exclusiones, que en la actualidad pueden llegar hasta el 40% de la renta líquida neta con un tope en UVT, como mencionamos arriba. Los límites que establecemos son el 10% de los salarios y el 25% de los ingresos de los trabajadores independientes, sin cambiar el tope en UVT. Además, no habría beneficios tributarios por dependientes, medicina prepagada y otros gastos. Como se observa en los Gráfico 4.4 y 4.5, esta reforma tendría efectos modestos sobre la tasa de tributación efectiva y sobre el número de contribuyentes. Como las tasas efectivas aumentarían para los percentiles más altos, habría una mayor progresividad, aunque igualmente modesta (el Gini después de impuestos pasaría de 0,58 a 0,578 y después del gasto de 0,575 a 0,571; véase la Tabla 4.3).

Gráfico 4.4. Tasas efectivas limitando los beneficios tributarios al 10% del ingreso de los asalariados y 25% del ingreso de los independientes



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE.

Gráfico 4.5. Número de contribuyentes si se reducen los beneficios tributarios al 10% de los ingresos salariales y 25% de los ingresos de los independientes

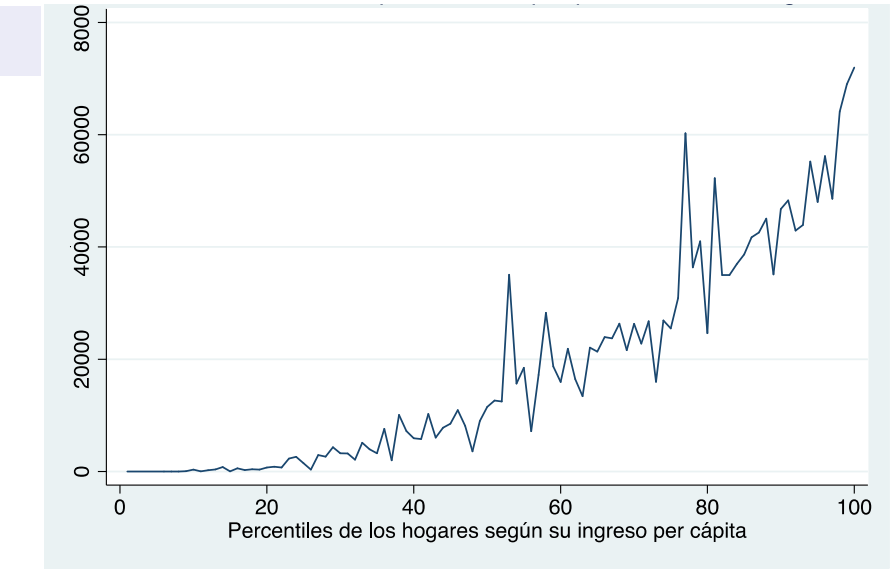


Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE.

2. *Se gravan las pensiones*

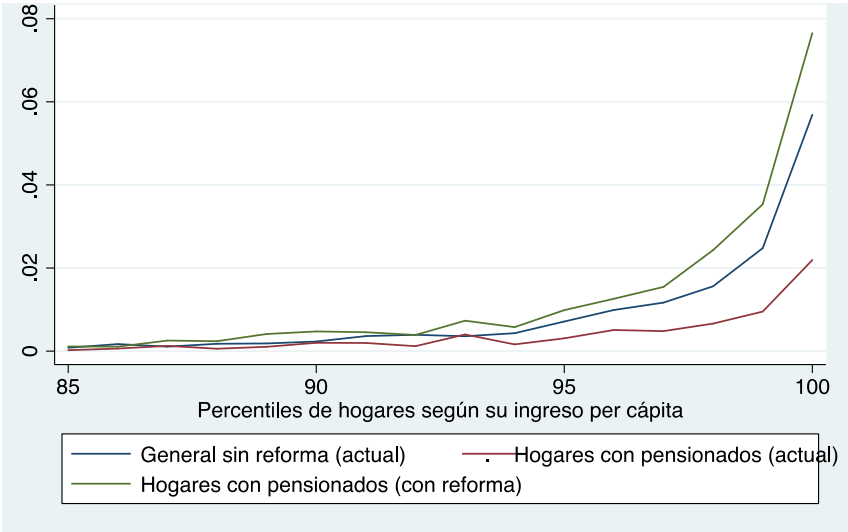
Aunque muchas de las pensiones en Colombia son muy cercanas a un salario mínimo, la mayoría de los pensionados no pertenece a hogares de clase media, sino a hogares de relativamente altos ingresos (Gráfico 4.6). Dado que es bastante alto el umbral a partir del cual se paga la tasa más baja de impuestos (de 19%), la gran mayoría de los pensionados no tendría que pagar impuestos en el caso en que decidiera gravarse a las pensiones como cualquier otro ingreso. Gravar las pensiones aumentaría muy poco el número de contribuyentes, puesto que, en los percentiles más altos, muchos de los pensionados tienen otras fuentes de ingreso. Sin embargo, esta medida corregiría una muy grave inequidad horizontal: en los percentiles más altos, la tasa efectiva de tributación de las familias con pensionados es significativamente inferior a la del resto de hogares, como se puede ver en el Gráfico 4.7. Esto significa que esta reforma es justificable, no sólo porque genere recaudos adicionales, sino por razones de progresividad y equidad.

Gráfico 4.6. Número de pensionados por percentil de los hogares



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE.

Gráfico 4.7. Tasas de tributación efectiva de los hogares con pensiones, con y sin reforma, comparadas con las generales sin reforma

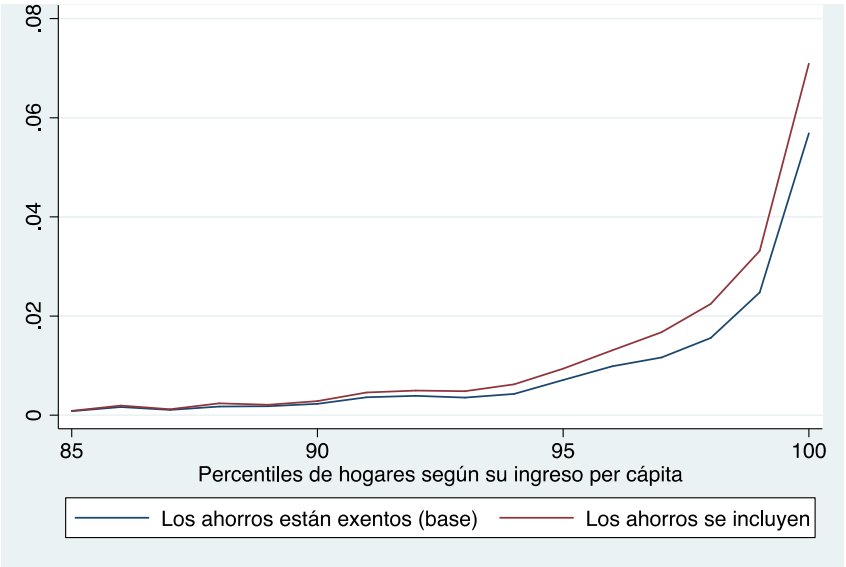


Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE.

3. *Se incluyen en la base gravable los ahorros voluntarios en las AFP*

Actualmente, el Estatuto tributario considera que no constituyen renta ni ganancia ocasional los ahorros voluntarios de los trabajadores e independientes en las AFP hasta por 25% del ingreso bruto, y con un máximo de 2.500 unidades de valor tributario ($85'675.000). En esta simulación se elimina esa prebenda. El efecto sobre las tasas efectivas de tributación es modesto y moderadamente progresivo (debido al efecto del tope). El efecto fiscal sería apenas 0,1% del PIB.

Gráfico 4.8. Tasa efectiva al incluir en la base los ahorros voluntarios en las AFP

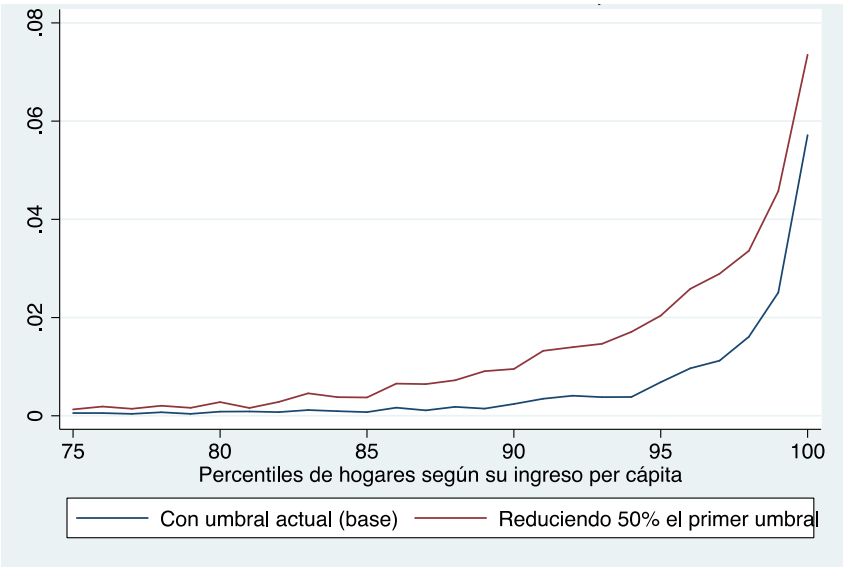


Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE.

4. Se reduce a la mitad el primer umbral

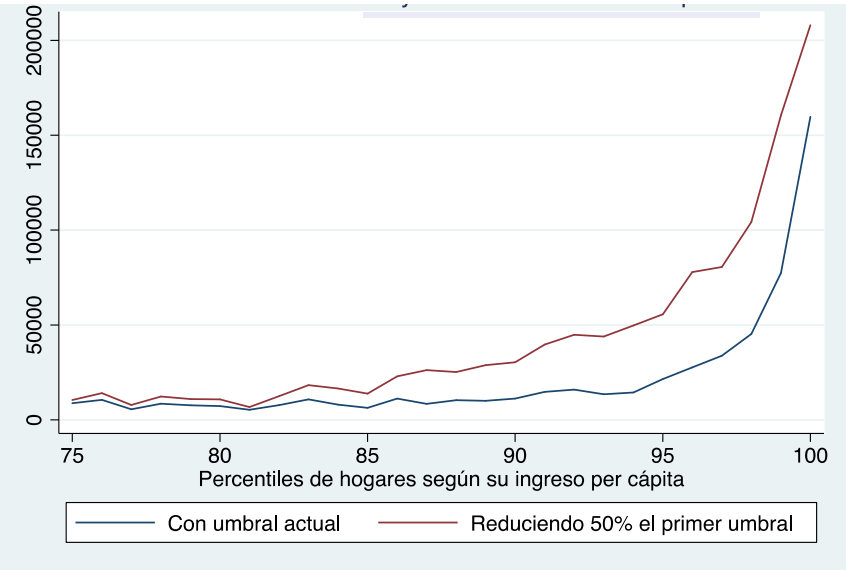
Otra reforma posible consiste en bajar el umbral a partir del cual se gravan los ingresos a la tasa más baja (del 19%). Suponemos en este ejercicio que el umbral se reduce a la mitad, quedando en $18'677.150 anuales de renta líquida gravable en 2019. Esta reforma ampliaría en cerca de 600.000 personas la base de contribuyentes, y generaría un recaudo adicional equivalente a 0,2% del PIB (Tabla 4.3). Es la reforma individual de mayor impacto en ambos sentidos. Los efectos más fuertes se darían en los percentiles 90 a 97 que, como hemos visto, pagan muy poco en la actualidad. La tasa efectiva de tributación de estos percentiles empezaría en 0,9% en el percentil 90, alcanzaría 1,4% en el percentil 93, y llegaría a 2,9% en el percentil 97 (Gráficos 4.9 y 4.10). Es importante mencionar que, en este escenario, cada tarifa se activa por encima de los nuevos umbrales de renta. Dado que se introduciría un nuevo umbral (545 UVT), sobre el que ahora aplicaría la tarifa del 19%, todas las demás tarifas se activarían un umbral más bajo frente al actual (28% a partir de 1090 UVT, 33% a partir de 1.700 UVT, etc.).

Gráfico 4.9. Tasa efectiva al reducir 50% el primer umbral



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE.

Gráfico 4.10. Número de contribuyentes al reducir 50% el primer umbral



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE.

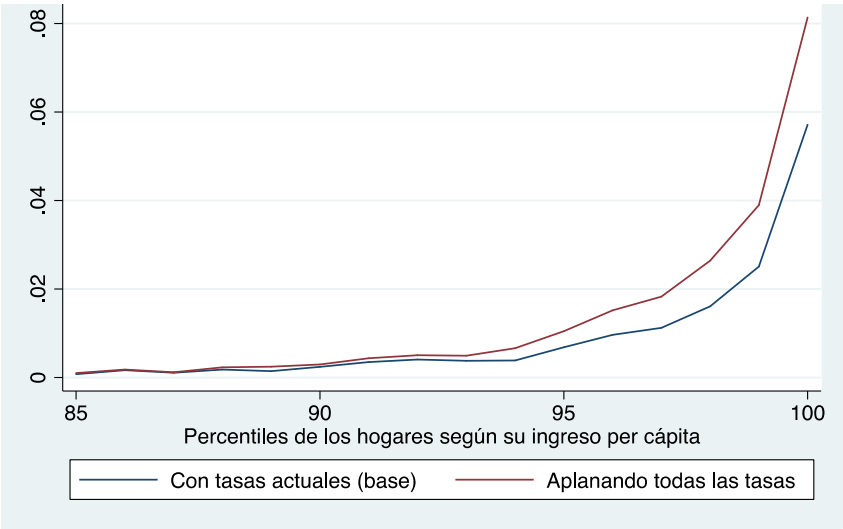
Sin embargo, reducir a la mitad el primer umbral tienen efectos modestos sobre la concentración del ingreso: el Gini después de impuestos bajaría de 0,58 a 0,577, y el Gini después de que los recursos adicionales recaudados fueran devueltos en gasto por igual a todas las familias bajaría de 0,575 a 0,569.

5. *Se aplanan todas las tasas desde el primer umbral en 39%*

El fuerte escalonamiento de las tasas efectivas del IRP depende, sobre todo, de que la renta gravable hasta el primer umbral está gravada a tasa cero. El escalonamiento posterior de las tasas, desde 19%

hasta 39% (28, 33, 35, 37, 39), en apariencia refuerza la progresividad, pero realmente hace lo contrario, como se aprecia en esta simulación de política (Gráfico 4.11). En otras palabras, el escalonamiento de las tasas beneficia más que proporcionalmente a los percentiles más altos. Aplanar las tasas generaría ingresos tributarios adicionales equivalentes a 0,15% del PIB. Sin embargo, al igualarse todas las tasas en 39% se reduciría el coeficiente Gini después de impuestos en apenas 0,2 pp y, después de distribuir el recaudo en forma plana, en 0,6 pp.

Gráfico 4.11. Tasas efectivas aplanando en 39% todas las tasas desde el primer umbral



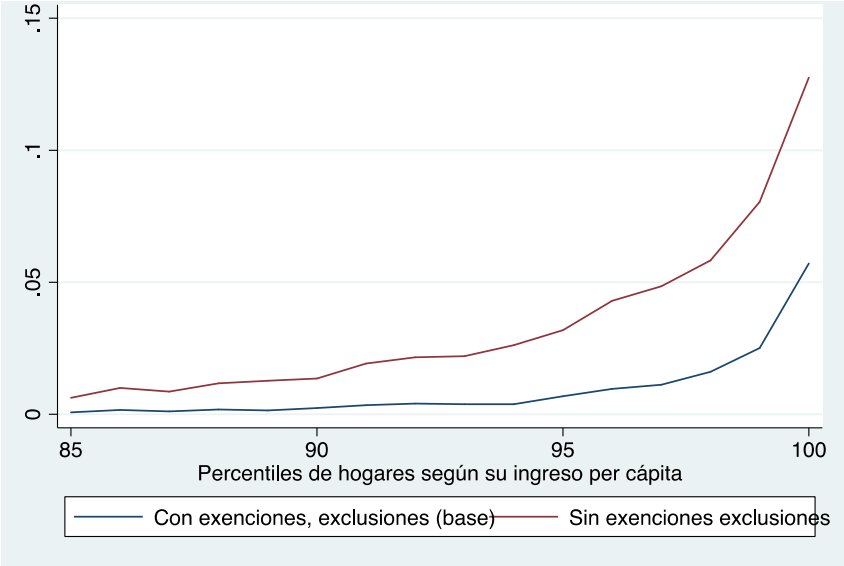
Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE.

6. *Eliminación completa de exenciones y exclusiones*

A partir de esta simulación, presentamos algunas combinaciones de reformas que permiten mostrar cómo se potencian los efectos de las reformas separadas. Empezamos por una reforma que elimina tanto las exenciones que actualmente reducen la base del IRP (pensiones, aportes de seguridad social y ahorros voluntarios en las AFP), como los diversos beneficios tributarios o exclusiones (automática del 25% de ingresos laborales y otros, medicina prepagada, educación, y exclusiones sobre dividendos). Esta simulación nos permite calcular el costo de todas las exenciones y exclusiones (si no hubiera ninguna evasión de los ingresos que están representados en nuestra base de datos). El costo total es 0,62% del PIB, casi el doble del recaudo del escenario base (0,32% del PIB). De ese total, 0,2% del PIB corresponde al costo de las exclusiones (suponiendo las exenciones actuales). Es importante señalar que el costo de las exclusiones calculado por la DIAN es 0,6% del PIB, debido a que se incluyen las que favorecen a declarantes de muy altos ingresos (independientes y de capital) que no están bien representados en nuestra base de datos.

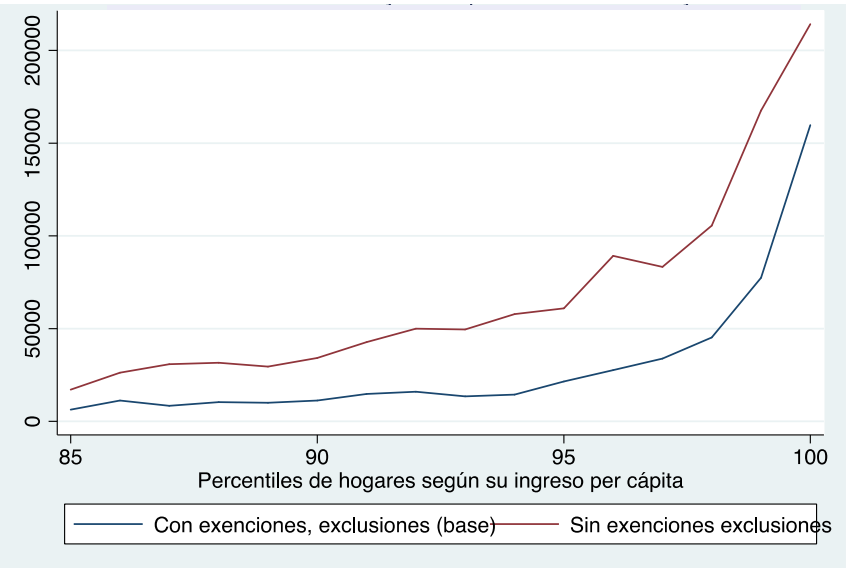
Los resultados de esta simulación implican que, en vez de una tasa efectiva de tributación de 2,5% sobre todos los ingresos, debido a las exenciones y exclusiones se tiene una tasa de apenas 0,9%. Como se observa en el Gráfico 4.12, si se quitan todas las exenciones y exclusiones, las tasas de tributación efectivas aumentarían suave y progresivamente desde percentiles que actualmente no pagan prácticamente nada. Esto implicaría cerca de 700.000 contribuyentes más que en la actualidad, muchos de ellos de hogares de los percentiles más altos (Gráfico 4.13).

Gráfico 4.12. Tasas de tributación, quitando todas las exenciones y exclusiones



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE.

Gráfico 4.13. Número de contribuyentes, quitando exenciones y exclusiones



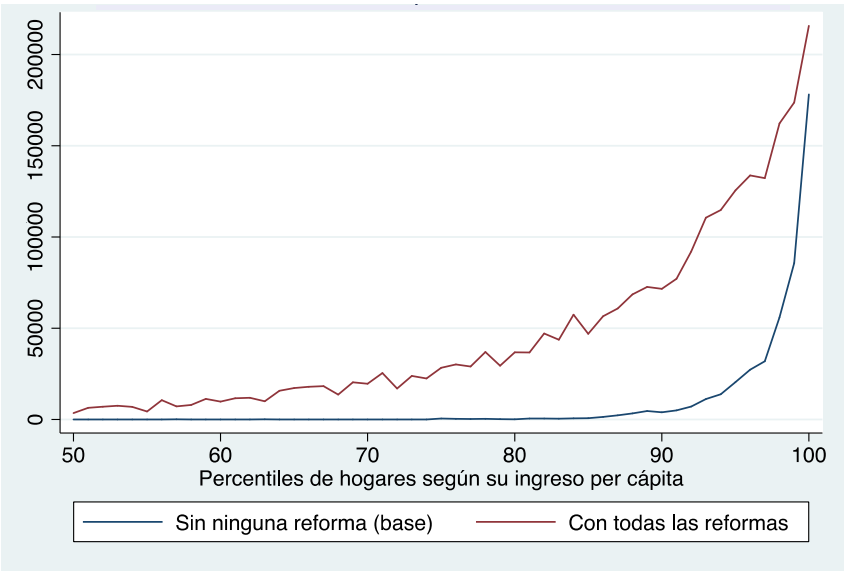
Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE.

7. *Combinación de las reformas 1 a 5*

En esta simulación combinamos las reformas 1 a 5 en una sola. El efecto es mucho más que la suma de las reformas anteriores porque se refuerzan mutuamente. Por ejemplo, las tasas más altas del 39% aplicarían sobre ingresos más bajos y sobre todos los ingresos que antes estaban excluidos. Al combinarse todas las reformas serían contribuyentes algunos hogares de clase media, y muchos más de clase alta que en la actualidad (Gráfico 4.14). De esta manera, el número total de contribuyentes aumentaría en aproximadamente 1,7 millones de personas. Las tasas efectivas de tributación subirían

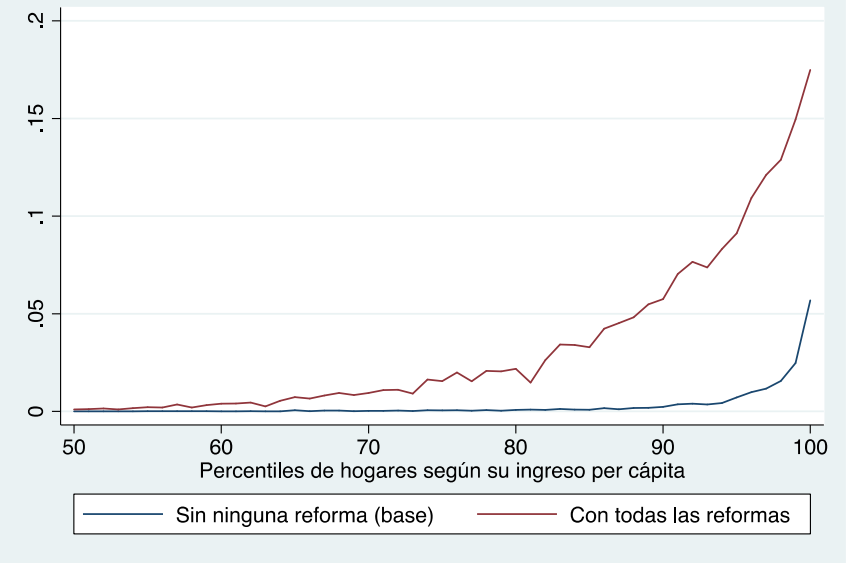
en forma suave y continua, llegando a 3,3% en el percentil 85 y superando el 10% a partir del percentil 96 (Gráfico 4.15). El efecto sobre el recaudo sería sustancial: pasaría de 0,32% del PIB en la simulación base a 1,9% del PIB. El Gini después de impuestos se reduciría 1,7 pp y el Gini después del gasto plano bajaría 4,4 pps (Tabla 4.3).

Gráfico 4.14. Número de contribuyentes con todas las reformas al IRP



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE.

Gráfico 4.15. Tasas efectivas con todas las reformas al IRP

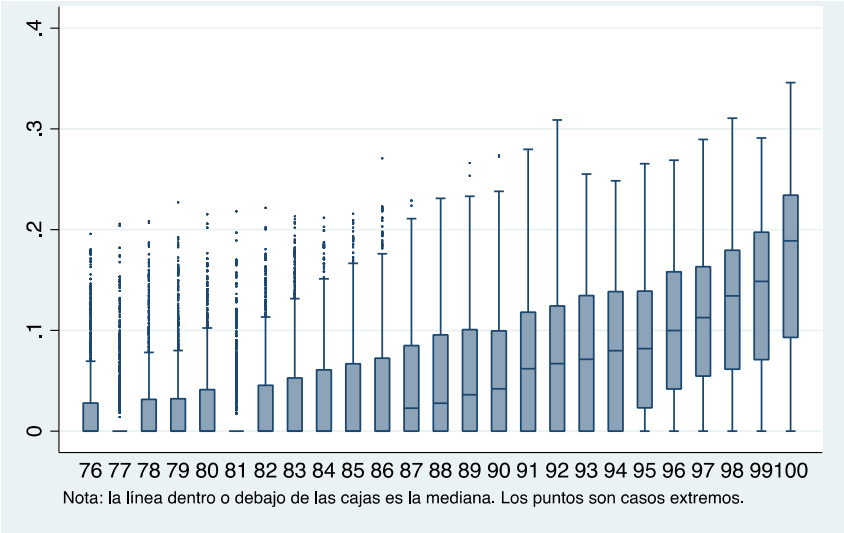


Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE.

Como esta reforma combinada corregiría muchas de las arbitrariedades del régimen actual, reduciría las inequidades entre hogares de un mismo nivel de ingreso. Nótese en el Gráfico 4.16 que desaparecen las observaciones extremas de los percentiles altos que se observaban en el Gráfico 4.3.

Sin embargo, habría más inequidad horizontal en percentiles de clase media. Estas inequidades son el resultado de diferencias entre hogares que, a pesar de tener un ingreso per cápita semejante, tienen composiciones diferentes de perceptores por tipo de ingreso y nivel de ingreso.

Gráfico 4.16. Tasas efectivas de tributación por hogar, según percentiles, con todas las reformas al IRP



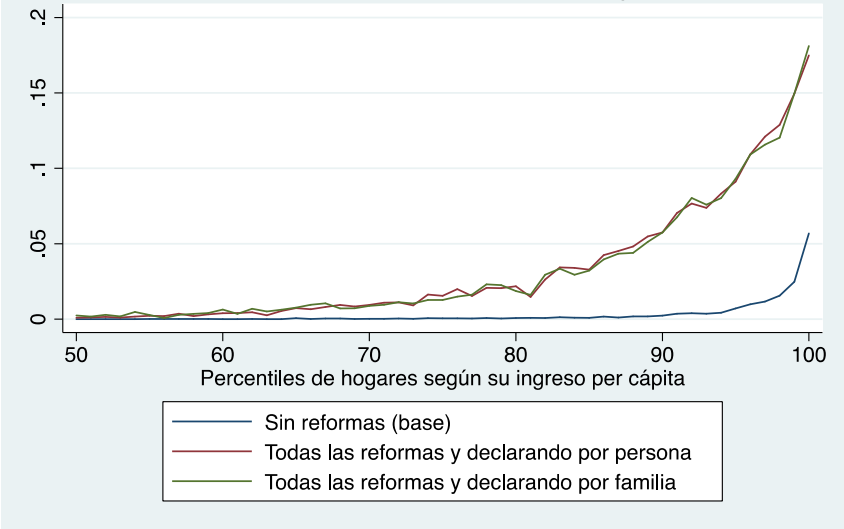
Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE.

8. *Todas las reformas de la simulación anterior con declaración de impuestos por hogar*

Dado lo anterior, es de interés simular la misma reforma combinada anterior, pero suponiendo que las declaraciones de ingresos se hicieran por hogar, no por individuo. Para hacer esta simulación tomamos todos los mismos supuestos del caso anterior, pero aplicados al hogar, no al individuo. La única diferencia es el umbral más bajo que, en vez de ser recortado a la mitad por perceptor, lo mantenemos en su valor actual, pero aplicado al hogar.

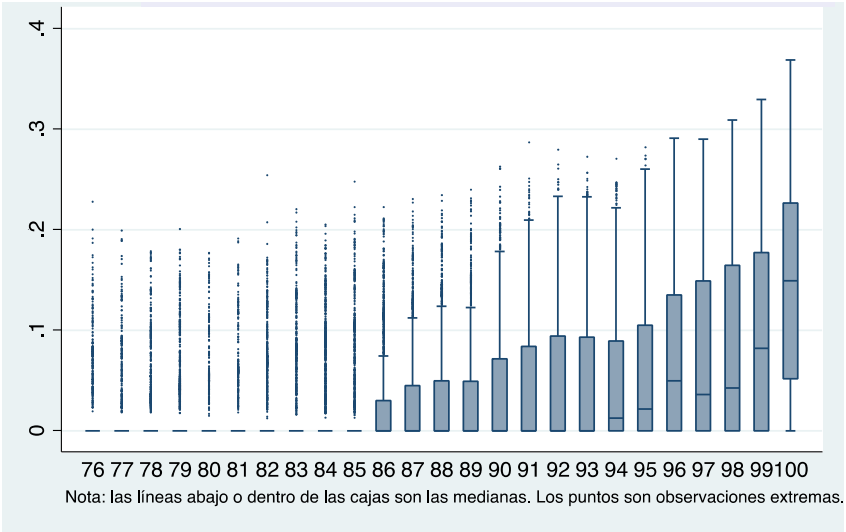
Como se observa en el Gráfico 4.17, las tasas efectivas de tributación promedio por percentil son muy semejantes a las de la simulación anterior. El recaudo total es prácticamente el mismo y el número de personas contribuyentes (perceptores de ingresos dentro de los hogares declarantes) es menor. El aspecto más interesante de esta simulación es la reducción en las inequidades horizontales en las clases medias con respecto al escenario anterior (Gráfico 4.18). A partir del percentil 96 desaparecen las observaciones extremas y la dispersión de las tasas efectivas por hogar se reduce notablemente, en especial en el percentil 100. El hogar típico de este percentil pagaría una tasa de impuesto cercana a 15%, comparada con 3% en la actualidad.

Gráfico 4.17. Tasas efectivas con todas las reformas al IRP



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE.

Gráfico 4.18. Tasas efectivas de tributación por hogar, según percentiles, con todas las reformas al IRP y declaración por hogar



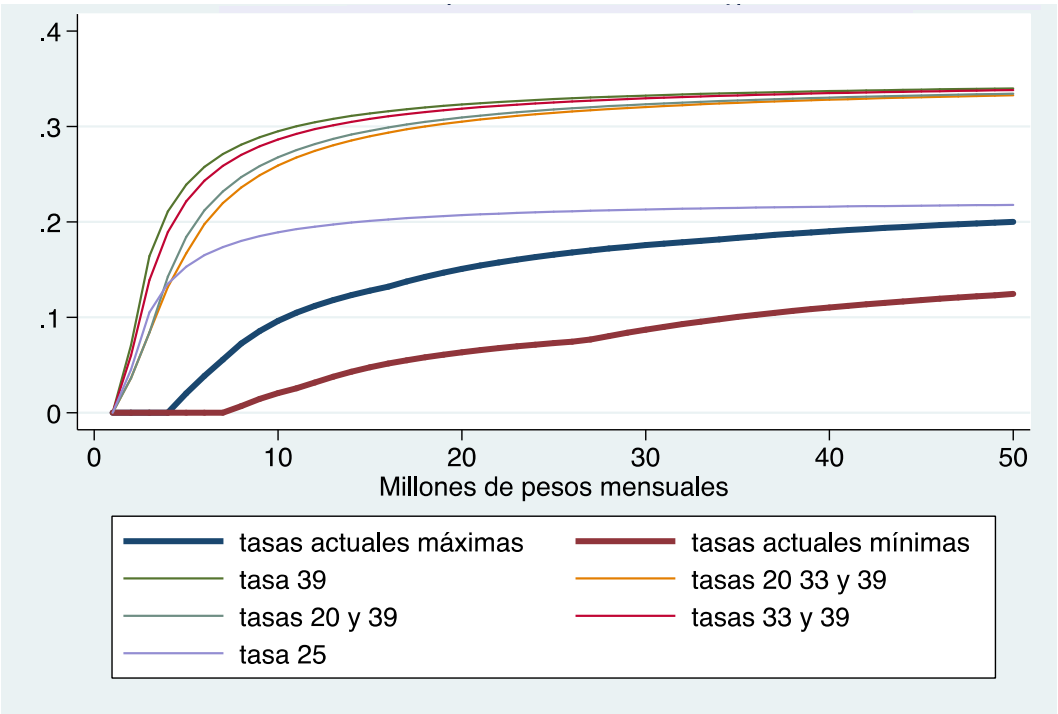
Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE.

9. Distintas combinaciones de tasas escalonadas

Para terminar, en las simulaciones 9 a 12 de la Tabla 4.3 se supone que las declaraciones son por persona y que se hacen las reformas 1 a 5, pero ahora suponiendo distintas combinaciones de tasas escalonadas. El principal propósito de estos ejercicios finales es analizar la sensibilidad del recaudo. En la simulación 11, en la que hay solamente las dos tasas más altas (33 y 39%) el recaudo (y los demás resultados) cambian muy poco en relación con la simulación 7. Pero en las otras combinaciones de tarifas se desperdicia cerca de medio punto del PIB de recaudo adicional. Sin embargo, es relevante considerar estas posibilidades, ya que la reforma más completa seguramente enfrentará el rechazo de

los pocos contribuyentes que actualmente pagan tasas efectivas altas, que son los asalariados de altos ingresos. Para evaluar las bases que puede tener este rechazo, en el Gráfico 4.19 hemos simulado las tasas efectivas para los asalariados según su salario mensual en el régimen actual y con las distintas combinaciones de tarifas de las simulaciones 9 a 12.

Gráfico 4.19. Tasas efectivas para asalariados según su salario mensual



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-DANE. **Nota**: Las tasas "máximas/mínimas" se refieren a los escenarios en los cuales los contribuyentes no utilizan ninguna, o utilizan todas las exclusiones permitidas, respectivamente.

Con el régimen actual, la tasa efectiva que pagan los asalariados depende de qué tanto aprovechan los beneficios de los aportes voluntarios a las AFP y de las exclusiones discrecionales por diversos gastos (dependientes, pago de intereses de hipoteca, etc.). La brecha entre la tasa efectiva máxima y mínima de los asalariados es considerable: unos ocho puntos porcentuales a casi todo lo largo de la escala salarial. Sin embargo, la tarifa más alta para quienes no utilizan en absoluto esos beneficios discrecionales a lo sumo llega a 20% en el caso de los asalariados que ganan 50 millones de pesos mensuales. Con una tasa plana de 25%, la tarifa efectiva máxima estaría muy cerca de ese 20%, de forma que no se perjudicaría a los asalariados más fuertemente gravados en la actualidad. Este análisis no incluye el impuesto a la riqueza, que no es un impuesto a los ingresos sino al capital.

V. Impuestos a las rentas de capital y el patrimonio de las personas

En los análisis presentados hasta ahora no hemos considerado los impuestos sobre las rentas de capital y el patrimonio de las personas. En esta sección se analiza de manera general la estructura actual de los impuestos directos al capital del orden nacional y se hacen dos propuestas adicionales de reforma: (i) aumentar la tarifa de impuesto a los dividendos de 10% a 15% y (ii) ampliar el impuesto al

patrimonio para personas naturales 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.

Impuesto a los dividendos

Los dividendos distribuidos por las empresas formales en Colombia ascendieron a aproximadamente 29 billones de pesos en 2017 (3,2% del PIB), de los cuales, el 75% (21,7 billones) fue entregado a otras empresas o a entidades públicas y el 25% restante (7,3 billones) a personas naturales. En la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), los ingresos por dividendos y otras rentas de capital reportados en 2019 ascendieron a sólo 1,7 billones (23,3% del valor total de los dividendos, y 1,9% del valor total de las rentas de capital), de los cuales el 84% se concentró en el 10% más rico, y el 53% en el 1% más rico.

Actualmente, los dividendos son gravados con una tasa del 31% antes de ser repartidos –a través del impuesto de renta corporativo– y desde 2016 son gravados con tarifas marginales adicionales a cargo de las personas naturales. Inicialmente, las tarifas fueron 5% y 10% para dividendos por encima de 600 UVT y 1.000 UVT respectivamente (21,4 y 35,6 millones de pesos). Luego, la reforma tributaria de 2019 unificó las tarifas en 10%, y redujo el umbral a 300 UVT (10,6 millones de pesos), reglamentación que sigue vigente actualmente.

Utilizando la información de la GEIH de 2019, simulamos diferentes escenarios de reforma al impuesto a los dividendos[34] (Tabla 4.4). En el escenario base, el recaudo del impuesto a los dividendos ascendió a 0,5 billones en 2019 (0,05% del PIB). En el primer escenario de reforma –donde la tarifa se incrementaría de 10% a 15%–, el recaudo adicional sería de 0,03% del PIB. Si se establecen tres tarifas marginales del 10%, 20% y 39% –escenario 2–el recaudo se duplicaría, generando 0,05% del PIB adicional de ingreso. De otra parte, si los dividendos se unificaran con la cédula laboral, el recaudo adicional ascendería a 0,11% del PIB, aunque se limitaría a 0,06% si se permitiera descontar la mitad de lo que los dividendos pagaron como impuesto de renta corporativa. Si se permitiera descontar el 100% del impuesto de renta corporativo, el recaudo por concepto de dividendos se reduciría ligeramente.

Tabla 4.4. Simulaciones de reforma al impuesto a los dividendos en Colombia

	Recaudo ($MM)	Adicional ($MM)	Adicional (% PIB)
Escenario base	489,1	-	**-**
1. Aumentar tarifa al 15%	807,6	318,5	0,03%
2. Tarifas marginales de 10%, 20% y 39%	1012,0	522,9	0,05%
3. Unificado con cédula laboral	1689,9	1200,8	0,11%
4. Unificado con cédula laboral (descontando 1/2 de impuesto renta corporativa 33%)	1159,9	670,8	0,06%
5. Unificado con cédula laboral (descontando impuesto renta corporativa 33%)	467,5	-21,6	0,0%

Fuente. Cálculos propios con base en GEIH- DANE**. Nota:** Todos los escenarios se ajustaron para obtener el total de dividendos de 7,3 billones repartido a personas naturales.

En los escenarios 2 al 5 de la Tabla 4.4, la tarifa efectiva del impuesto a los dividendos se incrementaría sustancialmente, de aproximadamente 41% en los dividendos más altos a una cifra superior al 50%.

[34] Es importante tener en cuenta que la GEIH incluye, además de los dividendos, otras rentas de capital como utilidades e intereses.

Dado que este incremento podría tener repercusiones negativas en la inversión, consideramos adecuado implementar el escenario 1, aumentando la tarifa del 10% al 15%. De esta manera, la tarifa efectiva del impuesto a los dividendos no sería superior al 42%, y se generaría un recaudo adicional de 0,03% del PIB.

Impuesto al patrimonio

El impuesto al patrimonio (o riqueza) ha tenido varios cambios de importancia en años recientes. Se introdujo por primera vez en 2002, de manera temporal, pero fue prorrogado posteriormente en cuatro ocasiones (reformas tributarias de 2006, 2009, 2014 y 2019), generando ingresos para el gobierno central de 0,4% del PIB cada año, en promedio, en el período 2003-2020. Este impuesto fue pagado tanto por empresas como por personas naturales hasta 2018, año a partir del cual se limitó únicamente a personas naturales.

Dado que la riqueza se encuentra muy concentrada en los hogares de la parte más alta de la distribución de ingresos, fortalecer el impuesto al patrimonio puede tener un importante impacto redistributivo (Piketty, 2014). No obstante, este tipo de impuestos pueden generar incentivos a la evasión o la salida de capitales hacia paraísos fiscales. Por lo tanto –como lo reconoce también Piketty–, gravar adecuadamente al capital exige importantes esfuerzos de coordinación a nivel mundial –o al menos a nivel regional– de tal manera que se pueda tener mayor transparencia y acceso a la información tributaria sobre los dueños del capital trasnacional. Desafortunadamente, no solamente la coordinación continúa siendo limitada, sino que también se ha observado un debilitamiento progresivo de los impuestos sobre el patrimonio a nivel global. Mientras que, en 1992, 12 países de Europa contaban con impuestos sobre la riqueza, el número se redujo a tres en 2019: España, Noruega y Suiza. Por lo tanto, encarecer el uso del capital a través de un impuesto a la riqueza, en un contexto donde muy pocos países contemplan este impuesto, podría incentivar la salida de capitales hacia países donde usar el capital sea menos costoso, especialmente si este tipo de impuestos se extiende a las empresas.

Los estudios para el caso colombiano han mostrado que, si bien la reintroducción del impuesto sobre la riqueza ha generado como respuesta una mayor evasión y elusión del patrimonio reportado, también es cierto que los mayores esfuerzos realizados en los últimos años para fortalecer la institucionalidad tributaria y luchar contra la evasión han logrado aumentar la declaración de patrimonios ante la DIAN, reducir la evasión y aumentar la progresividad del sistema tributario (Londoño y Ávila, 2021)

Considerando lo anterior, nuestra propuesta sobre el impuesto al patrimonio es ampliarlo para personas naturales 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. La base gravable del impuesto sería el patrimonio líquido de 2022, y sería pagado en dos cuotas en 2023 y 2024. Por esta vía, el recaudo tributario del gobierno central podría incrementarse en cerca de 490 mil millones de pesos (0,05% del PIB).[35]

VI. Cálculo de la evasión del IRP

Por último, presentamos en esta sección nuestros propios cálculos de la tasa de evasión del impuesto de renta a las personas y su costo fiscal. Se trata de un ejercicio muy tentativo, pues carecemos de

[35] Esta cifra corresponde al recaudo real del impuesto a la riqueza en 2018, año en el cuál las tarifas aplicaban únicamente a personas naturales, y los rangos eran muy similares a los que se proponen en este libro.

información de la DIAN sobre las rentas líquidas brutas (la información sobre las rentas líquidas netas es la reportada por Garay y Espitia, 2019, con base en las declaraciones de impuestos de 2017).

Los cálculos detallados aparecen en la Tabla 4.5, pero pueden describirse brevemente como sigue. Es necesario hacer los cálculos en forma separada para (1) "ingresos laborales y otros", (2) pensiones, y (3) dividendos e ingresos de capital, puesto que forman parte de cédulas distintas a las que aplican tarifas de impuestos muy diferentes.

Tabla 4.5. Cálculos de evasión del impuesto de renta de las personas

	Base del impuesto (% del PIB)						Tasa de evasión neta (renta líquida neta que no cumple con la obligación de declarar) (7) = [(6)-(5)]/[6]	Tarifa efectiva sobre la renta neta de los declarantes según nuestros cálculos (8)	Costo de la evasión (% del PIB) (9) = (6)*(7)*(8)
	Según Cuentas Nacionales (1)	Renta líquida bruta según nuestra base de datos		Renta líquida neta de los declarantes		Renta líquida neta obligada a declarar (6) = [(1)-(3)]*(4)/(2)			
		Obligados a declarar (2)	No obligados a declarar (3)	Según nuestra base (4)	Según la DIAN (5)				
Ingresos laborales y otros	48,8%	8,7%	28,1%	5,4%	10,9%	13,0%	16,1%	4,6%	0,1%
Pensiones	4,3%	1,8%	2,5%	0,0%	0,1%	0,0%	...	0,0%	...
Dividendos y de capital	18,1%	0,9%	1,9%	0,9%	1,5%	16,2%	90,7%	7,0%	1,0%
Total	71,3%	11,3%	32,4%	6,3%	12,5%	21,6%	42,2%	4,9%	1,1%

Fuente: cálculos propios a partir de las Cuentas Nacionales del DANE, la Gran Encuesta Integrada de Hogares de 2019 del DANE e información de la DIAN tomada de Garay y Espitia (2019).

Para poder calcular el monto de las rentas líquidas netas obligadas a declarar impuestos como porcentaje del PIB (columna 6), es necesario combinar la información de Cuentas Nacionales (columna 1) y la de la base de datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (columnas 2, 3 y 4). Encontramos que las rentas por ingresos laborales y otros que deberían haber sido declaradas corresponden aproximadamente al doble de las efectivamente declaradas a la DIAN (columnas 5 y 6). Son muy semejantes los dos valores para las pensiones, lo cual se debe a que las pensiones son rentas exentas para fines del cálculo de la renta líquida neta (aunque un pequeño monto sí aparece incluido en las rentas líquidas netas de la DIAN). En cambio, en el caso de los dividendos y rentas de capital sí hay una gran diferencia entre nuestros cálculos y lo que aparece reportado como rentas líquidas netas en las declaraciones de la DIAN. No todo es evasión, porque el Estatuto Tributario considera que no constituyen renta ni ganancia ocasional, entre otros, la utilidad en la enajenación de acciones y el componente inflacionario de los rendimientos financieros.

Sabiendo el valor de las rentas líquidas netas que no cumplen con la obligación de declarar, sólo se necesita saber las tarifas efectivas que tendrían que pagar esas rentas para tener como resultado el costo de la evasión. Para el efecto, calculamos con la simulación base dichas tarifas efectivas (que son 4,6% para los ingresos laborales y otros y 7% para los dividendos y rentas de capital). El resultado es que el costo de la evasión es 1,1% del PIB, cifra cercana al recaudo actual del IRP, y el cual se debe prácticamente en su totalidad a la evasión de los ingresos de capital. Muy seguramente, la evasión de las rentas de capital –concentradas en el 1% más rico– limita la progresividad de la tributación directa a las personas naturales en Colombia.

VII. Conclusiones y recomendaciones

En este capítulo hemos analizado el potencial de recaudo y redistribución del impuesto a la renta de las personas, utilizando los datos de 2019 de la Gran Encuesta Integrada de Hogares complementada con algunos datos para los hogares más ricos según la DIAN. Aunque esta información no permite saber directamente cuánta es la evasión y no refleja bien los ingresos e impuestos de las personas más ricas, es útil para analizar las posibilidades de distintas reformas el IRP.

Para hacer el análisis hemos tenido en cuenta que, como los impuestos se pagan sobre los ingresos anuales, los datos mensuales de la GEIH deben "anualizarse" correctamente (no simplemente multiplicando por 12 como suele hacerse, sino por el número de meses de trabajo de todos los encuestados, inclusive los que no recibieron ingreso el mes de la encuesta).

Hemos analizado varias posibilidades de reforma en comparación con una situación básica hipotética, como si la GEIH reflejara correctamente los ingresos y no hubiera evasión. En forma aislada, la reforma con mayor potencial de recaudo y de reducción de la desigualdad consiste en reducir a la mitad el umbral más bajo a partir del cual se paga el impuesto. Le siguen en potencial gravar las pensiones, igualar todas las tasas en 39% a partir del umbral original y reducir las exclusiones al 25% de los ingresos de los independientes y 10% el ingreso de los asalariados. Gravar los ahorros voluntarios en las AFP como cualquier otro ingreso es la reforma individual que produce ganancias de recaudo más modestas. Ninguna de estas reformas aisladas cambia en forma sustancial la distribución del ingreso, incluso si se tiene en cuenta el efecto de redistribuir los montos recaudados en forma plana entre toda la población.

Sin embargo, cuando se combinan varias de estas reformas se multiplica el impacto sobre el recaudo y sobre la distribución del ingreso. Si se combinan las cinco reformas individuales, el número de potenciales contribuyentes pasa de 1,2 millones a 2,9 millones, el recaudo del IRP pasa de 0,32% del PIB a 1,9% del PIB y el coeficiente Gini cae 0,17 puntos porcentuales sin tener en cuenta el efecto del gasto adicional, o 0,44 puntos porcentuales si se tiene en cuenta, suponiendo que el gasto beneficia por igual a toda la población. Esto sería posible porque la tasa efectiva de tributación de todos los ingresos personales pasaría de 0,9% a 5,1%. En el percentil más alto de ingreso se pasaría de una tasa efectiva de 5,7% en la actualidad a 17,5% con la combinación de las reformas. Esta reforma combinada tendría además la virtud de reducir las inequidades horizontales que resultan de la combinación actual de exenciones, exclusiones y tasas escalonadas. Si además de combinar las reformas, se establece la declaración de impuestos por familia, en vez de individual, se mantiene el recaudo y se reducen más las inequidades horizontales. Una tasa plana de 25% implica que la tasa efectiva más alta posible para los asalariados que ganan 50 millones de pesos es cercana al 20%, que es aproximadamente la que pagan los asalariados de altos ingresos que no utilizan los beneficios discrecionales que les ofrece el sistema.

Haciendo un balance de las simulaciones y los hallazgos de este capítulo, consideramos que el impuesto de renta a las personas en Colombia debe reformarse de la siguiente manera: (1) reducir el umbral de declaración de renta a la mitad, de tal manera que todos los ingresos brutos anuales superiores a 700 UVT (cerca de 24 millones de pesos) deban ser declarados; (2) limitar las deducciones de los declarantes a 10% para ingresos de los asalariados y 25% de los ingresos de los independientes; (3) establecer que las pensiones hagan parte de la renta líquida gravable de los individuos declarantes; (4) reemplazar las siete tarifas marginales actuales, por tres: 0%, 20% (a partir de 545 UVT, 18,7 millones) y 39% (a partir de 850 UVT, 29,1 millones). Estas reformas lograrían recaudar 1,6% del PIB adicional.

Consideramos además que el impuesto de renta debe complementarse con un incremento gradual de los impuestos al capital y las rentas derivadas del capital, asegurándose de no generar desincentivos a la inversión. En el corto plazo, proponemos elevar la tarifa del impuesto a los dividendos de 10% a 15%, y ampliar el impuesto al patrimonio de las personas naturales por una sola vez pagadero en dos cuotas en 2023 y 2024, con tasas marginales de 0,25% (patrimonio líquido neto entre mil y 2 mil millones de pesos), 0,5% (entre 2 y 3 mm$), 0,75% (entre 3 y 4 mm$) y 1% en adelante.

Por último, hemos aprovechado nuestras bases de datos para estimar la incidencia y el costo de la evasión, si bien en forma muy tentativa pues no contamos con información detallada de la DIAN. Nuestra conclusión es que la evasión está muy concentrada en los ingresos de capital y que su costo es semejante a todo el recaudo del IRP (1,1% del PIB).

VIII. Referencias

Alvaredo, F. & Londoño, J. (2013). "High Incomes and Personal Taxation in a Developing Economy: Colombia 1993-2010", Commitment to Equity Working Paper No. 12.

Ávila-Mahecha, J. (2019). Impacto redistributivo de la tributación a los dividendos en Colombia. *Investigaciones y productos CID. FCE-CID* No. 29.

Clavijo, S. (2020). "A Fiscal-Periscope Analysis: The Case of Colombia". https://papers.ssrn.com /sol3/papers.cfm?abstract_id=3689094

Corbacho, A., Fretes V. & Lora E. (2012). *Recaudar no Basta: los Impuestos como Instrumento de Desarrollo*. Desarrollo en las Américas, Banco Interamericano de Desarrollo.

Garay, L. J. & Espitia, J. E. (2019). *Dinámica de las desigualdades en Colombia. En torno a la economía política en los ámbitos socioeconómico, tributario y territorial.* Ediciones desde abajo. Bogotá.

Londoño-Vélez, J., & Ávila-Mahecha, J. (2021) "Enforcing Wealth Taxes in the Developing World: Quasi-Experimental Evidence from Colombia." American Economic Review: Insights.

Lora, E., Benítez, M. & Gutiérrez, D. (2021). From monthly to annual labor and income aggregates and indicators. Próximo a aparecer como documento de trabajo de la serie *Commitment to Equity.*

Lora, E. & Fajardo J. (2013). "Latin American middle classes: The distance between perception and reality." *Economía* 14, no. 1: 33-54.

Piketty, T. (2014) "El capital en el siglo XXI", *Fondo de Cultura Económica*.

CAPÍTULO 5. Sobre los impuestos a las personas jurídicas

Martha Elena Delgado

I. Introducción

Las empresas están sujetas a una serie de impuestos directos e indirectos que representan recursos importantes para las finanzas públicas. En este capítulo se evalúan tres categorías de impuestos a las empresas: i) impuestos nacionales, donde se incluye el impuesto de renta, la sobretasa al impuesto de renta, el CREE, la sobretasa al CREE, el gravamen a los movimientos financieros, el impuesto al patrimonio y el IVA cobrado a los bienes de capital; ii) impuestos locales, que incluye el impuesto de industria, comercio, avisos y tableros (ICA) y el predial, y iii) impuestos a la seguridad social y parafiscales.

Con el fin de evaluar la carga impositiva total de las empresas, se calculan las tarifas efectivas de tributación teniendo en cuenta estas tres agrupaciones. Los resultados muestran que para el periodo 2010-2019 la tarifa efectiva promedio fue de 63,0%, con una tendencia decreciente a partir del 2015 que alcanzan su valor mínimo en 2019, con 55%. Ahora bien, al realizar este cálculo sin tener en cuenta los impuestos a la seguridad social y los parafiscales, la tarifa efectiva ha sido más baja, en promedio 54,3% y llegando a 44,6% en el 2018. Estas tarifas tienen una amplia dispersión sectorial, en donde educación, agricultura y actividades artísticas y de entretenimiento exhiben tarifas por encima del 80%, ya que son sectores intensivos en mano de obra, mientras que electricidad tiene la menor tarifa, aproximadamente 35%, atribuible a la intensidad en capital físico en esta industria.

Si bien el cálculo de la tarifa efectiva es ilustrativo acerca de la carga tributaria de las empresas, dicho cálculo no cuantifica el impacto de la informalidad y los mecanismos de elusión, por lo que las tarifas efectivas podrían estar sobrestimadas. En efecto, un recálculo de las tarifas efectivas a partir de las cuentas nacionales implica que la tarifa efectiva para las empresas en el agregado no supera el 23% (o el 15% al excluir los pagos de seguridad social del numerador).[36] Las disparidades sectoriales son amplias: mientras la educación, la salud, las actividades financieras y el comercio muestran las mayores tasas, las actividades inmobiliarias, el alojamiento y servicios de comida, la agricultura y las actividades artísticas muestran tasas que no superan el 10%. Con base en este cálculo, es posible determinar que la evasión del impuesto de renta para el periodo 2010-2018 fue en promedio 46,9%, lo que en 2018 fue equivalente a 56,1 billones de pesos (5,7% del PIB). De esta manera, parece existir un gran potencial de recaudo de medidas que permitan reducir sustancialmente la evasión.

Una de las razones por las cuales se erosiona la base tributaria, es decir, se obtienen menores ingresos derivados del impuesto de renta ante una reducción de las utilidades reportadas, es la existencia de múltiples exenciones, deducciones, descuentos e ingresos no constitutivos de renta que benefician a las personas jurídicas. Al realizar los análisis sobre estos rubros, se observa que, si bien no es posible o aconsejable eliminar la totalidad de los beneficios, de acuerdo con nuestros cálculos existe un potencial de recaudo de entre 0,8 billones y 3,2 billones de pesos (0,1%-0,3% del PIB) al eliminar algunas rentas exentas y descuentos, y de 2,6 billones de pesos (0,2% del PIB) al eliminar algunos ingresos no constitutivos de renta. Además, existe un potencial de recaudo adicional de 0,5% del PIB

[36] Esto no implica que las empresas formales tengan tasas de tributación del 23%. Este promedio se refiere a la tarifa efectiva de tributación sobre la base gravable total con base en cuentas nacionales, que incluye no solo las empresas formales sino también las informales que, por definición, evaden sus obligaciones tributarias.

al eliminar el descuento del ICA contra el impuesto de renta aprobado en la reforma tributaria de 2019, y de 0,13% del PIB al mantener la tarifa del impuesto de renta en 31% hasta 2026.

Se evalúa a su vez la posibilidad de implementar impuestos a las plataformas digitales que, por su condición de extraterritorialidad, generan ingresos en Colombia, pero no declaran sus utilidades en el país. Algunos países de la Unión Europea adoptaron recientemente una medida en la que se cobra un impuesto uniforme de 3% a los ingresos generados por las plataformas en determinado país, si la empresa supera un determinado tamaño. Nuestros cálculos indican que una medida similar en Colombia podría alcanzar un recaudo de 0,1% del PIB. Esta posibilidad debe contemplarse solo en conjunto con la propuesta de reforma pensional y laboral que se detalla en los capítulos 2 y 3, para incentivar la formalización de los colaboradores de este tipo de plataformas.

Este capítulo se organiza como sigue. La segunda sección muestra el contexto internacional sobre impuestos a las personas jurídicas. En la tercera sección se presenta la cuantificación de las tarifas efectivas de tributación. La cuarta sección expone la cuantificación de la evasión del impuesto de renta de las personas jurídicas, mientras que en la quinta se expone el análisis de los beneficios tributarios. La sexta sección muestra una descripción de los impuestos a las plataformas digitales a nivel mundial y la última parte presenta las conclusiones.

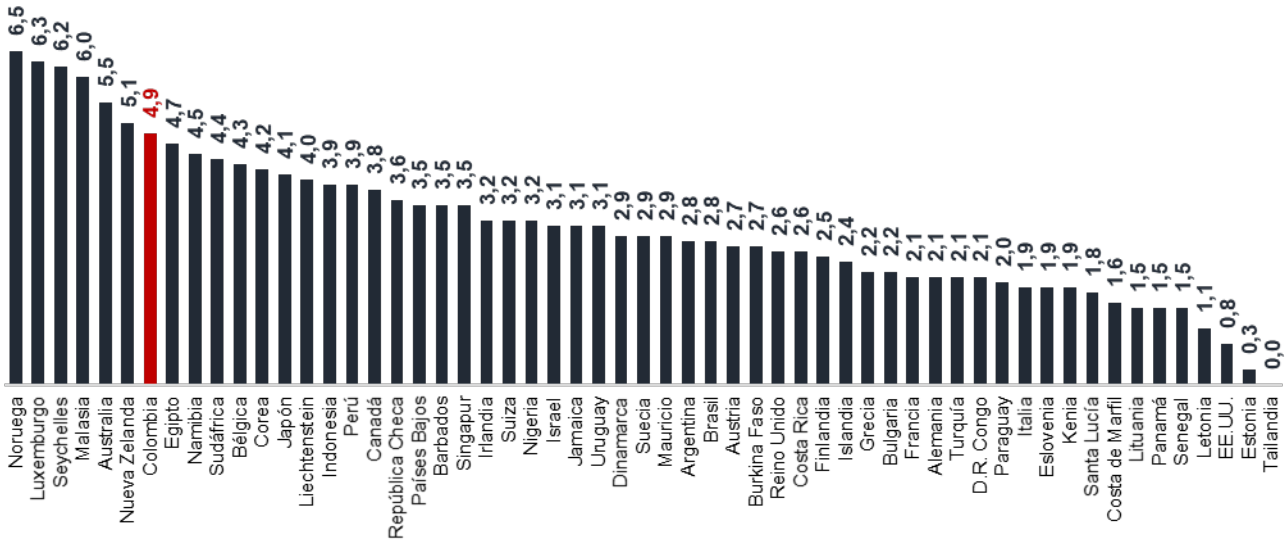
II. Impuestos directos a las personas jurídicas

Contexto internacional

A nivel internacional es posible comparar la carga que enfrentan las empresas a través de los impuestos directos que son cobrados sobre los ingresos, las utilidades y el capital empresarial. De acuerdo con las cifras de la OCDE (2018), el recaudo neto como porcentaje del PIB atribuible a impuestos que recaen sobre las utilidades de las empresas es relativamente alto en Colombia cuando se compara con otros países pertenecientes a la organización. No obstante, es importante mencionar que estas tasas han caído durante los últimos años en el país, pues el recaudo en 2013 ascendió a 5,4% del PIB mientras que en el 2018 alcanzó 4,9% del PIB (Gráfico 5.1).

Estas cifras también son indicativas de la significativa carga tributaria que recae sobre las empresas en Colombia y de la dependencia que tienen las finanzas públicas del país en los impuestos corporativos. Mientras que el recaudo de los impuestos a las utilidades empresariales de las firmas es de 0,8% para Estados Unidos, 2,1% del PIB en Francia, 2,6% del PIB en el Reino Unido o 4,1% en Corea, Colombia exhibe una de las tasas más elevadas de la muestra.

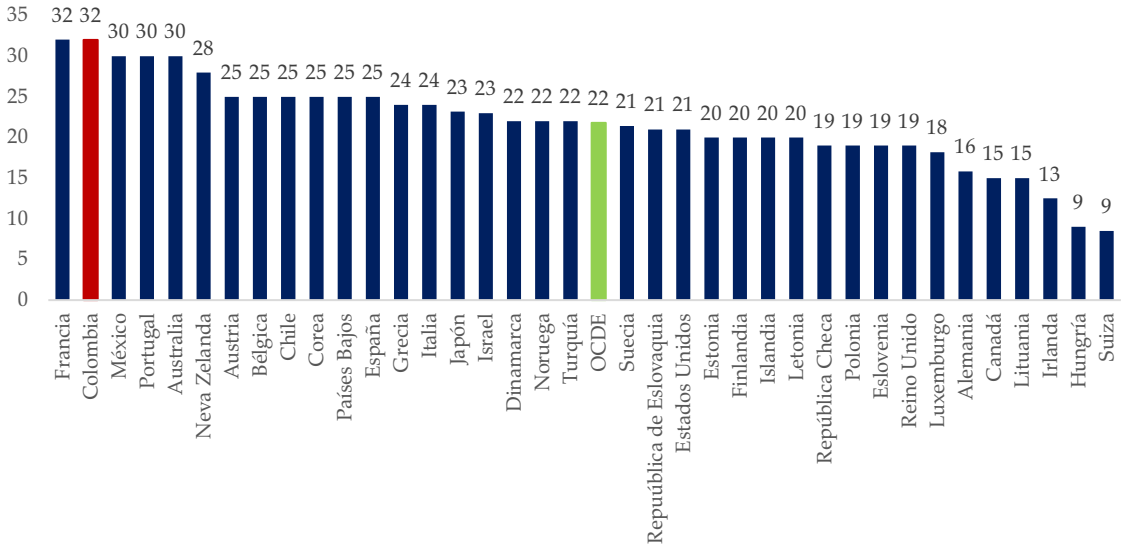
Gráfico 5.1. Impuestos a las utilidades de las empresas (% del PIB)



Fuente: Elaboración Fedesarrollo con base en OCDE (2019).

Los datos observados también tienen una relación estrecha con la tarifa estatutaria del impuesto de renta, en donde se observa que Colombia es uno de los países con la tarifa más alta entre los miembros de la OCDE (Gráfico 5.2). Mientras la tarifa nominal fue del 33% en 2019 para Colombia, el promedio de la OCDE se encuentra en 22% y los pares regionales de la muestra como Chile y México tienen tarifas de 25% y 30%, respectivamente.

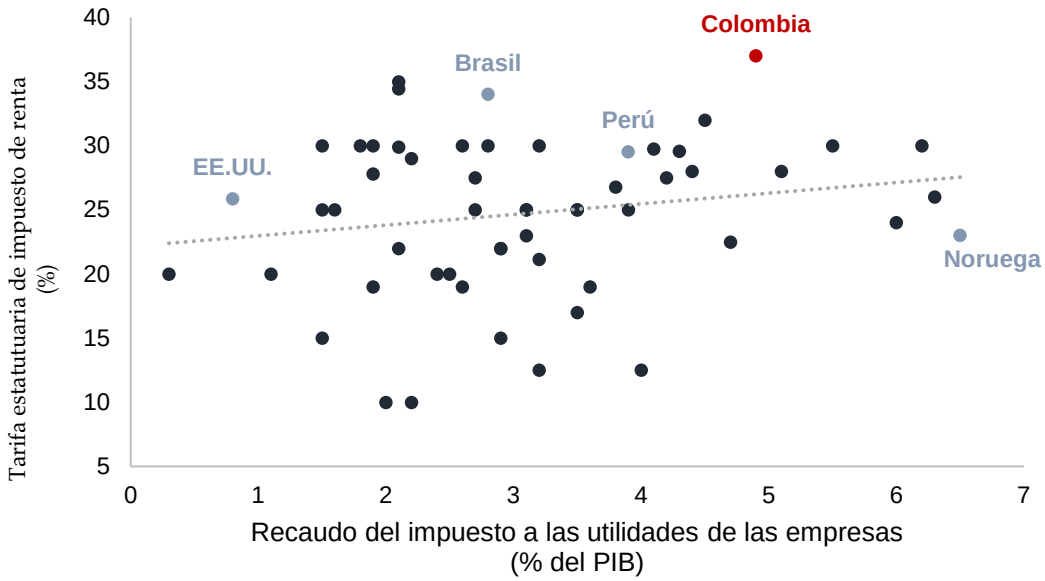
Gráfico 5.2. Tarifa estatutaria de Impuesto sobre la Renta Personas Jurídicas - Países OCDE (2020)



Fuente: Elaboración Fedesarrollo con base en OCDE (2019).

Un hecho que vale la pena analizar es que varios países que muestran un alto recaudo como porcentaje del PIB exhiben menores tarifas nominales. Tal como se observa en el Gráfico 5.3, si bien existe una relación positiva entre la tarifa nominal y el recaudo como porcentaje del PIB, los países de la OCDE con mayores recaudos en ningún caso tienen tarifas estatutarias del impuesto de renta superiores al 30%. Esto sugiere una pérdida considerable de la eficiencia del impuesto a medida que su tarifa aumenta, la existencia de beneficios tributarios en los países que imponen mayores tarifas y las dificultades de la administración tributaria entre diferentes jurisdicciones, como es tratado en más detalle en Corbacho et al. (2013).

Gráfico 5.3. Tarifa estatutaria del impuesto de renta vs. Recaudo del impuesto a las utilidades de las empresas (2018)



Fuente: Elaboración Fedesarrollo con base en OCDE (2019).

Teniendo en cuenta entonces la importancia del impuesto de renta en el recaudo tributario es importante considerar la evolución reciente de las tarifas a nivel mundial y el caso colombiano. De acuerdo con Tax Foundation (2020), en 2020 un total de 177 países o jurisdicciones tenían vigente un impuesto de renta corporativo. La tarifa promedio de este impuesto a nivel mundial se situó en 23,85% en este año, con una amplia dispersión entre países. Mientras que Comoros (50%), Puerto Rico (37,5%) y Surinam (36%) exhiben las tasas impositivas corporativas más altas del mundo, Barbados (5,5%), Uzbekistán (7,5%) y Turkmenistán (8%) imponen las tasas corporativas más bajas. Además, 15 jurisdicciones no tienen ningún tipo de impuesto corporativo, ya sea a las utilidades o a las ganancias de capital. Al evaluar las regiones del mundo, se observa que Europa tiene la tarifa estatutaria promedio de renta más baja, 19,9%, mientras que África exhibe las más elevada, alcanzando un promedio de 28,5%. Suramérica tiene una tarifa promedio que alcanza 27,5%.

Ahora bien, la OCDE (2019) destaca que los ingresos por concepto de impuestos se ven influenciados por muchos factores y, por lo tanto, centrarse en las tasas impositivas estatutarias puede resultar engañoso. Por ejemplo, las jurisdicciones pueden tener múltiples tasas impositivas aplicables, dependiendo de las características de la corporación y los ingresos. En algunas jurisdicciones se

ofrecen estructuras de tarifas progresivas o regímenes diferentes para las pequeñas y medianas empresas, o dependiendo de su condición de residente o no residente. Además, algunos países gravan las ganancias retenidas y distribuidas a diferentes tasas, mientras que algunas imponen tasas diferenciales según los sectores económicos. También debe tenerse en cuenta el caso de empresas que operan en zonas económicas especiales, que suelen tener tarifas más bajas, y los regímenes fiscales preferenciales que ofrecen exenciones o descuentos.

Teniendo en cuenta lo anterior, con el fin de evaluar la verdadera carga tributaria de las empresas en Colombia, es necesario contar con una medida que brinde más información sobre los impuestos efectivamente pagados por las empresas, más allá de las tarifas estatutarias del impuesto de renta. En la siguiente sección se muestran los procedimientos del cálculo de las tarifas efectivas de tributación.

III. Carga tributaria de las empresas en Colombia medida con los datos de la DIAN

Existen diferentes aproximaciones al cálculo de las tarifas efectivas de tributación (TET) de las empresas, divididos principalmente en dos ramas. De un lado, las TET *forward-looking* capturan la información sobre tarifas y bases de impuestos corporativos, así como otras disposiciones relevantes dentro de un marco de referencia. De esta manera, proporcionan una base adecuada para las comparaciones entre jurisdicciones del impacto de los impuestos corporativos sobre las decisiones de inversión de empresas. Aunque estas TET no reflejan los pagos de impuestos reales observados, son indicadores precisos de los incentivos a la inversión ofrecidos por los sistemas de impuestos corporativos y, por lo tanto, proporcionan información comparable sobre la competitividad de los sistemas tributarios (OCDE, 2019). Estos es la metodología usada por entidades multilaterales como la OCDE y el Banco Mundial.

De otro lado, las metodologías *backward-looking* son calculadas dividiendo los pagos de impuestos reales entre las ganancias obtenidas durante un período determinado sobre la base de datos históricos. Esta metodología combina datos a nivel de jurisdicción o de empresa y refleja la combinación de muchos factores diferentes, como la definición de la base impositiva, los tipos de proyectos que las empresas han ejecutado, así como los efectos de una posible estrategia de planificación fiscal. Aunque estas TET pueden no reflejar cómo los sistemas de impuestos corporativos afectan los incentivos para invertir en el presente, proporcionan información sobre cómo los pagos de impuestos y beneficios de contribuyentes se comparan en el tiempo. Por lo tanto, estas son utilizadas en el debate público para discutir temas como la evasión y los beneficios tributarios. En el caso de Colombia, esta metodología ha sido adoptada por buena parte de la investigación académica, como los trabajos realizados por Steiner y Soto (1995), Gómez y Steiner (2015) y Ávila (2015), entre otros.

Sobre esta última metodología también es necesario realizar una acotación. Existen diferentes formas de calcular las tarifas efectivas *backward-looking*, teniendo en cuenta las fuentes de información, los impuestos incluidos y la definición de utilidad (Rincón y Delgado 2017). Por ejemplo, en el caso de Gómez y Steiner (2015) se realiza un enfoque contable, en donde se toman en cuenta los impuestos declarados en los estados financieros de las empresas, así como la utilidad contable producto del ejercicio, con base en datos que provienen de la Superintendencia de Sociedades. En el caso de Ávila (2015), la tarifa se calcula con base en las declaraciones de renta de las personas jurídicas reportadas a la DIAN, así como el recaudo efectivo de otro tipo de impuestos directos de los cuales se tiene información (GMF, patrimonio, entre otros).

Otra precisión es necesaria en este punto. Los tipos de tarifas descritos anteriormente y las calculadas en este trabajo no se deben interpretar como medidas de incidencia económica, es decir, medidas sobre quién efectivamente paga los impuestos, ya que no es posible conocer el impacto final de los tributos acá cuantificados sobre agentes o sectores que pueden o no trasladar los impuestos a otros individuos. Como es bien conocido en la literatura de fianzas públicas, la incidencia de un impuesto depende de la elasticidad-precio de la oferta y demanda en los mercados relevantes.

Siguiendo la metodología de Ávila (2015), en esta sección se presenta una medición de la carga tributaria que enfrentan las empresas en Colombia para el periodo 2010-2019. Para ello, se utiliza el cálculo de la tarifa efectiva promedio de tributación (TEP) general de la economía y a nivel sectorial, mediante la cual se relaciona el monto efectivamente pagado en impuestos por las personas jurídicas como proporción de las utilidades antes de impuestos y beneficios tributarios a través de dos formas: incorporando la contribución a seguridad social y parafiscales en la carga tributaria y sin incluirla.

$$TEP = \frac{Impuestos\ efectivamente\ pagados}{Utilidades\ antes\ de\ impuestos\ y\ beneficios}$$

$$TEP = \frac{Impuestos\ nacionales + impuestos\ locales + aportes\ a\ seguridad\ social\ y\ parafiscales}{Renta\ líquida\ operacional + deducciones + contribución\ a\ seguridad\ social\ y\ parafiscales}$$

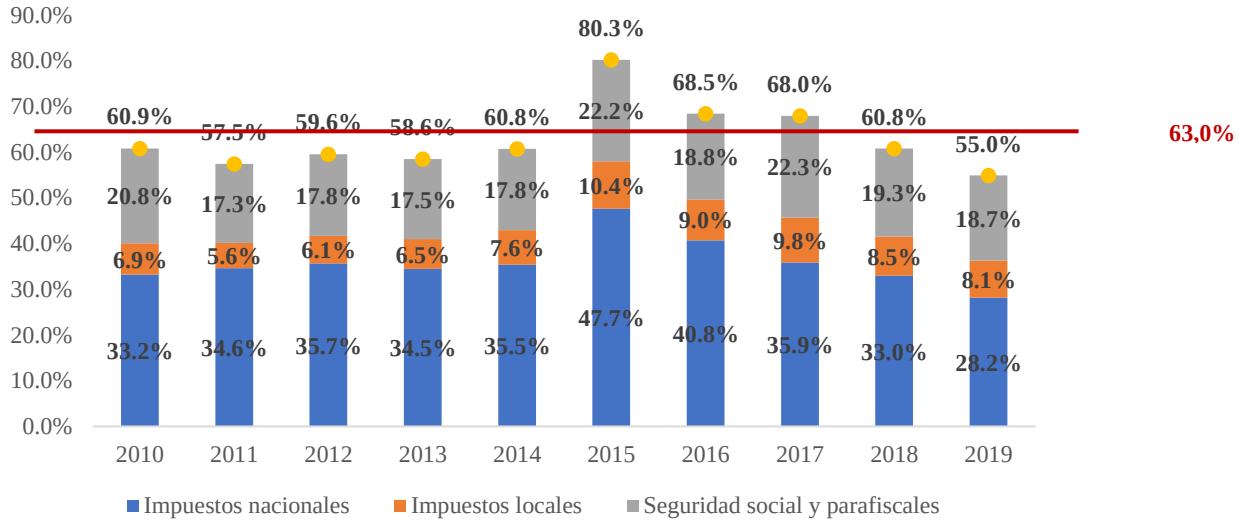
Para la primera medición, en el numerador se considera la suma de tres agrupaciones: i) impuestos nacionales, donde se incluye el impuesto de renta, la sobretasa al impuesto de renta, el CREE, la sobretasa al CREE, el gravamen a los movimientos financieros, el impuesto al patrimonio y el IVA cobrado a los bienes de capital; ii) impuestos locales, que incluyen el impuesto de industria, comercio, avisos y tableros (ICA) y el impuesto predial, y iii) impuestos a la seguridad social y parafiscales. Debe tenerse en cuenta que, dado que la tarifa se calcula para varios años, se incorporan los cambios normativos a los que haya lugar, teniendo en cuenta la creación o eliminación de tributos a lo largo de los años, como es el caso del impuesto al patrimonio cuyo recaudo es nulo a partir de 2015 a 2018, o la desaparición del CREE y su sobretasa.

Para calcular el denominador, algunas aclaraciones deben tenerse en cuenta. En primer lugar, en las declaraciones de renta de las personas jurídicas se encuentra el rubro "utilidades antes de impuestos", pero estos impuestos sólo hacen referencia a renta y CREE. Es decir, estas utilidades ya descontaron las deducciones a las que tienen derecho las empresas: los impuestos locales, el 50% del GMF y algún porcentaje de la inversión en activos fijos de acuerdo con lo establecido en contratos de estabilidad jurídica. Además, estas utilidades ya han incorporado los beneficios tributarios que otorga el estatuto a través de rentas exentas.

Para poder calcular las utilidades antes de impuestos y beneficios, se utiliza entonces la "renta líquida del periodo" como variable más cercana a las utilidades comerciales. Este rubro muestra las utilidades antes de rentas exentas, pero no antes de deducciones pues éstas se restan en renglones anteriores. De esta manera, a la renta líquida se le suman las deducciones mencionadas anteriormente, además de los pagos por seguridad social y parafiscales realizados por las empresas. Es importante mencionar que esta aproximación no busca desconocer que las deducciones y aportes a seguridad social son pagos que efectivamente han realizado las empresas; esta aproximación lo que busca es una precisión metodológica en la cual los impuestos efectivamente pagados no pueden calcularse sobre una base que no los incorpore, pues son impuestos pagados con los ingresos recibidos por las empresas.
Una vez se tienen estos cálculos, se hallan las tarifas efectivas de tributación. Los resultados se muestran en el Gráfico 5.4 para el total general de la economía. De acuerdo con los resultados, en el

periodo 2010-2014 las tarifas se mantuvieron relativamente estables, con un promedio de 59,5%. En 2015 se ve un incremento sustancial, alcanzando 80,3%, atribuible en mayor medida a un incremento de las pérdidas líquidas de las empresas y una reducción significativa en las utilidades empresariales, ligado a la caída de los precios del petróleo y su respectivo efecto sobre la economía nacional, que redujo el monto del denominador.[37] Además, la ley 1739 de 2014 impuso una sobretasa al CREE a partir del 2015 y hasta el 2018 con tarifas de 5%, 6%, 8% y 9% en cada año respectivamente, lo que supuso una carga adicional para las empresas.[38] No obstante, el CREE y su sobretasa fueron derogados a partir del 2017 de acuerdo con la Ley 1819 de 2016, fecha a partir de la cual se observa una caída sostenida en la tarifa efectiva de tributación que llegó a 55% en 2019. Para el total de la década, el promedio de la tarifa efectiva es del 63,0%.

Gráfico 5.4. Tarifa efectiva de tributación de las personas jurídicas en Colombia



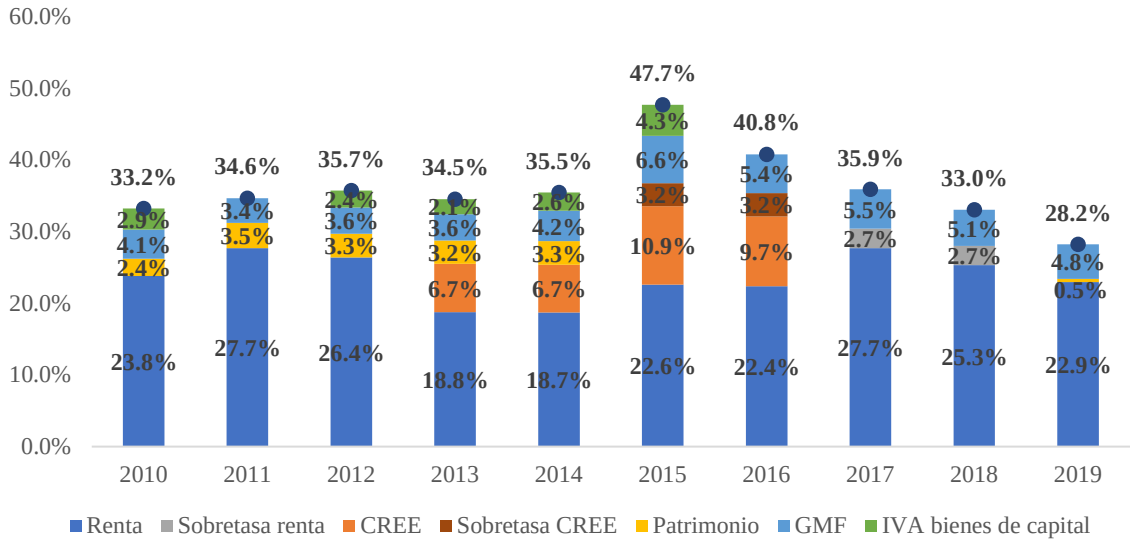
Fuente: Cálculos Fedesarrollo con información de DIAN, DNP, DANE y Superintendencia de Sociedades.

Es importante tener en cuenta además que mientras la carga tributaria atribuible a los impuestos locales y los pagos de seguridad social y aportes parafiscales se ha mantenido relativamente constante a lo largo de la década, la mayor carga que enfrentan las empresas proviene de los impuestos nacionales, que es a su vez la que exhibe mayores cambios a lo largo de los años. En el Gráfico 5.5 se observa la carga tributaria de los impuestos nacionales desagregada por tipo de impuesto.

[37] Si bien el efecto de la reducción en las utilidades empresariales es la causa del aumento en la tarifa de 2015, también es importante tener en cuenta que en este mismo año el porcentaje de evasión del impuesto de renta aumentó significativamente, alcanzando el máximo de la muestra evaluada. Para mayor detalle, la sección 5 de este capítulo describe los cálculos de evasión para el periodo 2010-2018.

[38] El CREE se instauró en la Ley 1607 de 2012. La ley buscó incrementar la formalidad laboral reduciendo los costos no salariales del empleo formal, en específico los aportes al SENA y el ICBF (5% del salario) y la contribución a salud a cargo del empleador (8,5% del salario). Para ello, se redujo la tarifa nominal del impuesto de renta de 33% a 25% y se creó un impuesto con destinación específica, el CREE, con tarifa del 9% a partir de 2015.

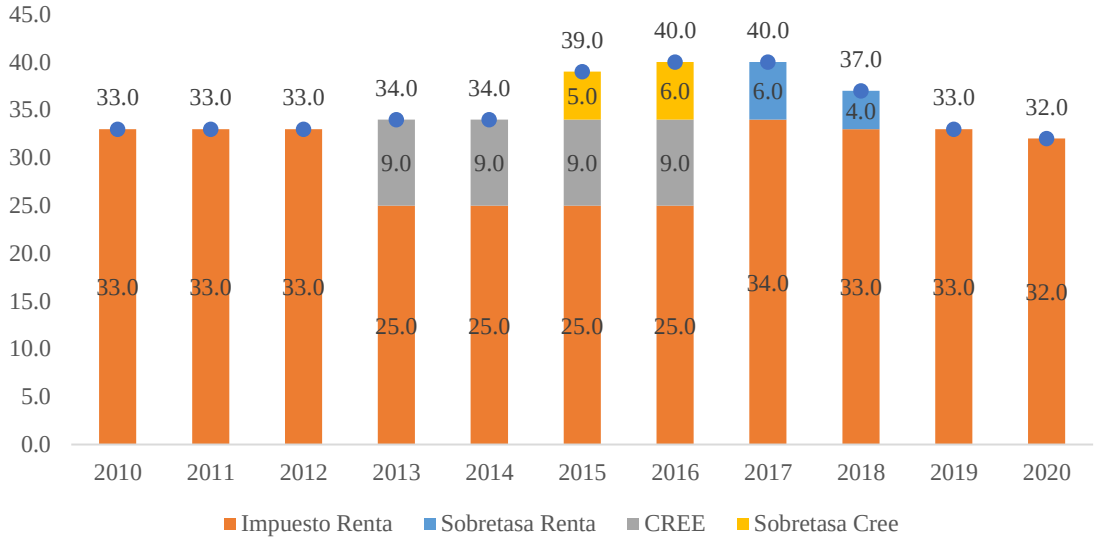
Gráfico 5.5. Tarifa efectiva de tributación de las personas jurídicas en Colombia, impuestos nacionales



Fuente: Cálculos Fedesarrollo con información de DIAN y DANE.

De los impuestos nacionales, el que tiene mayor peso dentro de las empresas es el impuesto de renta. Este, sumado a sus complementarios como el CREE y las sobretasas constituye el 78,6% de los impuestos nacionales. El restante 21,4% corresponde al GMF, al impuesto al patrimonio y al IVA cobrado en bienes de capital para los años en que los impuestos estuvieron vigentes. Ahora bien, al observar las tarifas efectivas del impuesto de renta se observa que se encuentran muy por debajo de sus tarifas estatutarias (Gráfico 5.6). Mientras que en el 2010 la tarifa estatutaria se ubicaba en 33%, la tarifa efectiva de renta ascendió al 23,8%. Para 2016 y 2017, años en los que se tuvieron las tarifas estatutarias máximas de la década llegando al 40%, las tarifas efectivas se ubicaron en 35,3% y 30,4%, respectivamente. Como se ha discutido ampliamente en la literatura sobre tarifas efectivas en el país (Gómez y Steiner, 2015; Rincón y Delgado, 2017; Lozano, 2018), estas diferencias se dan por la presencia de tratamientos diferenciales sobre la base gravable (rentas exentas, deducciones e ingresos no constitutivos de renta) que reducen el impuesto a cargo de los contribuyentes, a lo que se le debe sumar la evasión y elusión tributaria.

Gráfico 5.6. Tarifa estatutaria del impuesto de renta en Colombia

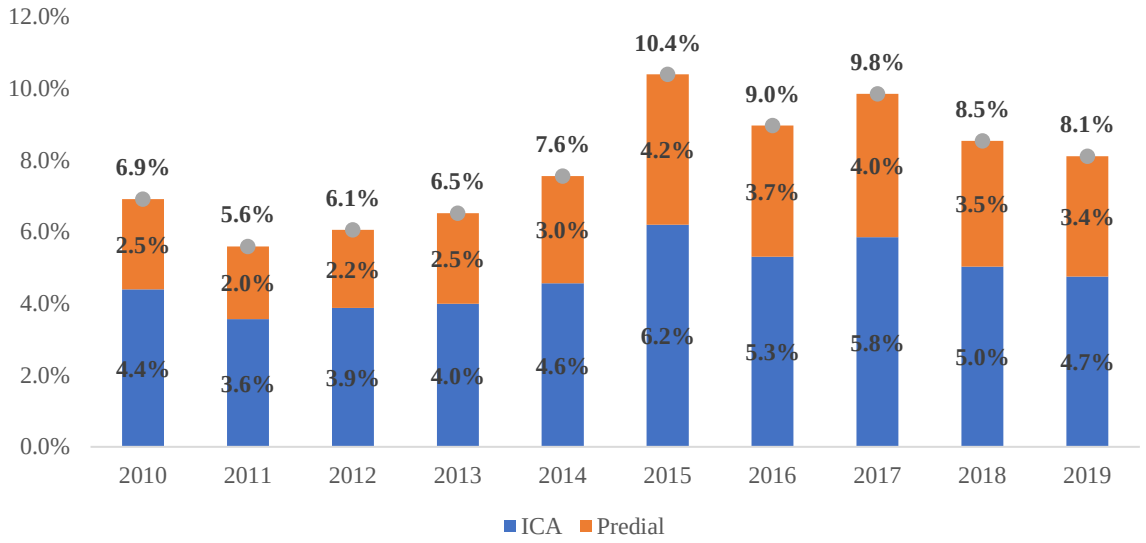


Fuente: Elaboración Fedesarrollo con base en el Estatuto Tributario.

Por su parte, el Gráfico 5.7 muestra la tarifa efectiva de los impuestos locales para la economía en el periodo 2010-2019, donde se observa la importancia relativamente equilibrada del impuesto predial (participación del 41,4%) y del ICA (participación del 58,6%), además de una tendencia creciente durante los últimos años, en línea con el incremento de las tarifas en las principales ciudades del país.[39]

Gráfico 5.7. Tarifa efectiva de tributación de las personas jurídicas en Colombia, impuestos locales

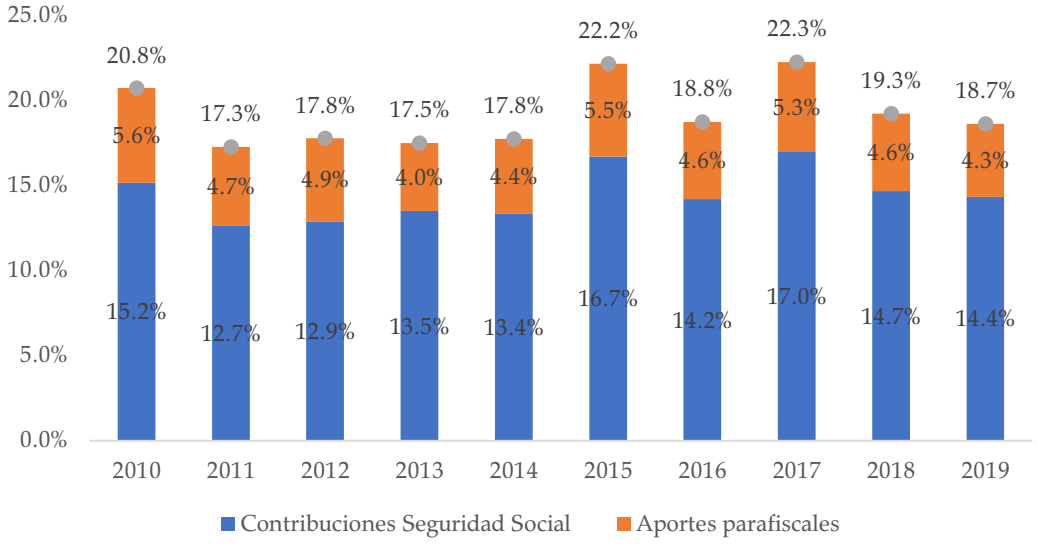
[39] Un punto para destacar sobre el impuesto predial es su alta dispersión geográfica debido a problemas en los avalúos catastrales de las zonas rurales y la baja capacidad institucional de algunos organismos municipales. Esto genera que las ciudades principales tengan tarifas nominales elevadas del impuesto predial y un recaudo importante para las finanzas territoriales, mientras que en otros lugares del país existe un espacio importante para incrementar la tributación (Lozano y Ricciulli, 2016).



Fuente: Cálculos Fedesarrollo con información del DNP y Ávila (2015).

Respecto a los aportes a seguridad social y parafiscales, el Gráfico 5.8 muestra su evolución en la última década. La contribución a la seguridad social, que corresponde básicamente a los aportes a salud y pensión que realizan los empleadores sobre el pago de la nómina, representan el 75,2% del total de la carga tributaria en este frente, mientras que el 24,8% corresponde a los aportes parafiscales. Se observa también la caída sustancial de 0,9 puntos porcentuales (pps) en la tarifa efectiva de los aportes parafiscales después de la reforma tributaria 1607 de 2012, que pasó de ser 4,9% a 4,0% en 2011. Si bien la tarifa tuvo algunos ascensos después, actualmente se ubica en 4,3%.

Gráfico 5.8.Tarifa efectiva de tributación de las personas jurídicas en Colombia, contribuciones a seguridad social y aportes parafiscales



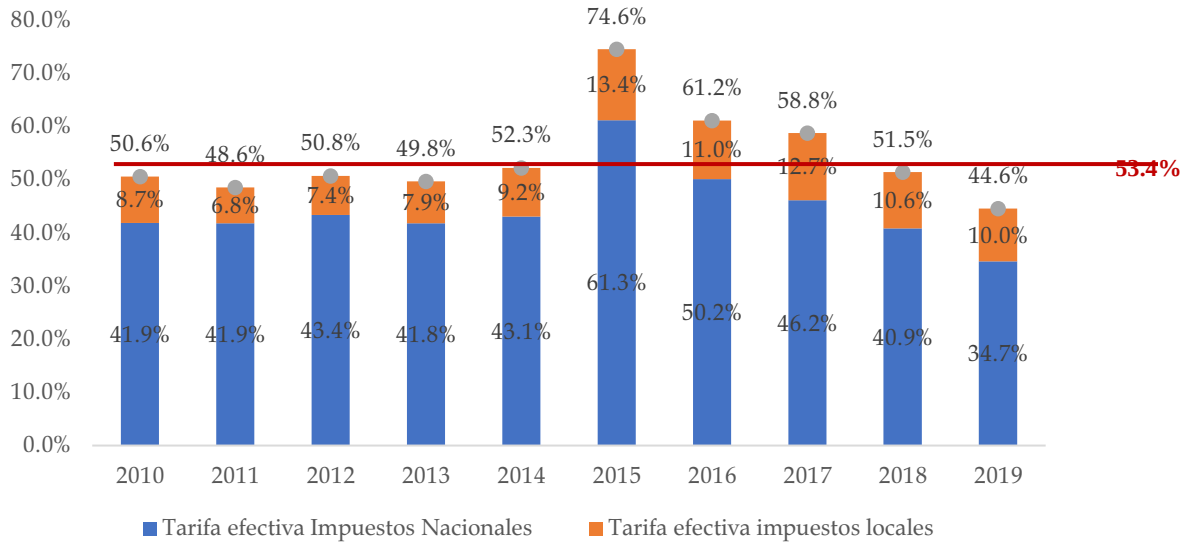
Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en DIAN y Ávila (2015).

La discusión sobre la inclusión de las contribuciones a seguridad social y aportes parafiscales en el cálculo de las tarifas efectivas de tributación es ya antigua en la literatura, tanto para las personas jurídicas como para las personas naturales. Al incluirlo en los cálculos se argumenta que deben considerarse impuestos al ser obligatorias, reducir el ingreso disponible de hogares y empresas, generando cambios en sus decisiones de inversión y ahorro, además de aumentar los costos de producción (Rincón y Delgado, 2017). Este es el enfoque seguido por entidades como la OCDE, el FMI y la Comisión Europea, o algunos artículos en donde se realiza esta precisión conceptual, como Barro and Sahasakul (1986), Jones (2002) y Prescott (2004). No obstante, otra parte de la literatura argumenta que los aportes pensionales son un ahorro forzoso (Berkelaar y Kouwenberg, 2003; Disney, 2004; Lusardi, 2008) y los aportes para salud resultan siendo el valor de una prima por un seguro médico, por lo que las contribuciones representan un costo corporativo, pero no necesariamente un impuesto. Con el fin de tener una aproximación a este último enfoque, se calculan nuevamente las tarifas efectivas de tributación sin tener en cuenta los aportes a seguridad social y parafiscales, eliminándolos del numerador y del denominador utilizado (Gráfico 5.9):

$$TEP = \frac{Impuestos\ nacionales + impuestos\ locales}{Renta\ líquida\ operacional + deducciones}$$

Las tarifas efectivas de tributación de las personas jurídicas así calculadas son en promedio 8,7 pps inferiores a las que se muestran en el Gráfico 5.4. A través de esta metodología, el número más alto sigue siendo el alcanzado en 2015, pero la tarifa se reduce a 74,6% frente a lo calculado inicialmente. El descenso de la TEP se mantiene para todo el periodo 2015-2019 y en este último año alcanza 44,6%, por debajo del 55% resultante de la primera metodología.

Gráfico 5.9.Tarifa efectiva de tributación de las personas jurídicas en Colombia sin incluir contribuciones a seguridad social y aportes parafiscales



Fuente: Cálculos Fedesarrollo con información de DIAN, DANE y Superintendencia de Sociedades.

Resultados sectoriales

Tal como lo ha enfatizado previamente la literatura (Salazar y Correa, 2015; Steiner y Gómez 2015; Ávila, 2013), las tarifas efectivas de tributación a nivel sectorial en Colombia presentan grandes disparidades, especialmente cuando se calculan incluyendo las contribuciones sociales y los aportes parafiscales. Tal como se observa en el mapa de calor de la Tabla 5.1, los sectores con mayores tarifas efectivas son aquellos intensivos en mano de obra, como actividades inmobiliarias (87,6%) y educación (86,8%). Por el contrario, sectores intensivos en capital como electricidad (33,2%) y distribución de agua (43,1%) muestran tarifas bastante inferiores frente al promedio total y el resto de los sectores. Es importante destacar que para el caso de la minería en los años 2015 y 2016 las tarifas superan el 100% dado que en estos años las pérdidas de las compañías fueron sustanciales, lo que redujo el denominador.

Tabla 5.1. Tarifa efectiva de tributación de las personas jurídicas en Colombia por sector

Sector	Tarifa efectiva de tributación de las personas jurídicas en Colombia									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Actividades inmobiliarias			91.21%	92.29%	104.50%	109.87%	103.28%	-	60.36%	87.62%
Educación			96.84%	96.88%	98.81%	97.88%	100.79%	82.02%	87.55%	86.83%
Agricultura	124.28%	87.32%	97.89%	93.52%	84.75%	82.60%	76.41%	73.22%	85.21%	81.68%
Actividades artísticas y de entretenimiento			84.22%	84.57%	79.84%	84.39%	82.12%	83.96%	83.11%	74.37%
Información y comunicaciones			64.18%	61.09%	64.17%	91.24%	54.72%	-	70.89%	69.54%
Salud y asistencia social			71.44%	68.36%	66.99%	67.50%	73.34%	68.01%	67.79%	65.66%
Alojamiento y servicios de comida	74.15%	72.09%	71.68%	67.36%	70.28%	79.02%	70.13%	68.83%	67.86%	58.29%
Actividades profesionales, científicas y técnicas			60.91%	58.49%	56.85%	59.93%	62.08%	59.14%	58.97%	57.90%
Servicios administrativos y de apoyo			61.54%	70.82%	49.37%	59.67%	63.30%	63.53%	67.93%	54.54%
Industria	61.08%	63.90%	64.64%	64.52%	60.96%	56.51%	57.36%	61.20%	59.77%	53.47%
Comercio	64.66%	59.80%	62.34%	65.34%	77.36%	70.65%	65.88%	74.28%	61.33%	51.37%
Construcción	39.58%	58.83%	61.14%	55.76%	51.86%	57.79%	57.31%	58.93%	58.66%	50.62%
Actividades financieras y de seguros	51.13%	53.91%	50.32%	46.74%	44.17%	59.57%	51.32%	56.61%	58.72%	50.11%
Minería	45.74%	45.90%	48.71%	46.02%	51.80%	132.47%	118.14%	63.79%	50.10%	45.79%
Transporte y equipo			74.05%	64.43%	64.39%	81.07%	51.99%	53.62%	51.21%	43.24%
Distribución de agua			65.32%	58.92%	54.84%	55.23%	56.46%	55.08%	50.37%	43.06%
Electricidad	34.12%	47.10%	41.26%	41.64%	40.77%	46.43%	44.58%	39.00%	35.76%	33.23%
Total	60.89%	57.52%	59.56%	58.56%	60.77%	80.27%	68.50%	68.02%	60.83%	54.96%

Fuente: Cálculos Fedesarrollo con información de DIAN, DNP, DANE y Superintendencia de Sociedades.

En el gráfico también se puede apreciar que las tarifas se han reducido uniformemente para todos los sectores, especialmente en el caso de la agricultura, la industria, el comercio y alojamiento y servicios de comida. No obstante, no se observa ningún patrón de convergencia hacia una tasa media, y las disparidades son muy similares a las observadas en 2012.

De acuerdo con los análisis anteriores se puede establecer que la tarifa efectiva de tributación de las empresas fue en promedio 63% cuando se tienen en cuenta los aportes a seguridad social y parafiscales y 54,3% cuando éstos se omiten. Según estos resultados parece existir poco espacio para obtener un mayor recaudo tributario, al menos a través de los impuestos nacionales. A su vez, se observa una marcada discrepancia entre sectores, que responde en buena parte a su alto componente de mano de obra, pero también a la estrechez de sus utilidades frente al agregado de los impuestos que pagan. No obstante, no debe olvidarse que estos datos provienen de las declaraciones de impuestos de las empresas y del recaudo efectivo de los impuestos, por lo que no es posible cuantificar las estrategias de minimización de la base tributaria, elusión y evasión. De esta manera, la siguiente sección ilustra algunos resultados importantes en este frente.

IV. Carga tributaria de las empresas en Colombia medida con cuentas nacionales

Con el fin de tener una medida de tarifa efectiva de tributación que corrija los errores inducidos por la informalidad empresarial y la elusión y evasión tributaria, se utilizan los datos de las cuentas nacionales de Colombia para calcular una nueva base gravable. Esto es, el denominador de la ecuación de tarifas efectivas de tributación se mantiene igual, mientras que el denominador cambia. Esta metodología permite acercarse de manera más fiel al concepto de "utilidad antes de impuestos" de toda la economía y de cada uno de sus sectores. Con esta fuente nos apartamos del enfoque contable mostrado anteriormente, en donde se utilizan los datos que las empresas le reportan a la DIAN en sus declaraciones de impuestos y donde la base gravable ya ha sido disminuida a través de tratamientos diferenciales y evasión. La ventaja de usar los datos del DANE es que se toma la remuneración al capital (utilidades) y se resta la depreciación, llegando así a la base gravable potencial de toda la economía.

Para llegar a este punto es importante hacer varias aclaraciones. Siguiendo el trabajo de Salazar y Correa (2015), el PIB puede medirse a través de la suma de los ingresos primarios distribuidos por las unidades de producción residentes, esto es:

$$PIB = remuneración\ de\ los\ asalariados + impuestos\ menos\ subvenciones\ a\ la\ producción\ y\ las\ importaciones + Excedente\ bruto\ de\ explotación\ +\ Ingreso\ mixto.$$

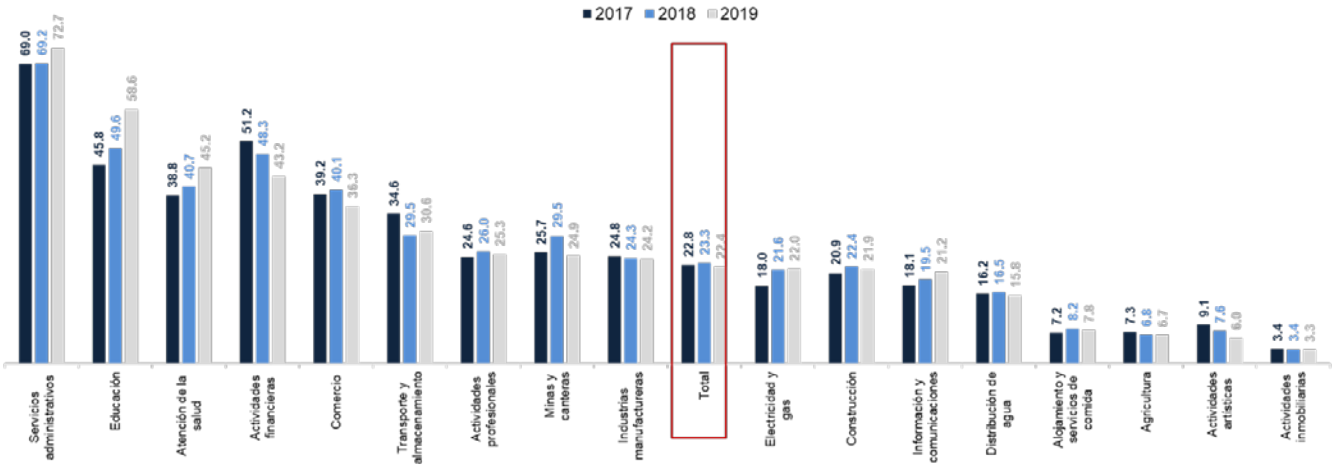
Para el caso de nuestros cálculos, nos interesa el excedente bruto de explotación, asociado a la remuneración al capital, que representa el excedente derivado por los agentes económicos de los procesos de producción, lo que puede interpretarse como las utilidades de las empresas. También nos interesa el ingreso mixto, que hace referencia a los excedentes obtenidos por empresas informales o no constituidas en sociedad. Este excedente incluye una parte de remuneración al capital y otra parte de remuneración al trabajo y dado que no se quiere incorporar la remuneración al trabajo en el denominador, se sigue la estrategia de Rincón y Delgado (2017) y se toma del ingreso mixto solamente la participación del capital en el total del PIB, estimada en 54%. A lo anterior se le resta la depreciación del capital fijo. De esta forma, las tarifas efectivas de tributación se calculan de la siguiente forma:

$$TEP = \frac{Impuestos\ nacionales + impuestos\ locales + aportes\ a\ seguridad\ social\ y\ parafiscales}{Excedente\ Bruto\ de\ Explotación + (0{,}54 * Ingreso\ Mixto) - depreciación}$$

$$TEP = \frac{Impuestos\ nacionales + impuestos\ locales}{Excedente\ Bruto\ de\ Explotación + (0{,}54 * Ingreso\ Mixto) - depreciación}$$

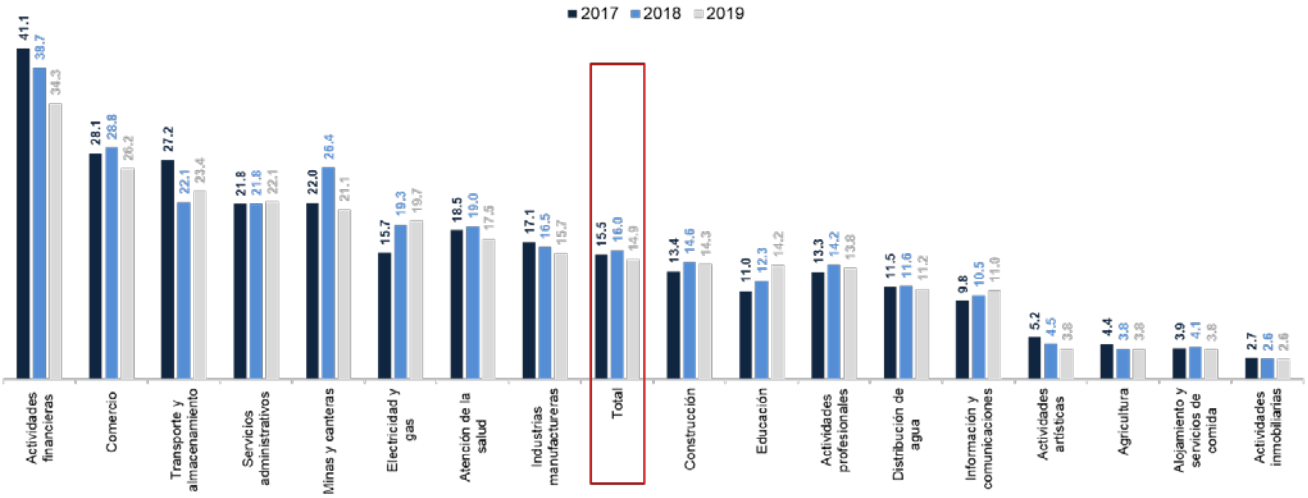
Los resultados de estos cálculos para el periodo 2017-2019 se muestran a continuación.

Gráfico 5.10. Tarifa efectiva de tributación por sector económico



Fuente: Cálculos Fedesarrollo con información de DIAN, DNP, DANE y Superintendencia de Sociedades.

Gráfico 5.11. Tarifa efectiva de tributación por sector económico sin incluir contribuciones a seguridad social y aportes parafiscales



Fuente: Cálculos Fedesarrollo con información de DIAN, DNP, DANE y Superintendencia de Sociedades.

Los gráficos 5.10 y 5.11 muestran las tarifas efectivas considerando las contribuciones a seguridad social y parafiscales y sin incluirlas. Se observa que para todos los sectores y en general para toda la economía la tarifa efectiva, 22,4% o 14,9%, es sustancialmente menor a la calculada con los datos de la DIAN, 55%. Esto sugiere la combinación de elementos como exenciones, evasión y elusión tributaria, así como mercados informales. Tal parece ser el caso de las actividades inmobiliarias, alojamiento y servicios de comida, la agricultura y las actividades artísticas que exhiben consistentemente tarifas por debajo del 10%. Por el contrario, el sector administrativo, salud y educación muestran tasas elevadas y superiores al 45% al tener en cuenta las contribuciones a seguridad social, dado su alta participación en el empleo. Al eliminar estas contribuciones, las actividades financieras, el comercio y transporte y almacenamiento muestran tasas en el rango del 23% al 34%. Con base en esta información, la siguiente sección examina más a fondo el fenómeno de evasión en Colombia.

V. Evasión del impuesto de renta por parte de las personas jurídicas en Colombia

Contexto internacional

La evasión tributaria es un problema que afecta a todas las jurisdicciones a nivel global, con especial gravedad en las economías en desarrollo. La magnitud de la evasión depende negativamente de la probabilidad de detección y sanción y positivamente de las tarifas estatutarias de los impuestos. Asimismo, existe un nivel óptimo de esfuerzo institucional de detección, a partir del cual los beneficios marginales de encontrar más evasores son menores a los costos marginales en los que debe incurrir la entidad encargada del seguimiento. Además de las tarifas y la capacidad de ejercer el cumplimiento de las normas por parte de los estados, en la incidencia de la evasión también influyen factores socioeconómicos y consuetudinarios. Entre estos se incluyen la percepción sobre la efectividad y bienestar generado por el gasto público, así como los efectos en equidad.

Latinoamérica

En general, la evasión fiscal en los países latinoamericanos puede ir asociada a los beneficios tributarios como excepciones, deducciones, reducción de tasas y plazos, los cuales crean espacios que permiten a los contribuyentes manipular el sistema y eludir los impuestos. Así mismo, la complejidad de la estructura de pago, las reglas de juego y de los beneficios puede dificultar el monitoreo por parte de las autoridades de cada país (CEPAL, 2019).

Según estimaciones de la CEPAL, los beneficios tributarios, que favorecen principalmente al sector corporativo en países como Chile, Costa Rica y Uruguay, resultan en pérdidas de alrededor de 3,7% del PIB (CEPAL, 2019). En otras mediciones, Gomez-Sabaíni & Morán (2016) establecieron las tasas estimadas de evasión impositiva para siete países latinoamericanos. En los resultados encontraron que las tasas de evasión se han venido reduciendo durante los últimos años y en el impuesto a la renta de sociedades pasó de 52,6% a 46,4% entre 2000 y 2010. Pecho et al. (2012), por su parte, encontraron resultados similares: en América Latina la evasión del impuesto sobre la renta a empresas se redujo de 62% entre los períodos 2000-2005, a 50% en el periodo 2006-2010. Entre 2000 y 2005, Paraguay, Panamá y Guatemala tuvieron las mayores tasas, 70% a 80%, mientras que, Colombia, Chile y Brasil tuvieron una menor evasión, 35% a 55%. Para el periodo de 2006 a 2010 la evasión se redujo en casi todos los países; en especial en Paraguay, Uruguay y Chile con caídas de más de 20 puntos porcentuales (pps), mientras que en Colombia se redujo solamente 2 pps. Chile y Colombia fueron los países que registraron las menores tasas, 25% y 33%, respectivamente.

América del Norte y Europa

En regiones con mayor ingreso per cápita la evasión parece ser sustancialmente menor. En Canadá la evasión del impuesto corporativo federal para 2014 se estimó entre 8% y 13% del total de ingresos esperados (Canada Revenue Agency, 2019). En Estados Unidos, el Internal Revenue Service (IRS) lleva los registros de esta variable y de acuerdo con el más reciente reporte publicado en el 2016, la evasión fue de 16% entre los años 2008-2010, lo que es equivalente a 2,8% del PIB. Las tasas de evasión en este país difieren entre los tipos de impuestos y son relativamente altas en el impuesto sobre la renta. La evasión del impuesto de renta atribuida a las personas naturales es de 72%, mientras que la evasión atribuida a las empresas solo representa un 9,6% del total (Gale & Krupkin, 2019).

Muy pocos países de la Unión Europea publican estimaciones sobre evasión. En la actualidad, únicamente 15 de los 27 miembros cuentan con estos datos, de los cuales siete realizan estimaciones

solo para el impuesto al valor agregado. En 2015, la evasión en estos países se ubicó entre 7,98% (Luxemburgo) y 29,51% (Rumania). En particular, en el Reino Unido la evasión de los impuestos corporativos se redujo de 11,3% en el periodo de 2005-2006 a 6,8% entre 2017-2018.

La Tabla 5.2 muestra el comparativo de la estimación de evasión entre países, donde se observa que los cálculos de la tasa de evasión para América Latina realizados por Jimenez et al. (2010) y Pecho et al. (2012) son 51,1% y 57,7%, mientras que para el caso de las economías más desarrolladas los cálculos de las instituciones económicas y Murphy (2019) sugieren que, en promedio, la evasión es del 11,1% y 16,7%, respectivamente. Teniendo en cuenta estos análisis se deben resaltar tres puntos: i) la evasión es un fenómeno presente en la mayoría de economías a nivel mundial, independientemente de su tamaño y desarrollo; ii) la evasión en los países en desarrollo es sustancialmente mayor que en las economías más desarrolladas, probablemente por una debilidad para el rastreo y detección de evasores, sanciones mínimas, entornos socioeconómicos más complejos y una mala percepción de la gestión de los gobiernos (CEPAL, 2019), y iii) los datos observados para Colombia muestran que su tasa de evasión es considerablemente menor que la de sus pares regionales, superada únicamente por México. Este hecho más allá de sugerir que el país tiene buenos indicadores en términos de evasión, insinúa serios problemas de medición si se tiene en cuenta que sus factores socioeconómicos e institucionales no son sustancialmente diferentes a los del resto de la región.

Tabla 5.2. Evasión de impuestos corporativos en una muestra de países

	Jimenez, Gomez-Sabahíni y Podestá (2010)*	Pecho, Peláez, y Sánchez (2012)**	Departamentos de Canadá, Estados Unidos y Reino Unido***	Murphy (2019)****
		Promedio 2000-2010		Promedio 2014-2015
Alemania				10,1%
Argentina	49,7%			
Austria				8,3%
Bélgica				15,0%
Brasil	46,6%			
Bulgaria				24,2%
Canadá			10,5%	
Chile	48,4%	36,4%		
Chipre				21,6%
Colombia	39,0%	34,5%		
Costa Rica		69,3%		
Croacia				18,4%
Dinamarca				12,8%
Ecuador	65,3%	60,8%		
El Salvador	51,0%			
Eslovaquia				18,5%
Eslovenia				16,3%
España				14,7%
Estados Unidos			16,0%	
Estonia				17,0%
Finlandia				10,9%
Francia				11,1%
Grecia				26,1%
Guatemala	62,8%	72,0%		

Holanda				8,3%
Hungría				18,8%
Irlanda				10,6%
Italia				23,3%
Letonia				20,0%
Lituania				24,4%
Luxemburgo				8,0%
Malta				25,4%
México	46,2%			
Nicaragua		52,0%		
Panamá		68,5%		
Paraguay		64,8%		
Perú	51,3%	53,1%		
Polonia				21,7%
Portugal				16,1%
Reino Unido			6,8%	9,6%
República Checa				14,2%
República Dominicana		61,9%		
Rumania				29,5%
Suecia				8,1%
Uruguay		61,8%		
Promedio	51,1%	57,7%	11,1%	16,5%

Fuente: Elaboración Fedesarrollo con base en las fuentes citadas en la tabla.

Cálculo de la evasión del impuesto de renta para Colombia

Pese a las dificultades para calcular la evasión por cuenta de las escasas fuentes de información y la imposibilidad de realizar una comparación exacta a nivel internacional, uno de los métodos comúnmente utilizados es el de la brecha tributaria. Este concepto se refiere a la diferencia entre los impuestos que deberían ser pagados por las empresas y los que son efectivamente recibidos por el fisco.

De acuerdo con Jorratt (2012), la brecha tributaria se compone de tres partes: i) subdeclaración involuntaria, que hace referencia a los errores involuntarios cuando se realizan las declaraciones de renta (puede ser atribuible al desconocimiento de las normas dada la complejidad de los estatutos); ii) evasión tributaria, que parte de una decisión deliberada del contribuyente de infringir la ley y reportar un menor monto de impuestos a pagar, y iii) elusión tributaria, donde se aprovechan vacíos y ambigüedades en la ley para realizar un menor pago de tributos.

Para que el cálculo de la brecha tributaria sea un indicador cercano del porcentaje de evasión es necesario que la evasión tributaria sea considerablemente mayor a la subdeclaración involuntaria, lo que de acuerdo con lo encontrado por Jorratt (2012) es común para los países latinoamericanos. De otro lado, es necesario tener en cuenta que este cálculo se realiza con base en las cuentas nacionales, que parten de los estados financieros reportados por las empresas, pero incorporan información adicional para asegurar la consistencia de las cuentas agregadas.[40] Estos estados financieros ya

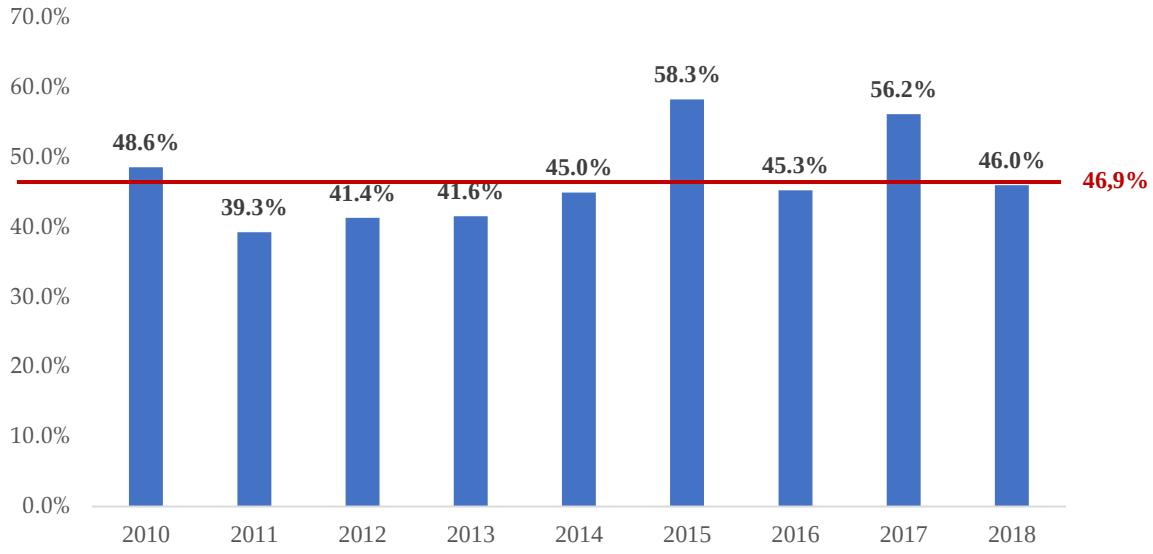
[40] Es importante aclarar que la tasa de evasión se refiere a los impuestos que las empresas dejan de pagar deliberadamente, sin incluir como uno de estos impuestos los aportes a la seguridad social, que en cuentas nacionales son parte del costo laboral.

incluyen el componente de elusión, pues las empresas declaran a las autoridades solo los impuestos que efectivamente van a pagar. De esta forma, el cálculo aquí planteado es un buen indicador de la evasión para el caso colombiano.

Con el fin de realizar los cálculos correspondientes se utilizan las cuentas nacionales anuales para el periodo 2010-2018, siguiendo el espíritu de la metodología de Ávila (2013). La idea general de esta metodología es depurar el excedente bruto de explotación registrado para toda la economía hasta llegar a una medida comparable con el agregado de la renta líquida gravable registrada por la actividad privada. Siguiendo estos pasos, lo que se encuentra es la diferencia entre la base gravable total reportada en las cifras económicas de las cuentas nacionales y las reportadas a la autoridad fiscal, en el caso colombiano, a la DIAN. Esta diferencia es la brecha tributaria, pues quiere decir que las empresas no reportan completamente sus utilidades a la hora de realizar sus declaraciones.

Los resultados para el periodo 2010-2018 se muestran en el Gráfico 5.12. De acuerdo con nuestros cálculos, la tasa de evasión promedio en Colombia para este periodo fue de 46,9%, con algunas fluctuaciones a lo largo de los años. Este cálculo se compara con las tasas de evasión calculadas por otros autores en el Gráfico 5.13. Rico (1993), Shome et al. (1994) y Steiner y Soto (1998) calculan las tasas de evasión en el periodo 1978-1996, donde se observa una reducción sustancial, partiendo de 80,1% en 1980 a 14,1% en 1995. En el caso de Echeverría et al. (2005) y Ávila (2013) las tasas de evasión son más elevadas, alcanzando 29,2% en 2003 y 47,5% en 2018.

Gráfico 5.12. Evolución de la tasa de evasión en Colombia (2010-2018)



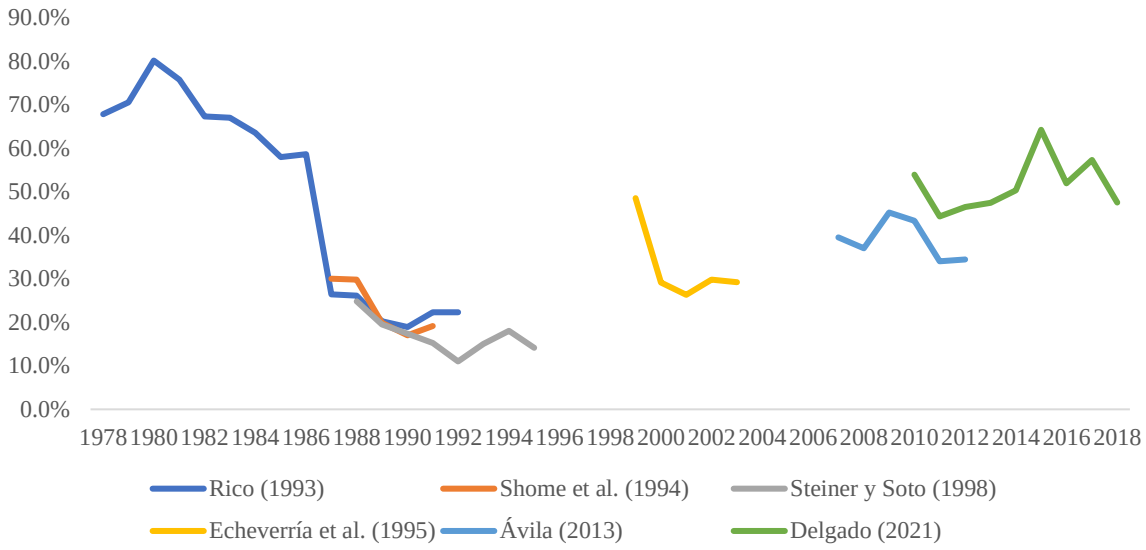
Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en DANE y DIAN.

Existe además una tendencia de crecimiento en las tasas de evasión desde 2010 hasta 2018, algo que puede ser atribuible en primera medida al incremento en las tarifas estatutarias de renta, que como se discutió al inicio, constituyen un incentivo a reportar utilidades menores a las efectivamente obtenidas. De hecho, se observa que el máximo observado en la tasa de evasión es 58,3% en 2015, cuando también se alcanza la mayor tarifa de impuesto de renta y CREE. En segunda medida, el incremento paulatino en la tasa de evasión puede estar ligado a la mejora progresiva en las estadísticas

de las cuentas nacionales. Mientras que los primeros trabajos se realizan con las series de cuentas nacionales con bases de 1975 y 1994, los últimos ya cuentan con las bases de 2005 y 2015.[41]

Es importante anotar que tasas de evasión cercanas al 50% se encuentran en línea con lo observado para el promedio de América Latina durante esta década, por lo que con estos números Colombia parece alinearse con la realidad regional. Esto pone de presente la necesidad de fuentes de información confiables y completas que revelen el verdadero tamaño de la evasión de impuestos en el país.

Gráfico 5.13.Evolución histórica de la tasa de evasión en Colombia (1978-2018)



Fuente: Elaboración Fedesarrollo.

En la Tabla 5.3 se detalla el monto estimado total de la evasión anual y se muestra la evasión como porcentaje del PIB. Para 2018, el monto de la evasión ascendió a 56,1 billones de pesos representando el 5,7% del PIB.

Tabla 5.3. Costo total de la evasión del impuesto de renta de personas jurídicas

Rubro	Costo fiscal de la evasión (Miles de millones de pesos corrientes)								
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Monto total de la evasión	27.777	56.469	51.238	38.538	34.686	20.188	48.873	36.554	56.136
Evasión/PIB	5,1%	9,1%	7,7%	5,4%	4,5%	2,5%	5,7%	4,0%	5,7%
Valor punto de evasión	544	619	667	714	763	805	864	920	986

Fuente: Cálculos Fedesarrollo con información de DIAN, DNP, DANE y Superintendencia de Sociedades.

De acuerdo con estos resultados, existe un importante potencial de recaudo si las medidas antievasión del impuesto de renta son fortalecidas en el mediano plazo. Por ejemplo, si Colombia pudiera reducir los niveles de evasión a los observados en Chile, 36,4%, el recaudo por concepto de impuesto de renta a las empresas se incrementaría en cerca de 1% del PIB. Esta cifra está en línea con lo calculado por Urrea (2020) que, con base en la experiencia de varios países de la región, calcula que la

[41] Para el cálculo realizado en este capítulo se cuenta con la base estadística de 2015, en donde el reporte sobre el excedente bruto de explotación y la información sobre las personas jurídicas es de mayor calidad y precisión, entre otras razones porque se cuenta con más fuentes de información.

implementación de la factura electrónica aumentaría el recaudo por concepto de renta entre 0,03% y 1,08% del PIB, con un promedio de 0,54% del PIB.

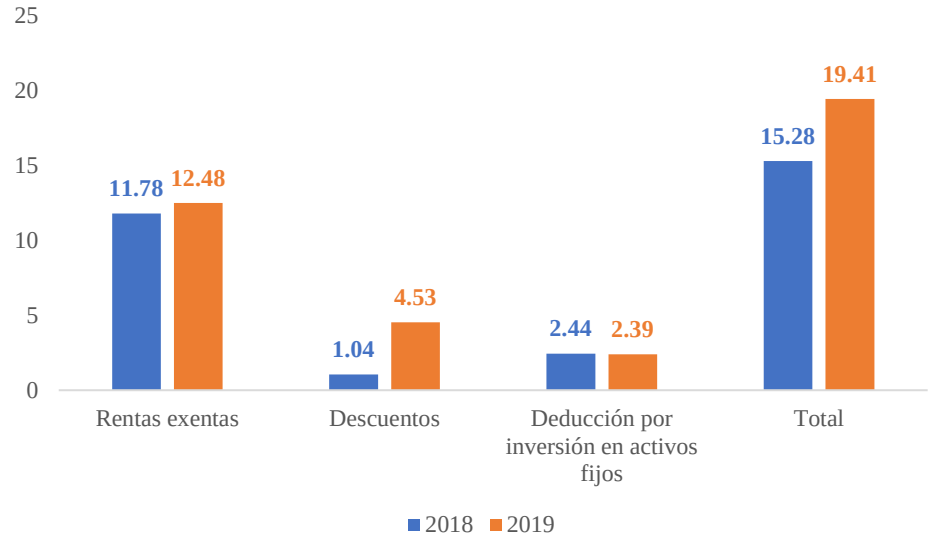
El capítulo 8 elabora sobre algunas medidas concretas que podrían ir en la línea de reducir la evasión tributaria en Colombia.

VI. Costo fiscal de las rentas exentas, los ingresos no constitutivos de renta y la reforma tributaria de 2019

Una fuente de recaudo adicional proveniente de los impuestos a las personas jurídicas tiene que ver con el gasto tributario en el que incurre el Estado a través de exenciones, descuentos tributarios, tarifas diferenciales y la deducción por inversión en activos fijos, lo cual reduce el monto a pagar del impuesto de renta. Esto constituye un costo fiscal, toda vez que el fisco deja de recibir recursos que podría capturar potencialmente si los contribuyentes no redujeran el monto de su base gravable. Debe recordarse que mientras las rentas exentas reducen la renta líquida gravable, los descuentos tributarios se aplican directamente sobre el impuesto a cargo de las firmas. De esta manera, el monto total del beneficio y el costo fiscal es el mismo en el caso de los descuentos, mientras que en la renta exenta el costo fiscal corresponde a la tarifa estatutaria del impuesto de renta multiplicada por el monto del beneficio.

En los gráficos 5.14 y 5.15 se observa el monto total de los beneficios y el costo tributario de dichos beneficios para 2018 y 2019, correspondientes a los declarantes del impuesto de renta empresarial.

Gráfico 5.14. Monto total de los beneficios tributarios distribuidos en rentas exentas, descuentos y deducción por inversión en activos fijos otorgados a declarantes (Billones de pesos)



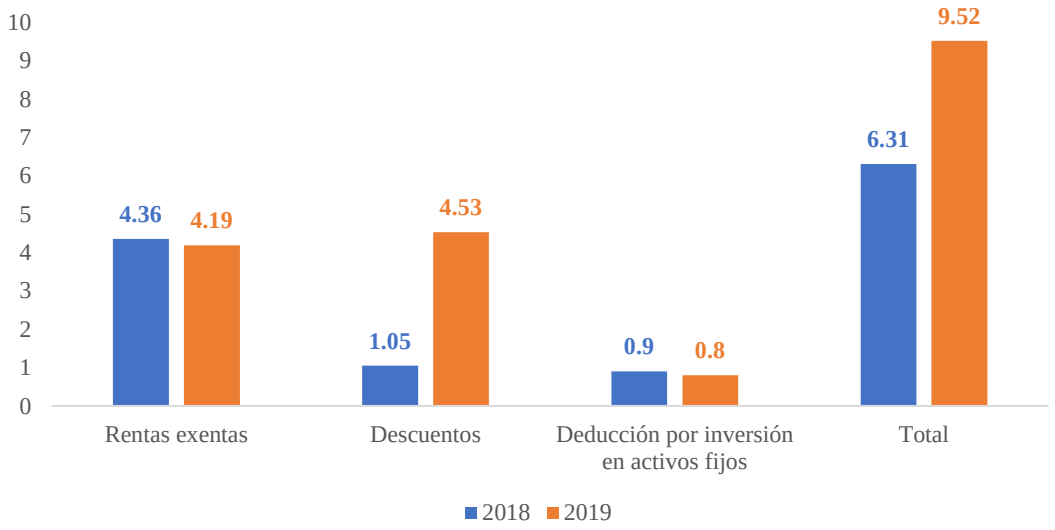
Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en DIAN y MHCP.

Por un lado, en 2019 el total de los beneficios tributarios otorgados a las personas jurídicas sumó 19,4 billones de pesos, incrementándose en 4,13 billones de pesos respecto al 2018. La mayor parte de los beneficios recae en las rentas exentas que sumaron 12,48 billones de pesos en 2019, seguidas de los

descuentos que sumaron 4,5 billones de pesos y de la deducción por inversión en activos fijos que alcanzó 2,4 billones.

Por otro lado, en 2019 el costo de los descuentos tributarios se ubicó en 4,5 billones en 2019, incrementándose en 3,4 billones de pesos frente a 2018. Este incremento está asociado a la entrada en vigor de la Ley 1943 de 2018, que establece que el impuesto del ICA puede ser descontable hasta en un 50% a partir de 2019 y que permitió el descuento del 100% del IVA pagado por la adquisición de bienes de capital. A este le sigue el costo asociado a las rentas exentas que sumó 4,2 billones de pesos, y la deducción por inversión en activos fijos que asciende a 0,8 billones de pesos.

Gráfico 5.15. Costo fiscal de los beneficios tributarios distribuidos en rentas exentas, descuentos y deducción por inversión en activos fijos otorgados a declarantes (Billones de pesos)

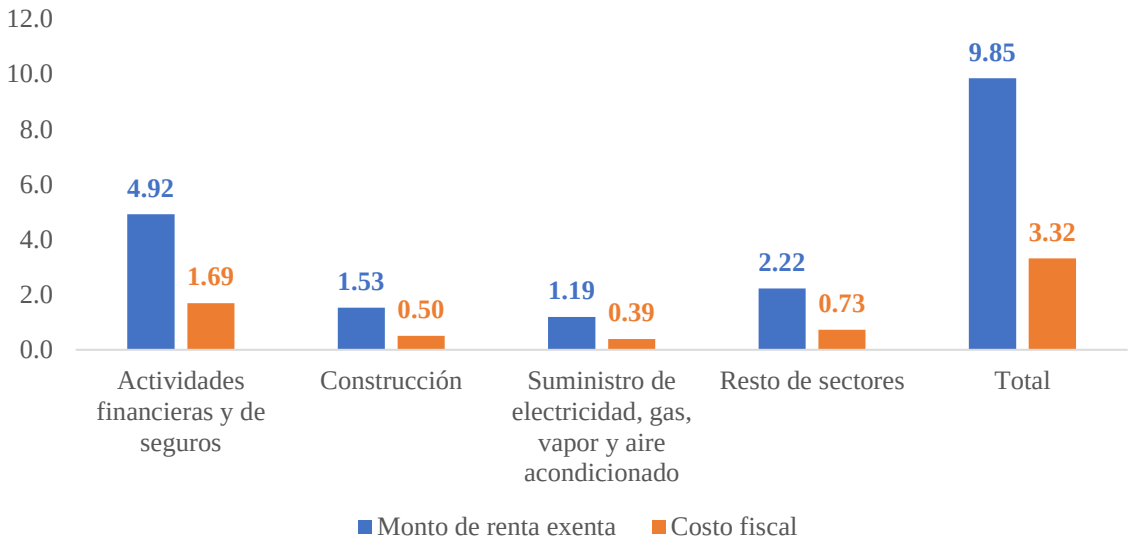


Fuente: Cálculos Fedesarrollo con base en DIAN y MHCP.

Una parte importante del recaudo potencial se encontraría entonces en la reversión de lo dispuesto en la Ley 1943 de 2018 y la Ley 2010 de 2019, que instauraron el descuento del impuesto del ICA. Desde Fedesarrollo insistimos en numerosas ocasiones sobre el alto costo fiscal de esta iniciativa en momentos en los que se necesitaba un mayor recaudo tributario, estimando que la pérdida de recaudo se encontraría en 0,1% del PIB hasta 2022 y 0,5% del 2023 en adelante, cuando el descuento es del 100% (Prospectiva Económica, 2019-IV y 2020-I).

Seguido de ello se encontrarían las rentas exentas. Si bien resulta deseable eliminar rentas exentas que no corrigen fallas de mercado, hay otras que parecen estar alineadas con propósitos loables de política pública, como es el caso de las rentas exentas para inversiones en energías limpias. Infortunadamente, la DIAN no tiene información acerca del costo tributario asociado a cada una de las exenciones, por lo que el mayor nivel de desagregación corresponde al costo sectorial de las rentas exentas (Gráfico 5.16). En este caso, el monto de los beneficios y los costos tributarios se reduce frente a lo presentado anteriormente, ya que se toman solamente los rubros que registran los contribuyentes del impuesto de renta, no los declarantes.

Gráfico 5.16. Beneficios tributarios y sus costos por sector en 2019 para contribuyentes (Billones de pesos)



Fuente: Elaboración Fedesarrollo con base en DIAN.

El potencial de recaudo puede estar en el rango de dos escenarios: i) eliminar todas las rentas exentas para los contribuyentes, lo cual recaudaría un 0,33% del PIB adicional; ii) eliminar todas las rentas exentas, excepto las que cobijan a los fondos de pensiones (sector financiero), la vivienda VIS (sector construcción) y las energías limpias (sector suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado), lo que tendría un recaudo adicional de máximo 0,07%.

Ingresos no constitutivos de renta

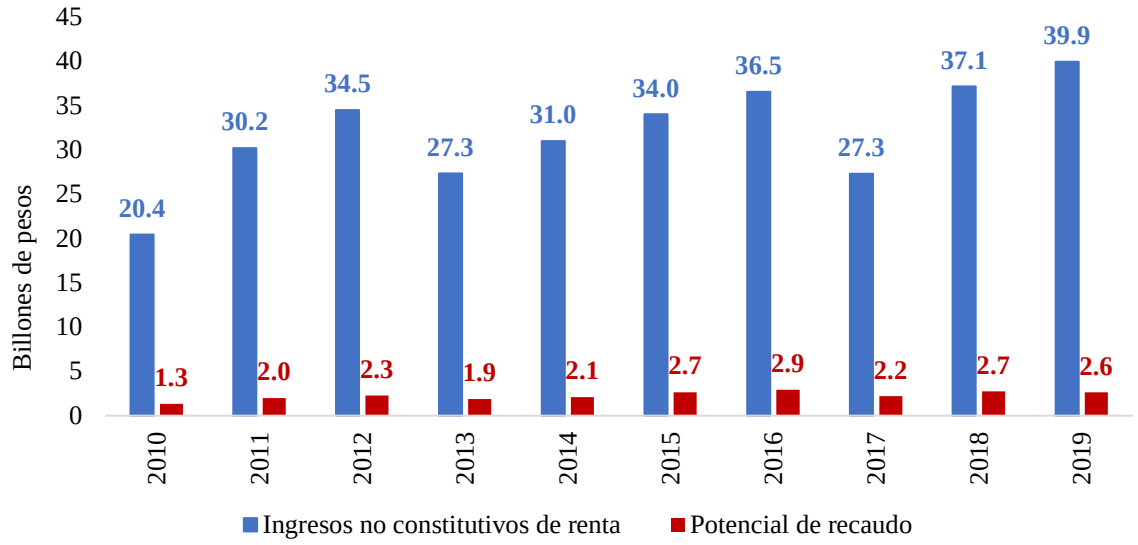
De acuerdo con Córdoba (2020), los ingresos no constitutivos de renta se pueden dividir en tres agrupaciones: 1) ingresos que no generan un incremento patrimonial porque provienen de valores para reposición de activos; 2) ingresos no considerados ingreso gravable del impuesto sobre la renta por estar gravados con otro impuesto como es el caso de los dividendos y 3) ingresos que, por consideraciones de política pública, se excluyen de los ingresos gravados.

De acuerdo con el autor, el desmonte del primer grupo no es deseable, en tanto la reposición de activos no genera utilidad económica, como es el caso del cobro de un seguro después de un siniestro. En cuanto al segundo grupo, dado que son ingresos que ya están sujetos a alguna tarifa impositiva, no deberían ser sometidos a la doble tributación.

El caso del tercer grupo es tal vez el más complejo, pues responde a las decisiones de política económica que persiguen algún objetivo concreto. Allí se encuentran temas tan dispersos como la prima de colocación de acciones, las ventas de acciones inscritas en bolsa, los aportes al sistema de salud y pensión, subsidios agropecuarios y proyectos científicos y de innovación. Sin embargo, la DIAN no cuenta con datos sobre la magnitud de los ingresos no constitutivos de renta en cada uno de estos rubros, ni a nivel sectorial, por lo que es imposible conocer la importancia relativa de este último grupo.

Con el fin de tener algunos órdenes de magnitud de los recursos adicionales que se podrían recaudar al realizar cambios sobre la definición de los ingresos no constitutivos de renta, especialmente sobre el tercer grupo, tomamos las declaraciones de la DIAN correspondientes a las personas jurídicas y extraemos el renglón denominado "ingresos no constitutivos de renta". En un ejercicio informativo, decidimos calcular el recaudo adicional derivado de la eliminación del 20% de estos ingresos, es decir, esta proporción sería gravada a la tarifa estatutaria del impuesto de renta. Los resultados muestran que el recaudo adicional de la medida sería 0,25% del PIB (Gráfico 5.17).

Gráfico 5.17. Ingresos no constitutivos de renta y potencial de recaudo al gravar el 20% a la tarifa estatutaria del impuesto de renta y complementarios*
(Billones de pesos)



Fuente: Cálculos propios con base en DIAN. *Para los años en los que estuvo vigente incluye tarifa CREE, sobretasa de CREE y sobretasa al impuesto de renta.

VII. Impuestos a las plataformas digitales

El avance de la digitalización en la economía está planteando nuevos desafíos en materia tributaria alrededor de mundo, debido a que es difícil capturar correctamente el valor que generan las compañías y establecerlo en una jurisdicción específica. Si bien la mayoría de los países ha expandido el impuesto al valor agregado (IVA) con la finalidad de gravar los servicios digitales provenientes del exterior, son los consumidores los que pagan dicho impuesto, por lo cual persiste la dificultad de gravar al vendedor, dado que reside en otra jurisdicción. En adición, al no estar definido un establecimiento permanente en el país en el cual se realizan las operaciones, solo se puede gravar las rentas de la empresa en el país que reside. Por lo anterior, las compañías digitales tienen incentivos a desviar sus utilidades a jurisdicciones de baja tributación, por la facilidad que tienen de escoger un país de residencia o centro de operaciones (CEPAL, 2019). Con el fin de entender los desarrollos más recientes de esta materia y las propuestas tributarias, a continuación se evalúa la experiencia internacional.

Manejo de los impuestos a las plataformas digitales en el resto del mundo

Europa

La Unión Europea ha propuesto introducir un impuesto a los ingresos brutos procedentes de la prestación de determinados servicios digitales a una tasa del 3%. Los sujetos pasivos del impuesto serían las empresas con ingresos anuales totales en el mundo superiores a 750 millones de euros e ingresos en la Unión Europea superiores a 50 millones de euros (Hadzhieva, 2019).

Francia ya ha avanzado en este camino. En 2019 el gobierno francés creó un impuesto del 3% sobre los ingresos brutos de las empresas digitales que brindan servicios publicitarios, venden datos de usuarios con fines publicitarios o realizan servicios de intermediación en Francia. Las empresas con ingresos globales anuales superiores a 750 millones de euros o con ventas anuales superiores a 25 millones de euros en el país deberán pagar el impuesto. Sin embargo, a inicios del 2020 la autoridad tributaria del país confirmó que las empresas sujetas al impuesto digital podrían posponerlo hasta diciembre del mismo año (cuotas correspondientes al monto del impuesto digital adeudado en 2019). Además, a partir del 1 de enero de 2020, Francia introdujo el requisito de informes para las plataformas en línea, es decir, información sobre las ventas realizadas a través de las plataformas a clientes franceses.

Por su parte, Italia implementó el impuesto a los servicios digitales a partir del 1 de enero de 2020. La tasa impositiva de este impuesto, al igual que en Francia, es del 3% sobre los ingresos brutos derivados de las actividades de publicidad en una interfaz digital, servicios de interfaz digital multilateral, que permite a los usuarios comprar y/o vender bienes y servicios, y la transmisión de datos de usuario generados mediante el uso de una interfaz digital. El impuesto se aplica a empresas residentes y no residentes con ingresos totales en el año anterior de al menos 750 millones de euros o aquellas con ingresos totales por servicios digitales suministrados en el país de al menos 5,5 millones de euros.

Uniéndose a Francia e Italia, Reino Unido implementó un impuesto a los servicios digitales a partir del 1 de abril de 2020. La legislación establece un impuesto del 2% sobre los ingresos obtenidos por las grandes empresas que brindan un servicio de redes sociales, un motor de búsqueda o un mercado en línea a los usuarios del Reino Unido. Las empresas sujetas a este impuesto son aquellas con ingresos globales anuales relacionados con actividades digitales que superen los 500 millones de libras esterlinas o ingresos superiores a 25 millones de libras procedentes de usuarios del Reino Unido. Con esta propuesta el gobierno del Reino Unido proyecta un recaudo de 310 millones de euros en el primer año y a partir de 2021, un recaudo de 420 millones de euros.

Países como Austria y Turquía también han implementado legislaciones tributarias similares. El impuesto austriaco se impone a partir de enero de 2020 a una tasa del 5% sobre el volumen de negocios de los servicios publicitarios prestados por los proveedores con ingresos globales superiores a 750 millones de euros o con un volumen de negocios de al menos 25 millones de euros dentro del país. Entre tanto, el impuesto a los servicios digitales en Turquía, que entró en vigencia a partir de marzo de 2020, se aplica sobre los ingresos brutos derivados de la prestación y gestión de servicios en línea que incluyen anuncios, ventas de contenido y servicios pagos en sitios web de redes sociales a una tasa

del 7,5%, que aplica a proveedores que superen los 20 millones de liras turcas (aproximadamente 3,14 millones de euros) en los ingresos derivados de los servicios en Turquía o a aquellos con ingresos globales anuales superiores a 750 millones de euros.

Recientemente, España dio a conocer la legislación sobre los servicios digitales que entró en vigor a partir del 16 de enero de 2021. Convergiendo a la implementación de estos impuestos en los países europeos mencionados anteriormente, se determinó un tributo del 3% sobre los servicios digitales, incluida la publicidad en línea, los servicios de intermediación en línea y la venta de datos de usuarios generados a través de una interfaz digital. Las empresas sujetas a este impuesto corresponden a aquellas con ingresos globales anuales superiores a 750 millones de euros o ingresos por actividades de servicios digitales superiores a 3 millones de euros en el país. Con este impuesto España espera recaudar aproximadamente 968 millones de euros.

América Latina

En los últimos dos años varios países de América Latina como Argentina, Chile, Colombia, y México se han sumado a la tendencia de proteger la recaudación del IVA mediante la incorporación de los servicios digitales dentro de la base imponible del tributo. Las experiencias observadas hasta el momento muestran resultados satisfactorios desde el punto de vista recaudatorio y aparecen como un modelo regional a imitar, en la medida en que no surjan soluciones mejores en el plano internacional (CEPAL, 2020).

En Argentina se estableció el cobro del IVA del 21% para las empresas extranjeras que brindan servicios digitales en el país, en donde los proveedores de tarjetas de crédito o débito son retenedores del IVA cuando el usuario paga por los servicios digitales (CEPAL, 2019). Esta medida comenzó a regir en junio de 2018. Según información de prensa, la aplicación de la tasa de 21% de IVA a estos servicios permitió recaudar 19 millones de dólares en cuatro meses. Además, en 2019 Argentina estableció un impuesto temporal a las personas naturales y jurídicas sobre la adquisición de bienes y servicios de personas no residentes, en donde los servicios digitales están gravados a la tasa más baja del 8% (KPMG, 2021).

En Chile todo servicio prestado por un no residente y usado en Chile se encuentra gravado con IVA a la tasa del 19%, incluidos los digitales. Con el fin de asegurar el recaudo, Chile también recurre a la alternativa de aplicar retenciones en los medios de pago (CEPAL, 2019). La medida empezó a regir en julio de 2020 y en su primer trimestre de aplicación se han recaudado aproximadamente 62,8 millones de dólares. El gobierno chileno espera recaudar con esta medida aproximadamente 250 millones de dólares anuales.

Al igual que en Argentina y Chile, en México, desde junio de 2020 se empezó a cobrar el IVA del 16% a las plataformas digitales. Se espera que con esta medida se recauden aproximadamente 213 millones de dólares.

Impuestos a las plataformas digitales en Colombia

En Colombia, con la reforma tributaria de 2016 se estipuló que los servicios prestados desde el exterior se entenderán como prestados en el territorio nacional, pasando a ser gravados con IVA (CEPAL,

2019). Es por lo anterior que desde el segundo semestre del año 2018 se cobra el IVA del 19% a las plataformas digitales tanto residentes como extranjeras, que generen un cobro referente a un producto o servicio. Esta medida generó un recaudo de $253 mil millones de pesos en 2019.

Si bien se ha avanzado en el cobro del IVA a las plataformas digitales, dada la experiencia de Europa se podría también considerar la implementación de un impuesto del 3% a los ingresos brutos de las empresas digitales más grandes que operan en el país. Con base en información de Hernández & Albagli (2017), nuestros cálculos preliminares indican que Colombia podría recaudar de las 16 empresas digitales más grandes presentes en el país alrededor de 744 mil millones de pesos anuales (0,1% del PIB). Esto, siempre y cuando esta medida vaya acompañada de las propuestas de reformas en materia pensional y laboral que se detallan en los capítulos 2 y 3, de tal forma que se incentive la formalización de los colaboradores de algunas de estas plataformas.

VIII. Conclusiones y recomendaciones[42]

En este capítulo se presentó un análisis detallado sobre el estado de la tributación de las personas jurídicas y su evolución durante la última década. Se estableció que para el periodo 2010-2019 la tarifa efectiva de tributación promedio de las empresas fue de 63,0%, con una marcada tendencia decreciente a partir del 2015, alcanzando su valor mínimo en 2019 con 55%. Los resultados sin tener en cuenta los impuestos a la seguridad social y los parafiscales indican que la tarifa efectiva ha sido más baja, en promedio 54,3% y llegando a 44,6% en el 2018. Se evidencia además una alta dispersión sectorial que no ha sido corregida ni muestra señales de convergencia durante los últimos años.

Dado que las tarifas efectivas de tributación resultan sobreestimadas por los efectos de la evasión y elusión tributaria, se calculó también la tasa de evasión promedio para el periodo 2010-2018. Nuestros cálculos indican que la evasión fue en promedio 46,9% en estos años y 46% en el 2018, último año con datos disponibles. En este mismo año el monto total de la evasión ascendió a 56,1 billones de pesos, equivalentes a 5,7% del PIB.

Estos dos hallazgos indican que existe poco espacio para modificar las tarifas nominales de los impuestos que recaen sobre las personas jurídicas, al menos en los impuestos nacionales, que ya son relativamente altos. En este sentido y dada la premura con la que se requiere incrementar el recaudo tributario, las medidas antievasión cuentan con un espacio considerable para aumentar el pago de impuestos por parte de las empresas. A partir de un enfoque prudente sobre la celeridad y éxito de las medidas, esperaríamos un recaudo adicional de al menos 0,5% anual por esta vía, de acuerdo con lo presentado en el capítulo 8.

En cuanto a los beneficios tributarios, la eliminación del descuento del ICA sobre el impuesto de renta incluido en las reformas tributarias de 2018 y 2019 tendría un recaudo adicional de 0,1% del PIB hasta 2022 y 0,5% del PIB a partir de 2023. Mantener la tarifa de renta en 31% hasta 2026 aportaría 0,13% del PIB en recaudo adicional. La eliminación de una parte o la totalidad de las rentas exentas estimamos que genera un recaudo potencial que oscila entre 0,1% y 0,3% del PIB. Por su parte, la

[42] Las recomendaciones aquí presentadas se basan en lo sugerido por Luis Fernando Mejía, coordinador del estudio.

eliminación del 20% de los ingresos no constitutivos de renta que se graven a la tarifa estatutaria del impuesto de renta representaría ingresos adicionales de 0,25% del PIB.

Si bien los impuestos a las plataformas digitales aún no encuentran un consenso a nivel internacional, al adoptar la estrategia europea podría obtenerse un recaudo adicional de cerca de 0,1% del PIB para el caso colombiano.

IX. Referencias

Ávila-Mahecha, J. (2015). Tarifas efectivas promedio de las personas jurídicas–Año 2013. *DIAN Subdirección De Gestión De Análisis Operacional*, *58*.

Barro, R. J., & Sahasakul, C. (1983). Average marginal tax rates from social security and the individual income tax.

Berkelaar, A. & Kouwenberg, R. (2003). Retirement savings with contribution payments and labor income as a benchmark for investments. Econometric Institute Research Papers, EI 9946, Erasmus Rotterdam University

Bonilla, R., Córdoba, R., Lewin, A., Morales, O. D., Montoya, S., Perry, G., ... & Villar, L. (2015). Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria.

Canada Revenue Agency. (2019). *Tax Gap: Abrief overview.* Obtenido de https://www.canada.ca/en/revenue-agency/programs/about-canada-revenue-agency-cra/corporate-reports-information/tax-gap-overview.html

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019 (LC/PUB.2019/8-P), Santiago, 2019. Disponible en:https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44516/1/S1900075_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020 (LC/PUB.2020/6-P), Santiago, 2020. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45730/3/S2000154_es.pdf

Corbacho, A., Fetes, V. & Lora, E. (2013). More than revenue: taxation as a development tool. Springer.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). (18 de enero de 2019). Obtenido de DIAN recaudó más de $38 mil millones por IVA de prestadores de servicios desde el exterior. Disponible en: https://www.dian.gov.co/Prensa/Paginas/DIAN-recaudo-mas-de-38-mil-millones-por-IVA-de-prestadores-de-servicios-desde-el-exterior.aspx

Disney, R. (2004). Are contributions to public pension programmes a tax on employment? Economic Policy Centre for Economic Policy Research, the Centre for Economic Studies of the University of Munich and the Paris School of Economics, WileySlackwell. 542-553.

Echavarría, S., Martínez, S, Sánchez, S. & Taborda, M. (2005) "Análisis de la evasión fiscal del impuesto nacional sobre renta en Colombia: 1999 – 2003". Universidad de Medellín.

Fiscalis tax gap project group, European Commission. (2018). *The concept of tax gaps report II: Corporate Income Tax Gap Estimation Methodologies.* Brussels.

Freire, D. & Tapiero, F. (2019), Análisis del IVA para plataformas digitales: posibles impactos para el país. Bogotá, Colombia. Universidad Jorfe Tadeo Lozano. Disponible en: https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/bitstream/handle/20.500.12010/7286/Trabajo%20de%20grado.pdf?sequence=1#:~:text=Desde%20julio%20de%202018%20las,el%20cual%20ofrecen%20sus%20servicios.

Gómez, H. J., & Steiner, R. (2015). La reforma tributaria y su impacto sobre la tasa efectiva de tributación de las firmas en Colombia.

Gómez-Sabaíni, J., & Morán, D. (2016). Evasión tributaria en América Latina. *Macroeconomía del desarrollo, CEPAL*. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39902/S1600017_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Hadzhieva, E. (2019), Impact of Digitalisation on International Tax Matters. Study for the Committee on Financial Crimes, Tax Evasion and Tax Avoidance, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg, 2019. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/161104/ST%20Impact%20of%20Digitalisation%20publication.pdf.

Hanappi, T. (2018), "Corporate Effective Tax Rates: Model Description and Results from 36 OECD and Non-OECD Countries", *OECD Taxation Working Papers*, No. 38, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/a07f9958-en.

HM Revenue & Customs. (2020). *Measuring tax gaps 2020 edition: Tax gap estimates for 2018 to 2019.* Obtenido de https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/907122/Measuring_tax_gaps_2020_edition.pdf

Jones, J. (2002). Has fiscal policy helped stabilize the postwar U.S. economy? Journal of Monetary Economics, 49 (4), 709-746.

KPMG. (Enero, 2021) Taxation of the digitalized economy. Disponible en: https://tax.kpmg.us/content/dam/tax/en/pdfs/2020/digitalized-economy-taxation-developments-summary.pdf

Lozano-Espitia, I., & Ricciuli-Marín, D. (2017). ¿Está afectando el impuesto predial el precio de la vivienda en Bogotá?: un análisis basado en la econometría espacial. *Borradores de Economía; No. 1016*.

Mahecha, J. Á., & Lasso, Á. C. (2015). Colombia: estimación de la evasión del impuesto de renta de personas jurídicas, 2007-2012.

Murphy, R. (2019). *The European tax gap.* A report for the socialists and democrats group in the European Parliament, London. Obtenido de https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2020/02/The-European-Tax-Gap.pdf

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). (2018), Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018: Inclusive Framework on BEPS, París, OECD Publishing. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264293083-

en.pdf?expires=1611778125&id=id&accname=guest&checksum=3717240AA91724EF00CC2FCB8D53BD14

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). (2019) Secretariat Proposal for "Unified Approach" under Pillar Oner. 9 October 2019-12 November 2019 Disponible en: https://www.oecd.org/tax/beps/public-consultation-document-secretariat-proposal-unified-approach-pillar-one.pdf

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). (2019) Global Anti-Base Erosión Proposal ("GloBE") – Pillar Two. 8November 2019-2 December 2019. Disponible en: https://www.oecd.org/tax/beps/public-consultation-document-global-anti-base-erosion-proposal-pillar-two.pdf.pdf

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). "Table II.1. Statutory corporate income tax rate," April 2020. Disponible en: https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=Table_II1

Pecho, Peláez & Sánchez. (2012). Estimación del Incumplimiento Tributario en América Latina: 2000-2010. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Obtenido de https://www.cepal.org/ofilac/noticias/paginas/9/49309/Verdi.pdf

Prescott, E. (2004). Why Do Americans Work So Much More Than Europeans? Quarterly Review, 28 (1), Federal Reserve Bank of Minneapolis.

Research, Analysis & Statistics Internal Revenue Service. (2016). *Federal Tax Compliance Research: Tax Gap Estimates for Tax Years 2008–2010.* Washington DC. Obtenido de https://www.irs.gov/pub/irs-soi/p1415.pdf

Rico, C. (1993). La pérdida de recaudo en el impuesto sobre la renta. Aplicación para Colombia 1978-1992. Universidad Javeriana.

Rincón, H., & Delgado, M. E. (2017). ¿Cuánto tributan efectivamente el consumo, el trabajo y el capital en Colombia?.

Steiner, R., & Soto, C. (1998). Evasión del impuesto a la renta en Colombia: 1988-1995.

Szczepanski (2020). Digital taxation. State of play and way forward. European Parliamentary Research Service. Marzo 2020. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649340/EPRS_BRI(2020)649340_EN.pdf

Tanzi V. & Shome, P. (1993). "Tax evasion: causes , estimation, methods and penalties. A focus on Latin America.". CAPEL-PNUD.

Tax Foundation (2020). Corporate Tax Rates around the World, 2020. Disponible en: https://files.taxfoundation.org/20201208152358/2020-Corporate-Tax-Rates-around-the-World.pdf

Urrea-Ríos, I. L., (2021). Posibles impactos de la factura electrónica en la recaudación impositiva en Colombia.

CAPÍTULO 6. Hacia un IVA más eficiente y equitativo

Diego Alejandro Gutiérrez Luis Fernando Mejía

I. Introducción

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) en Colombia es un tributo de gran relevancia para las arcas fiscales de la Nación. Su recaudo neto de devoluciones representa alrededor de 5,3% del PIB y su participación dentro del total de ingresos tributarios se ha ubicado en 38,8% en los últimos años. Dada su importancia, este impuesto ha sido objeto de constantes cambios desde su implementación en 1983[43] con el propósito de elevar los ingresos tributarios y además atenuar los impactos regresivos que este ocasiona al no diferenciar la capacidad de pago de los consumidores. Sin embargo, la creación de diversos tratamientos diferenciales alrededor de este impuesto ha generado una erosión de la base gravable con importantes costos fiscales y unos beneficios tributarios que privilegian en mayor medida a los deciles más altos de la distribución de ingresos.

La principal contribución de este capítulo gira en torno al estudio de distintas propuestas de reforma al esquema actual de IVA con el propósito de incrementar su eficiencia, equidad y nivel de recaudo en los próximos años. Los cuatro escenarios contemplados consideran la eliminación del tratamiento de excluidos y exentos para todos los bienes y la gran mayoría de servicios, toda vez que ya se cuenta en el país con un esquema de compensación de IVA que facilita el avance hacia una universalización del impuesto a todos los bienes de mercado, al mismo tiempo que permite atenuar los efectos sobre los hogares de menor ingreso. En particular, consideramos pertinente avanzar hacia un esquema de IVA más simple con una única tarifa diferencial que grave al 8% aquellos bienes que actualmente se encuentran exentos, excluidos o gravados al 5%, mientras se mantiene la tarifa general del 19%. En términos de recaudo, nuestras simulaciones sugieren un potencial de ingresos entre 0,7% y 0,9% en el mediano plazo.

El capítulo también analiza los impactos de une eventual sustitución del IVA por un esquema de impuesto al consumo generalizado con una tarifa del 8%. Los resultados sugieren que, aunque esto podría generar un aumento cercano al 1,0% del PIB en materia de recaudo, también podría tener costos de eficiencia que recaerían especialmente en sectores con altos encadenamientos productivos, ante la imposibilidad de estos sectores de solicitar la devolución de los impuestos al consumo pagados sobre sus insumos.

Este capítulo cuenta con siete secciones además de esta introducción. La segunda sección describe las principales diferencias entre un impuesto al valor agregado y un impuesto al consumo. La tercera sección analiza el comportamiento histórico de estos dos impuestos y realiza comparaciones internacionales. La cuarta sección describe la metodología empleada para el análisis a nivel de hogar y las micro simulaciones realizadas sobre el recaudo, el nivel de precios y la distribución de ingresos en cada escenario propuesto. La quinta sección describe los datos y sus principales estadísticas

[43] Inicialmente el IVA fue introducido en Colombia en 1965 como un impuesto a las ventas. Este tributo se caracterizó principalmente por gravar únicamente las actividades manufactureras y las importaciones, además de tener una naturaleza monofásica.

descriptivas; la sección seis presenta los resultados de las micro simulaciones. Finalmente, la última sección concluye y realiza recomendaciones de política.

II. IVA versus impuesto al consumo

Tanto el IVA como el impuesto a las ventas[44] tienen por finalidad gravar las transacciones asociadas al gasto de consumo final de bienes y servicios. Sin embargo, existe una diferencia fundamental en su forma de recolección la cual hace al IVA un impuesto más atractivo relativo a otros impuestos indirectos e incide de manera importante sobre los principios de neutralidad y destino tributario[45].

El IVA se caracteriza por gravar el valor agregado en cada etapa de la cadena de oferta, al mismo tiempo que permite el descuento del IVA pagado sobre los insumos empleados a lo largo del proceso de producción. Bajo este diseño, el recaudo efectivo equivale a la diferencia entre el IVA cobrado durante las ventas al consumidor final y el IVA pagado en la compra de insumos utilizados en la producción de bienes o servicios. Este atributo permite que la carga tributaria se traslade a lo largo de la cadena hasta llegar al consumidor final, al mismo tiempo que se reducen las posibles distorsiones que el impuesto puede llegar a generar sobre la producción, la estructura de costos de las empresas, y el sistema general de precios (Ebrill et al., 2001; Le, 2003; OCDE, 2020). En otras palabras, al permitir la devolución del IVA pagado en etapas anteriores a la venta final se asegura el cumplimiento del principio de neutralidad, pues no existen incentivos por parte de los agentes económicos a modificar sus conductas dentro del mercado.

Relativo al principio de destino, la posibilidad de deducir el monto del impuesto pagado durante etapas intermedias permite que los bienes y servicios que son exportados se transen en el mercado internacional sin cargas tributarias implícitas dentro de su precio. Lo anterior minimiza las distorsiones que el impuesto puede llegar a generar en el comercio internacional y permite que los países que utilizan este esquema apliquen su código tributario una vez el bien o servicio es importado (Le, 2003). Esto último contribuye favorablemente a la competitividad de los bienes y servicios vendidos en el exterior.

Vale la pena mencionar que este atributo del IVA puede verse limitado por la presencia de tratamientos diferenciales que normalmente son introducidos para mitigar el impacto regresivo del tributo sobre los hogares con menor poder adquisitivo. Este es el caso de los bienes o servicios *excluidos* que no permite a los actores intermedios de la cadena descontar el IVA pagado sobre los insumos utilizados durante el proceso de producción. Esto último repercute negativamente sobre la estructura de costos de las empresas, quienes se ven incentivadas a recuperar el monto del impuesto pagado vía un incremento en el precio final del bien o servicio ofrecido, impactando negativamente al consumidor final. Esta violación al principio de neutralidad obedece al pago de "impuestos sobre impuestos" o lo que comúnmente se denomina en la literatura académica como efectos cascada.

Otro aspecto importante para tener en cuenta sobre el IVA son los incentivos que su diseño genera en torno al cumplimiento de las obligaciones por parte del contribuyente. Tal y como lo menciona la

[44] En Colombia, el impuesto a las ventas se denomina impuesto al consumo. De aquí en adelante se referirá al impuesto de esta manera salvo que se indique lo contrario.

[45] El principio de neutralidad implica que las decisiones de los agentes económicos no se ven alteradas por la introducción del impuesto. Por su parte, el principio de destino sostiene que los bienes y servicios deben ser gravados bajo el código tributario del país en donde se consumen. Bajo este criterio, por ejemplo, las exportaciones se encuentran exentas del tributo.

comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria (2016), una de las ventajas de este esquema es el compromiso que genera el impuesto sobre las empresas al permitir las devoluciones de IVA solo si se cuenta con el soporte de una factura. Esto último contribuye positivamente al grado de formalización del sistema y reduce el riesgo de evasión del impuesto (OCDE, 2020).

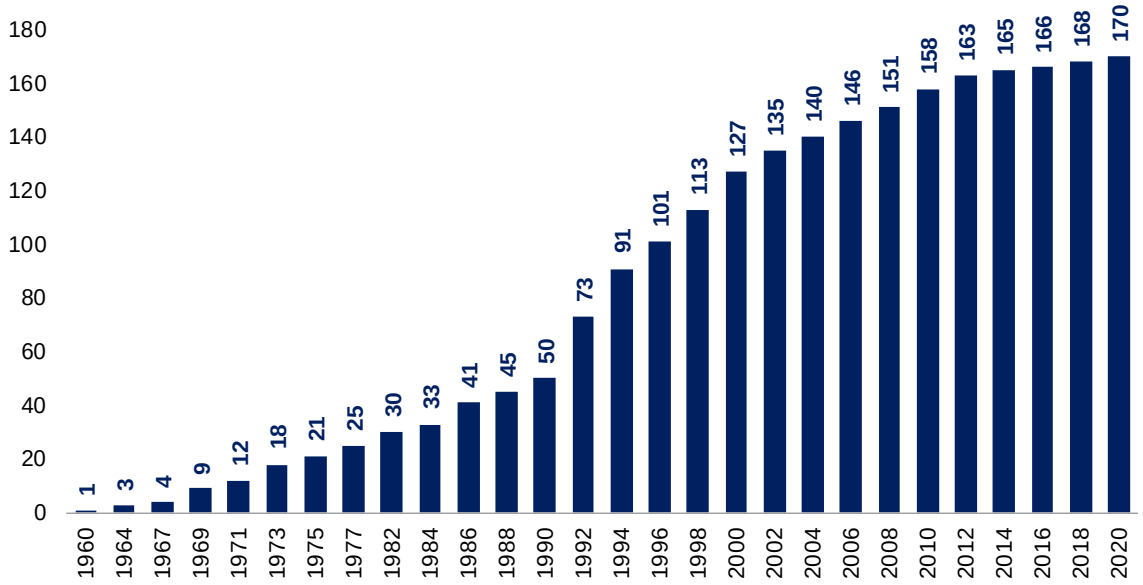
A diferencia del IVA, el impuesto al consumo grava los bienes y servicios en una única etapa de la cadena de producción y distribución. Por lo tanto, no se permite el descuento del impuesto pagado en la adquisición de bienes intermedios. Aunque esta diferencia en la teoría no debería representar problema alguno en la medida en que la carga tributaria debería recaer sobre la etapa final de la cadena de oferta -consumidor final-, en la práctica induce costos de eficiencia y viola el principio de neutralidad debido a la generación de efectos cascada. Esto último se debe a que la administración tributaria enfrenta una mayor dificultad en detectar quién es el actor intermedio que compra insumos para la producción y quién es el actor que finalmente consume el bien o servicio. Aunque este problema puede ser parcialmente solucionado con la existencia de certificados que verifiquen quien es el productor o distribuidor -"certificados de reventa"-, su existencia no asegura plenamente que no se graven bienes intermedios y en cambio implican mayores costos en términos administrativos y de control.

La imposibilidad de descontar el monto del impuesto pagado durante etapas intermedias implica varias desventajas. En primer lugar, el riesgo de evasión puede ser mucho mayor relativo al que podría darse bajo un esquema de IVA, pues el hecho de que la obligación tributaria se genere por única vez durante la cadena de oferta y al mismo tiempo recaiga en el eslabón más frágil -la comercialización, especialmente el comercio minorista-, puede inducir mayores incentivos a evadir el impuesto. Esto es más grave aún en el contexto de mercados informales donde los riesgos de evasión ya resultan elevados. En segundo lugar, y en línea con lo anterior, los altos riesgos de evasión debido al diseño del impuesto al consumo obligan a la administración tributaria a imponer una tarifa general mucho menor a la que podría establecerse bajo un esquema de IVA. Esto se debe a los crecientes incentivos a la evasión y a los costos de administración conforme va aumentando el nivel de la tarifa (Smith & Tait, 1990; OCDE, 2020).

En síntesis, la posibilidad de pedir la devolución del impuesto pagado en distintas etapas de la cadena de producción-distribución hacen del IVA un esquema más eficiente relativo al impuesto al consumo, pues este atributo minimiza las distorsiones del impuesto sobre la estructura de costos de las empresas y el sistema de precios al trasladar la carga tributaria hacia el consumidor final. Adicionalmente, la obligación de presentar las facturas para hacer efectivo el descuento del impuesto contribuye a la formalización y disminuye los incentivos a la evasión. Por estas razones, en la literatura académica existe un consenso en torno a que el IVA es un impuesto eficiente en el sentido en que permite que la carga tributaria recaiga sobre el consumo final y no sobre las etapas intermedias del proceso de producción (Smith & Tait, 1990).

Esta preferencia hacia el IVA ha sido demostrada por la experiencia internacional, pues el número de países que han adoptado este esquema ha crecido considerablemente en las últimas décadas (Gráfico 6.1). Actualmente, 36 de los 37 países miembros de la OECD operan con este impuesto. La única excepción es Estados Unidos quien opera con un impuesto a las ventas; sin embargo, este no es un impuesto del orden nacional y su normatividad se encuentra sujeta a las leyes de cada estado y jurisdicción local (OCDE, 2020).

Gráfico 6.1. Número de países con adopción de IVA en el mundo



Fuente: OECD (2020).

III. Diagnóstico del IVA y el impuesto al consumo en Colombia

Esta sección describe el comportamiento histórico del recaudo de IVA y del impuesto al consumo en el país, con especial énfasis en el primero dada su mayor relevancia dentro de las cuentas fiscales y su mayor disponibilidad de información. En términos generales, puede decirse que el recaudo de estos impuestos se ha visto influenciado por dos factores: aquellos relacionados a su estructura -tarifa general, número de tarifas diferenciales, y cobertura de la base gravable- y aquellos asociados al grado de cumplimiento de los contribuyentes -tasa de evasión-. El estancamiento del recaudo de IVA en Colombia en los últimos años ha sido consecuencia directa de un deterioro en la productividad y eficiencia del impuesto, generado a su vez por la menor cobertura del tributo como consecuencia del mayor número de bienes y servicios sometidos a tratamientos diferenciales. Esta dinámica no ha podido ser compensada por los avances en materia de evasión ni del aumento en la tarifa general del impuesto, y en cambio, ha generado cuantiosos costos fiscales para la Nación.

Relativo al contexto internacional, la tarifa general y el número de tarifas diferenciales no distan significativamente de la estructura adoptada en otros países del mundo. No obstante, la baja productividad y eficiencia del tributo –de las más bajas de los países de la muestra- han implicado un nivel de recaudo que se ubica por debajo del grupo de países de la OCDE y de LAC-6.[46] Esto último refuerza el argumento de que el principal factor que ha frenado el desempeño de IVA en Colombia en los últimos años ha sido la creciente erosión de su base gravable.

Análisis histórico sobre el IVA y el impuesto al consumo en Colombia

El recaudo neto de IVA aumentó sostenidamente al pasar de 2,5% del PIB en el periodo 1984-1993 a 5,4% del PIB en el periodo 2004-2012. Visto de forma integral con el impuesto al consumo a partir de 2013, el recaudo tributario se ha ubicado alrededor del 5,5% del PIB en los últimos años (Gráfico 6.2A). Nótese como los ingresos generados por el IVA exhibieron un crecimiento sostenido durante los

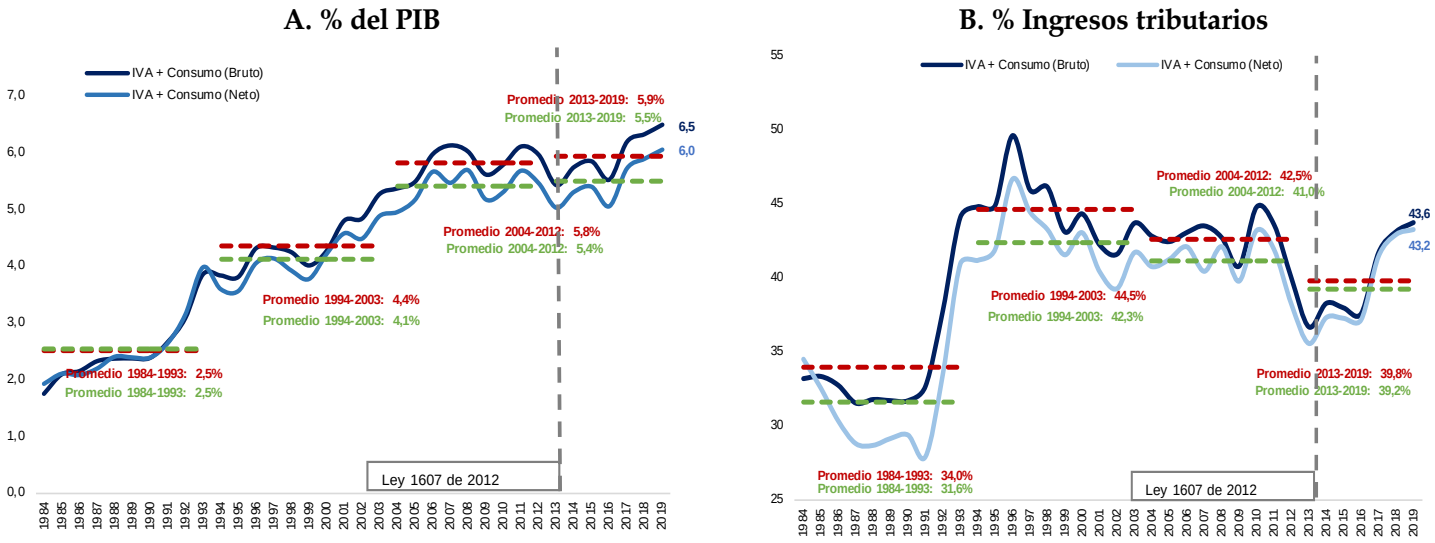
[46] Corresponden a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

primeros años de su implementación para posteriormente experimentar una aceleración a inicios de los años noventa y ubicarse en promedio alrededor del 4,1% del PIB en el periodo 1994-2003. A esta dinámica se le atribuye principalmente el incremento gradual de la tarifa general y la ampliación de la base gravable que fueron promovidas durante las reformas tributarias realizadas en la década de los noventa (Sánchez & Espinosa, 2005).

A pesar de que el recaudo continuó exhibiendo un comportamiento favorable durante buena parte de la década de los 2000s, se evidenció una reversión en el ritmo de recaudo a partir de 2007 que conllevó a un periodo de relativo estancamiento en torno al 5,5% del PIB. Como se discutirá más adelante, esto pudo haberse explicado por la menor productividad y eficiencia del impuesto durante este periodo, a su vez afectada por la mayor erosión generada en la base gravable del IVA como consecuencia de la proliferación de bienes y servicios sujetos a tratamientos diferenciales.

Como porcentaje del total de ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central (GNC), el recaudo de IVA pasó de 31,6% en el periodo 1984-1993 a 41,0% en promedio en el periodo 2004-2012. En conjunto con el impuesto al consumo, los ingresos se han ubicado alrededor del 39,2% en la última década (Gráfico 6.2B). Sobresalen dos periodos donde se observaron fuertes cambios en este indicador: i) a inicios de la década de los noventa, donde la participación de IVA pasó de 33,5% a 40,9%, obedeciendo al aumento en la tarifa general y a una nueva ampliación en su base, esto último consistente con la apertura económica y la caída de los ingresos de aduana que este proceso trajo consigo (Junguito & Rincón, 2004), y ii) el periodo 2010-2013, donde se evidencia una caída en la participación de IVA al pasar de 43,1% a 35,5% del total de ingresos tributarios. Según la comisión de expertos para la equidad y competitividad tributaria, este comportamiento respondió a la mayor participación del recaudo conjunto entre renta y CREE, cuya participación aumentó después de la reforma tributaria de 2012.

Gráfico 6.2. Recaudo histórico de impuestos al consumo

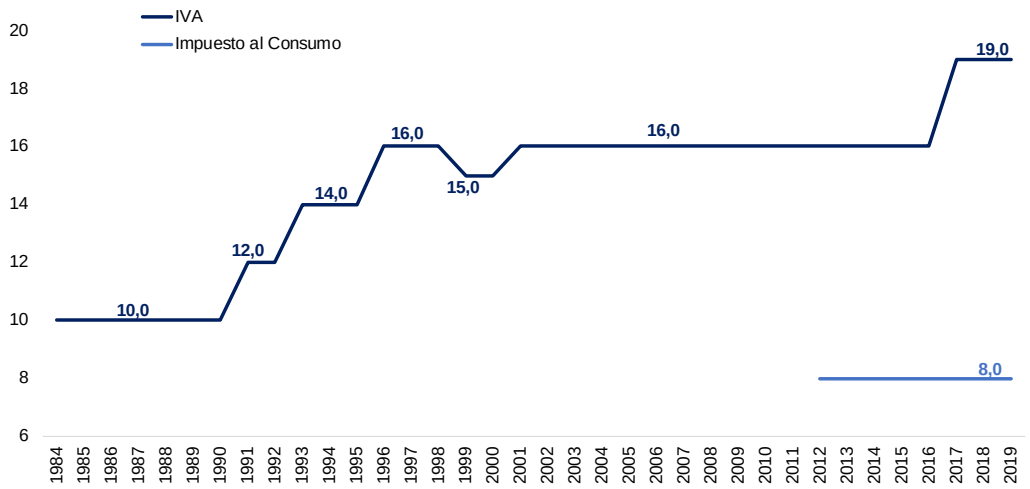


Fuente: Elaboración propia con base en cifras de DNP, DIAN y MHCP.
Nota: La Ley 1607 crea el impuesto al consumo que entra en vigor a partir de 2013.

Con relación a la tarifa general, es común que las alícuotas generales del IVA sean sujeto de modificaciones con el objetivo de recaudar mayores ingresos en tiempos de afugias fiscales (OCDE,

2020). Ante esto Colombia no ha sido la excepción, pues la necesidad de mayores ingresos se ha visto reflejada en las numerosas modificaciones que ha tenido la tarifa general del IVA a lo largo de los años, especialmente durante la década de los años noventa. Como se observa en el Gráfico 6.3, la tarifa general de IVA se mantuvo estable en 10% durante los primeros años de su implementación para luego ser aumentada escalonadamente -salvo en el periodo 1998 que se reduce al 15%- hasta el 16%; cifra que se mantuvo sin modificaciones hasta que la Ley 1819 de 2016 la elevó hasta el actual 19%. Por su parte, la tarifa general del *impuesto al consumo* -8%- no ha sufrido modificaciones en su relativamente corto periodo de funcionamiento.

Gráfico 6.3. Evolución histórica tarifa general del IVA
(Porcentaje, %)



Fuente: Elaboración propia con base en distintas leyes y decretos.

Otro aspecto importante para tener en cuenta se encuentra asociado a las tarifas diferenciales que complementan la tarifa general. Cuando estas se encuentran por encima de la alícuota general, se conocen como tarifas aumentadas y su propósito normalmente se encuentra orientado a gravar bienes de lujo como vehículos, aviones, yates y otro tipo de bienes suntuarios. Cuando estas tarifas son menores a la tarifa general, se conocen como tarifas reducidas y es común que sean implementadas para disminuir la carga tributaria sobre bienes y servicios que son considerados estratégicos para el funcionamiento de la actividad productiva o que inciden de manera importante sobre los hogares más pobres y vulnerables.

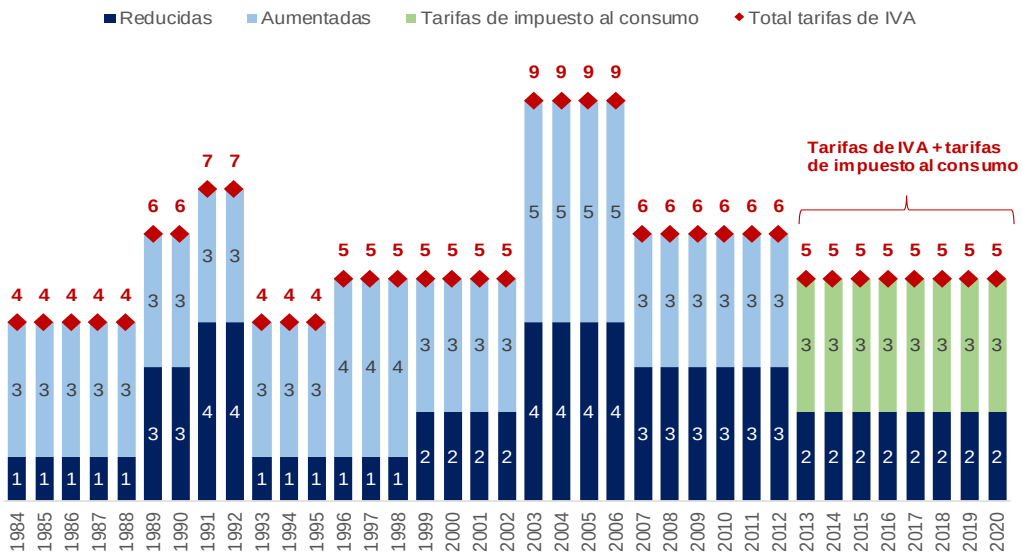
Aunque la razón de ser de estas tarifas se sustenta en la existencia de bienes y servicios de interés general y de consumo esencial -v.g. salud, educación, servicios públicos-, en la práctica han sido utilizadas para promover el consumo e impulsar la demanda de otros bienes y servicios que deberían tributar a la tarifa general. Esto no solo ha generado considerables costos fiscales para el Estado, sino que además ha dificultado la administración y ha erosionado la base gravable del impuesto.

Desde la implementación del IVA en el país, el número de tarifas diferenciales ha reflejado una alta dispersión. Mientras que en la década de los ochenta se observaron cuatro tarifas distintas a la tarifa general, en el periodo 2003-2006 se alcanzaron a registrar hasta 9 tarifas diferenciales. Posteriormente, estas fueron reducidas a seis para luego disminuir nuevamente hasta llegar a las dos tarifas

diferenciales que existen actualmente: 0% para bienes exentos y excluidos, y 5% para algunos otros bienes como el café, trigo, centeno, entre otros.

Vale la pena mencionar que la reducción de tarifas diferenciales de IVA en 2013 coincidió con la implementación del impuesto al consumo y sus respectivas tarifas diferenciales[47]. Estas tarifas no han tenido modificaciones desde su implementación.

Gráfico 6.4. Número de tarifas diferenciales de IVA e impuesto al consumo
(Número de tarifas)

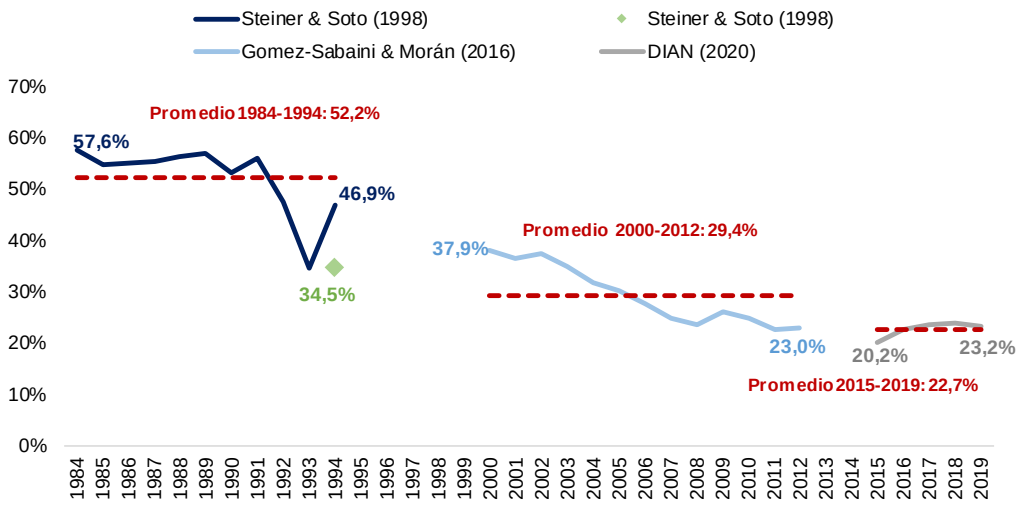


Fuente: Elaboración propia con base en distintas leyes y modificaciones al Estatuto Tributario.
Nota: Corresponde al número de tarifas diferenciales diferentes a la tarifa general. Al realizar el análisis de forma integral con el IVA, las tarifas del impuesto al consumo (4%, 8% y 16%) son tenidas en cuenta como tarifas diferenciales.

Otra variable que ha influido sobre el nivel de recaudo de IVA en el país se asocia a la tasa de evasión del impuesto. En efecto, el cálculo de evasión realizado por distintos estudios sugiere que el comportamiento de esta variable ha exhibido una tendencia decreciente al pasar de más del 50% en la década de los ochenta a 20,2% en 2015. No obstante, las cifras más recientes reportadas por la DIAN sugieren un aumento en los niveles de incumplimiento en el periodo 2015-2019 al pasar de 20,2% a 23,2% (Gráfico 6.5).

Gráfico 6.5. Tasa de evasión de IVA
(Porcentaje, %)

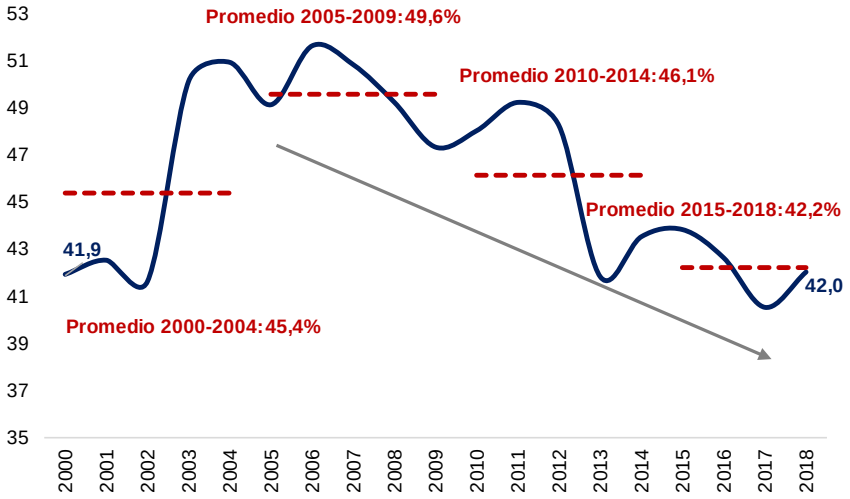
[47] El impuesto al consumo grava a los vehículos dependiendo de su valor de importación. Así, los vehículos cuyo valor FOB es igual o inferior a $30 mil dólares son gravados a la tarifa general del 8% mientras que los vehículos cuyo valor FOB se ubique por encima de este umbral son gravados bajo la tarifa del 16%.



Fuente: Steiner & Soto (1998), Gómez-Sabaíni & Morán (2016) y DIAN (2020).
Nota: Los cálculos realizados en Steiner & Soto (1998) corresponden a la tasa máxima de evasión. La cifra de 34,5% para 1994 corresponde a la evasión de IVA interno.

Por su parte, la cobertura del IVA[48] ha reflejado una tendencia decreciente en los últimos años. En efecto, el porcentaje de bienes y servicios gravados pasó de 41,9% a principios de siglo a 51,6% en 2006 para luego disminuir gradualmente hasta ubicarse alrededor del 42% en 2018 (Gráfico 6.6). Esta erosión de la base gravable ha sido resultado del mayor número de bienes y servicios sujetos a tratamientos diferenciales. Sin embargo, es importante mencionar que la caída observada en la cobertura del IVA entre 2012 y 2013 pudo haber obedecido a la introducción del impuesto al consumo, ya que este sustituyó una parte de los bienes y servicios que anteriormente venían siendo gravados bajo el esquema de IVA.

Gráfico 6.6. Evolución reciente de la cobertura del IVA
(Porcentaje, %)



[48] Medida como la razón entre base gravable del impuesto y el PIB.

Fuente: Elaboración propia con base en Cruz (2009) para periodo 2000-2004 y Ávila, Lamprea & Piraquive (2020) para periodo 2005-2018.

Otra forma de ver la cobertura del IVA es a través del porcentaje de bienes y servicios que se encuentran gravados a alguna de las dos tarifas, 5% y 19%, que existen actualmente en el país (Tabla 6.1). De acuerdo con los resultados, del total de 975 bienes y servicios de mercado, 670 artículos (68,7%) se encuentran gravados al 5% o 19%, estando la gran mayoría de ellos a la tarifa general (613 artículos). Sin embargo, la desagregación entre artículos que hacen parte de la canasta familiar y aquellos que no indica que el porcentaje de bienes y servicios gravados difiere entre ellos: mientras que se encuentran gravados el 58,8% de los artículos de la canasta familiar, este porcentaje sube al 76,1% de los artículos que no hacen parte de la canasta familiar.

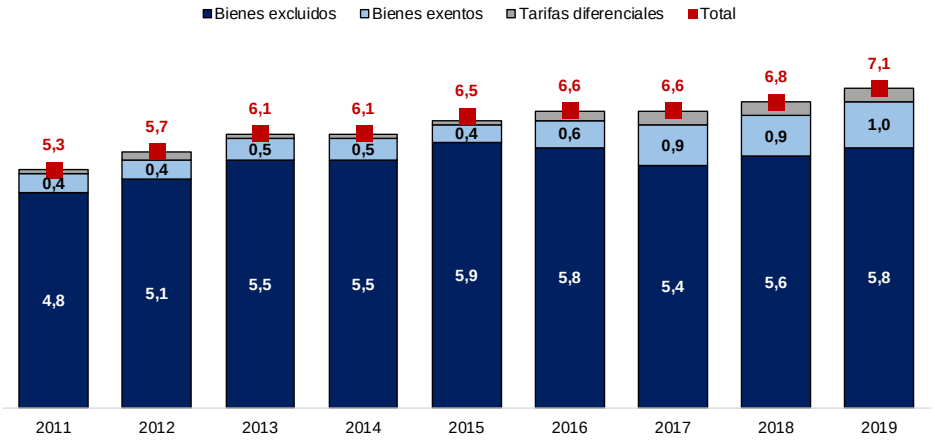
Tabla 6.1. Porcentaje de cobertura por tipo de bien o servicio
(Miles de millones de pesos)

	Total	Exento	Excluido	Tarifa 5%	Tarifa 19%	Gravado	No gravado
Artículos no mercado o meritorios/1	79		79 100%				
Artículos de mercado	975	74 7,6%	231 23,7%	57 5,8%	613 62,9%	670 68,7%	305 31,3%
Canasta familiar	443	39 8,8%	139 31,4%	33 7,4%	232 52,4%	265 59,8%	178 40,2%
Artículos no canasta	532	35 6,6%	92 17,3%	24 4,5%	381 71,6%	405 76,1%	127 23,9%

Fuente: Elaboración propia con base en ENPH 2016-2017 e información del DANE.
/1: Los artículos no mercado o meritorios se encuentran asociados a los servicios inmobiliarios destinados a la vivienda propia, servicios de la administración pública tales como servicios públicos (acueducto, energía, alumbrado público), servicios asociados a la educación, a la salud y seguridad social obligatoria.

Estos tratamientos diferenciales han traído consigo importantes costos fiscales para el Estado (Gráfico 6.7). Según cifras oficiales, el gasto tributario de los tratamientos diferenciales ha sido creciente en los últimos años y actualmente se ubica alrededor de 7,1% del PIB, siendo en promedio el 81,7% del costo total asociado al tratamiento de bienes excluidos.

Gráfico 6.7. Costo fiscal de los tratamientos diferenciales de IVA
(Porcentaje del PIB, %)

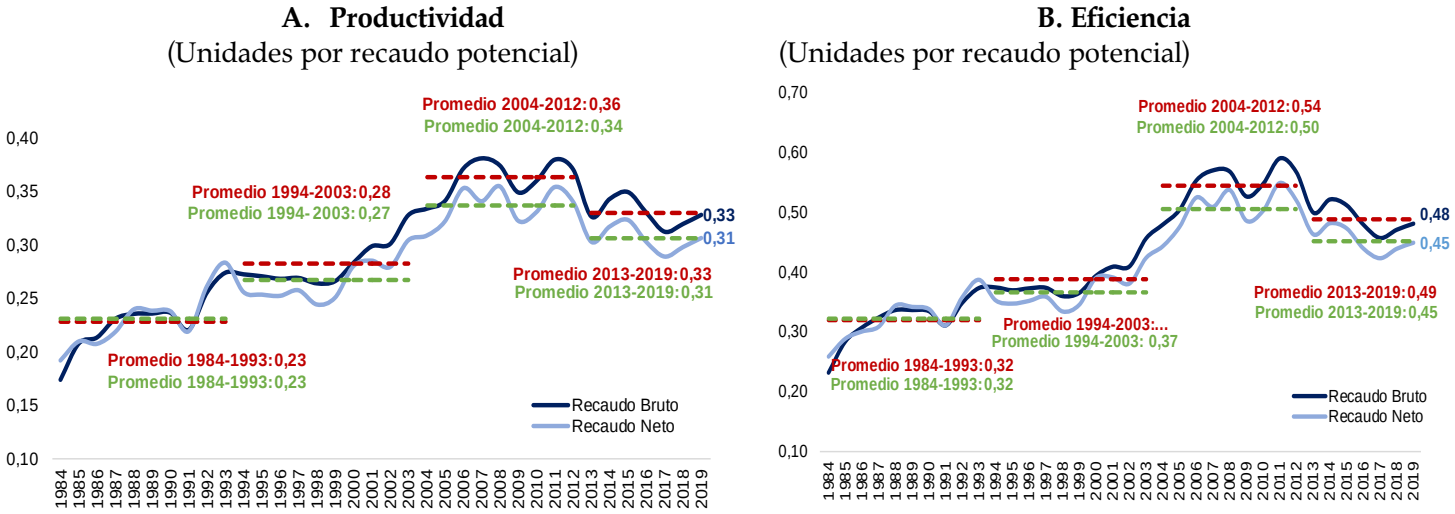


Fuente: MHCP (2020).

En Colombia, la erosión de la base gravable y la tasa de evasión no solo han repercutido negativamente sobre la dinámica de recaudo, sino que además han generado grandes costos en términos de la productividad y eficiencia del IVA (Corbacho et al., 2013; Comisión de expertos para la equidad y competitividad tributaria, 2016). Es así como después de haber exhibido una tendencia creciente en el periodo 1984-2007, ambos indicadores revirtieron su tendencia para ubicarse en promedio alrededor de 0,31 y 0,45 en los últimos años, respectivamente (Gráfico 6.8).

Teniendo en cuenta que la tasa de evasión disminuyó significativamente en el periodo de análisis, puede decirse que la pérdida de productividad y eficiencia del impuesto ha respondido en mayor medida a la menor cobertura del impuesto, que como se mencionó anteriormente, se ha visto reducida como consecuencia de la proliferación de bienes y servicios sujetos a tarifas diferenciales; especialmente aquellos que han sido exentos o excluidos del impuesto.

Gráfico 6.8. Productividad y Eficiencia del IVA[49]



Fuente: Elaboración propia con base en cifras DIAN y DANE.

<u>El IVA en Colombia frente al contexto internacional</u>

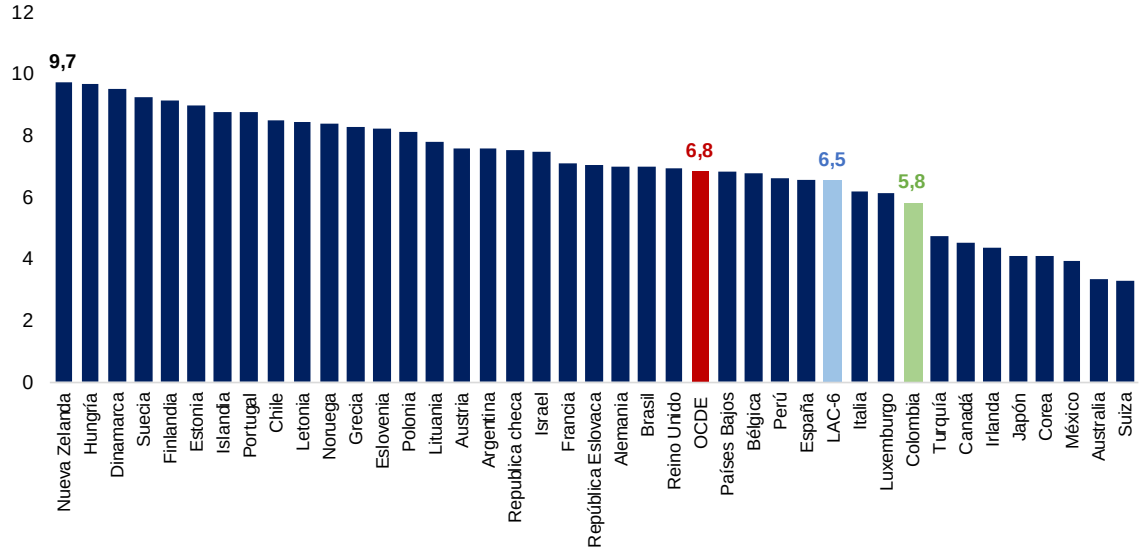
El recaudo de IVA en Colombia como porcentaje del PIB (5,8%) es bajo si se le compara con el promedio observado en el grupo de países de la OCDE (6,8%). Dentro de estos, los países que mayor recaudo exhiben son Nueva Zelanda y Hungría (9,7%), seguidos por Dinamarca, cuyos ingresos en 2018 fueron de 9,5% del PIB. Relativo a nuestros pares en la región, el recaudo en Colombia tan solo supera el observado en México (3,9%) y se ubica muy por debajo del registrado en Perú (6,6%), Brasil (7,0%), Argentina (7,8%) y Chile (8,5%). Esto último ubica el recaudo de IVA en Colombia por debajo del promedio observado en el grupo de países LAC-6 (6,5%) -Gráfico 6.9-.

De otro lado, la tarifa general de IVA en Colombia es muy cercana a la tarifa promedio observada en el grupo de países de la OCDE (19,3%). Respecto a nuestros pares en la región, la tarifa general es

[49] Productividad $= \frac{\text{Recaudo \% del PIB}}{\text{Tarifa general}}$. Eficiencia$= \frac{\text{Recaudo \% del consumo privado}}{\text{Tarifa general}}$.

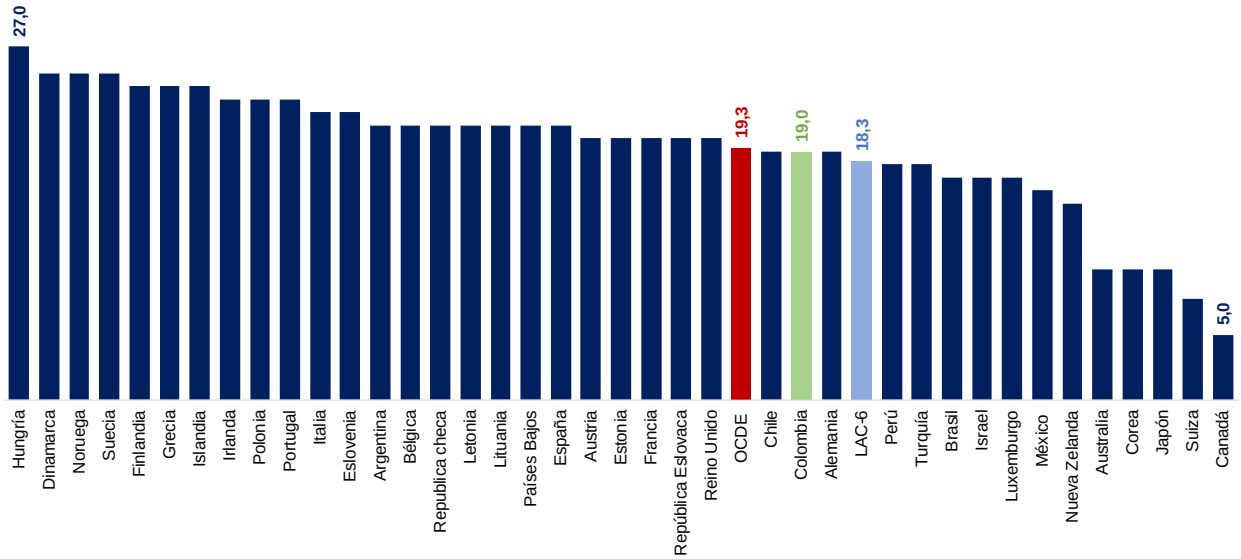
inferior a la observada en Argentina (21%), igual a la de Chile (19%) y superior a las registradas en Perú (18%), Brasil (17%) y México (16%). Esto último ubica la tarifa general de IVA ligeramente por encima de la registrada en el promedio de países LAC-6 (18,3%) -Gráfico 6.10-.

Gráfico 6.9. Recaudo de IVA en el mundo (2018)
(% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en cifras OCDE
Nota: Para Colombia corresponde al dato observado en 2019.

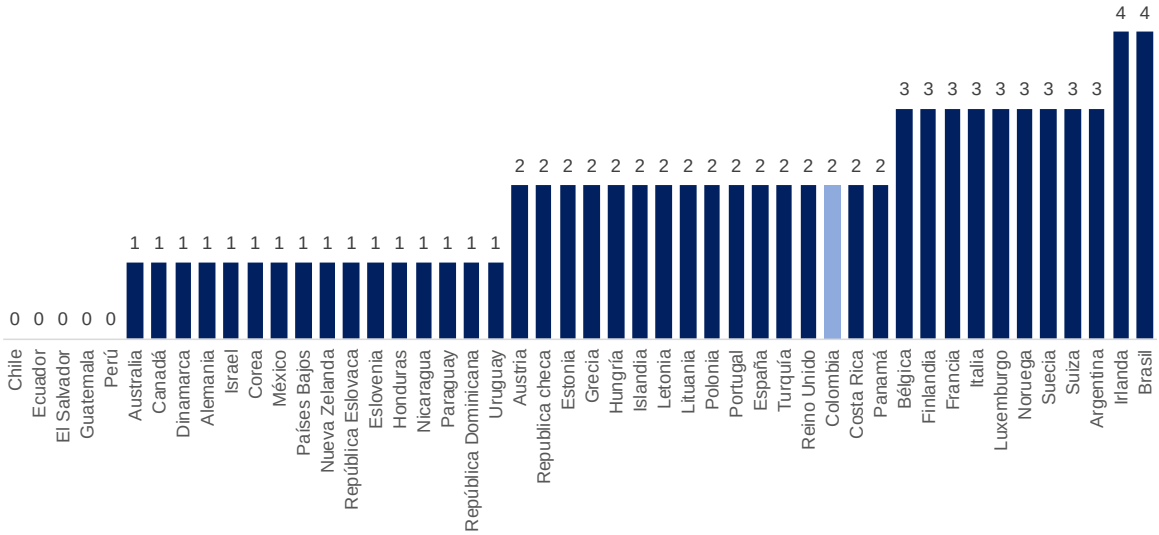
Gráfico 6.10. Tarifa general de IVA en el mundo (2018)
(Porcentaje, %)



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de OCDE y CIAT
Nota: Para Colombia corresponde a la tarifa general vigente para 2019.

Relativo al número de tarifas diferenciales, la estructura del IVA en el país parece ser más compleja que la observada en la mayoría de los países de la región -con excepción de Costa Rica, Panamá, Argentina y Brasil-, pero no dista significativamente de la observada en la mayoría de los países europeos de la muestra (Gráfico 6.11). En efecto, mientras que países de la región como Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Perú no exhiben tarifas diferenciales, y otros como México, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Uruguay reflejan una sola tarifa diferencial, Colombia presenta dos tarifas diferenciales al igual que países como Reino Unido, Austria, Estonia y otros países emergentes como Grecia y Turquía. Argentina y Brasil son los países de la región con mayor número al exhibir 3 y 4 tarifas diferenciales, respectivamente.

Gráfico 6.11. Número de tarifas diferenciales en el mundo (2018)
(Número de tarifas diferenciales)

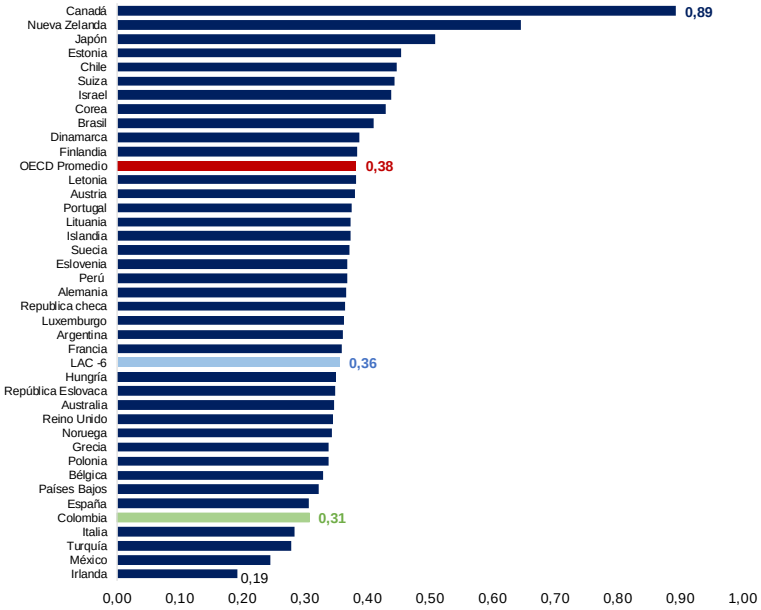


Fuente: Elaboración propia con base en cifras de OCDE y CIAT
Nota: Para Colombia corresponde a la tarifa general vigente para 2019.

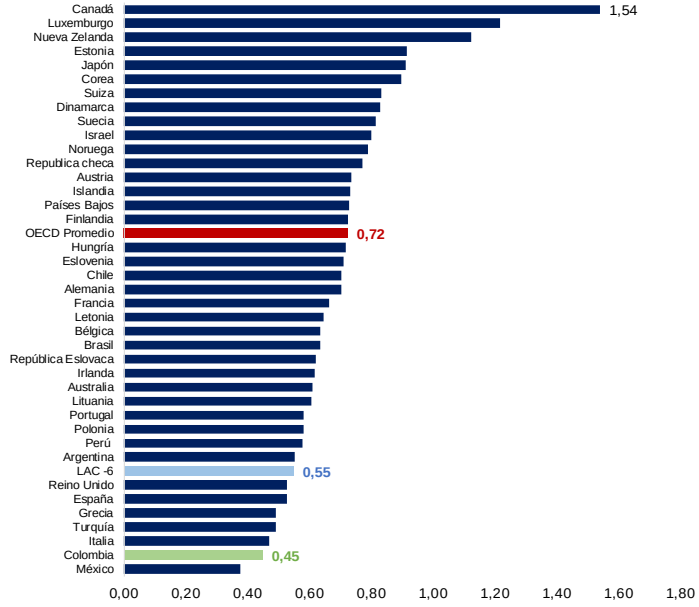
El hecho de que la tarifa general de IVA se encuentre cerca del promedio internacional pero que su recaudo sea relativamente bajo refleja la poca productividad y eficiencia del tributo en nuestro país. Tal como se puede observar en el Gráfico 6.12, estos dos indicadores son de los más bajos en el mundo y en la región, tan solo superando a Irlanda, México, Turquía e Italia en productividad y a México en eficiencia. Lo anterior sugiere que en países altamente productivos como Canadá por cada $100 de recaudo potencial se adquieren $89, en el grupo de países LAC-6 se recogen $36 y en Colombia esta cifra tan solo llega a ser del orden de $31.

Gráfico 6.12. Productividad y Eficiencia del IVA en el mundo

A. Productividad
(Unidades por recaudo potencial)



B. Eficiencia
(Unidades por recaudo potencial)



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de OCDE y CIAT

IV. Metodología

Utilizaremos la metodología que comúnmente ha sido empleada para medir la incidencia de los impuestos al consumo sobre el ingreso y el gasto de los hogares (Steiner & Soto, 1998; Ávila & Cruz, 2006; Steiner & Cañas, 2014; OCDE/KIPF, 2014; Núñez et al., 2020; Ávila, Lamprea & Piraquive, 2020). En términos generales, esta consiste en aplicar el tratamiento tributario vigente a cada artículo de consumo presente en la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (ENPH).[50] Esto es posible gracias al nivel de detalle que proporciona la encuesta, pues se puede determinar el gasto que los hogares destinaron entre 2016 y 2017 a 1.064 artículos asociados con el consumo de alimentos y bebidas, prendas de vestir, educación, salud, entre otras divisiones de gasto. Dado que la Ley 1819 de 2016 elevó la tarifa general de IVA en medio del proceso de recolección de la encuesta, se aplicó la norma tributaria vigente para 2017.

Además de construir un vector de tarifas de IVA y de impuesto al consumo que represente el tratamiento tributario para cada uno de los artículos consumidos por los hogares, resulta necesario realizar algunas otras transformaciones para incluir dentro de las estimaciones los efectos de la evasión sobre el monto de impuestos efectivamente pagado por los hogares. Para esto se utiliza la información sobre el lugar de compra del artículo reportado por el hogar.[51] Los ingresos totales reportados en la

[50] Esta encuesta anteriormente se denominaba Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIG). Esta se lleva a cabo cada diez años y tiene como propósito caracterizar los patrones de consumo de los hogares colombianos. Su importancia estadística es tal que también sirve como insumo para actualizar las canastas de consumo utilizadas en el cálculo del índice de Precios al Consumidor (IPC) y la estructura de consumo que conforma el sistema de cuentas nacionales.

[51] Ver anexo técnico A.

encuesta se corrigen siguiendo la metodología propuesta por Lora et al. (2021). Una vez procesada la información y simulado el pago de impuestos al consumo de los hogares, se procede a realizar las micro simulaciones que determinarán el potencial de recaudo de IVA al realizar modificaciones tanto en la cobertura como en la tarifa general del impuesto. Este mismo procedimiento será utilizado para estudiar las implicaciones económicas de la sustitución del IVA por un impuesto al consumo generalizado.

La ventaja al utilizar la información de la encuesta como base de las micro simulaciones es que permite conocer el pago de IVA efectuado por los hogares en cada decil de ingreso, información que es de gran utilidad para estimar el costo fiscal de la compensación de IVA en cada uno de los escenarios propuestos. Adicionalmente, la información de la encuesta hace posible cuantificar el impacto de cada uno de los escenarios simulados en términos de equidad -coeficiente de Gini e incidencias- y de inflación; este último debido a que las canastas de seguimiento al IPC se construyen a partir de los artículos contenidos en la encuesta.

Existe una limitación que hay que tener en cuenta al utilizar la información de la ENPH como base para las micro simulaciones de recaudo: la encuesta presenta un subreporte del consumo y del pago de IVA realizados por los hogares, pues no refleja al cien por ciento el valor que anualmente es publicado por el sistema de cuentas nacionales. Para sobrepasar esta limitación, se procede a expandir el pago de IVA al nivel de cuentas nacionales utilizando la información contenida en las tablas de oferta y utilización del DANE.

La metodología utilizada consiste entonces en los siguientes pasos: i) construcción de un vector de tarifas de IVA, impuesto al consumo y otros impuestos específicos, ii) cálculo del pago de impuestos e identificación de la base gravable, iii) estimación de las micro simulaciones para cada uno de los escenarios de reforma al IVA propuestos y de impuesto al consumo generalizado, iv) expansión de los resultados de recaudo a las cifras de cuentas nacionales y ajuste según frontera de eficiencia, y v) cuantificación de impactos de cada escenario en la distribución del ingreso – medida a partir del índice de Gini-, incidencias sobre el ingreso de los hogares e inflación. En el anexo técnico se explican detalladamente cada uno de estos procedimientos.

Definición de los escenarios propuestos para las micro simulaciones

Los escenarios de reforma de IVA contemplados en este capítulo se realizan mediante micro simulaciones que incorporan cambios tanto en la cobertura como en las tarifas del impuesto. Los cuatro escenarios se definen de la siguiente manera:

1. Se aumenta la cobertura del IVA a los bienes y servicios de mercado al gravarlos con una tarifa única del 19%.
2. Se aumenta la cobertura del IVA a los bienes y servicios de mercado al gravarlos con una tarifa única del 16%.
3. Se eliminan los tratamientos de exentos y excluidos para todos los bienes y servicios de mercado al gravarlos a la tarifa diferencial del 8%. Para el resto de los artículos, se mantiene la tarifa general del 19%.
4. Se eliminan los tratamientos de exentos y excluidos para todos los bienes y servicios de mercado al gravarlos a la tarifa diferencial del 5%. Para el resto de los artículos, se mantiene la tarifa general del 19%.

Es importante anotar que los escenarios propuestos en este capítulo no contemplan una universalización de todos los servicios exentos y excluidos que son transados en la economía. Lo anterior se debe a que algunos de estos son bienes de no mercado como es el caso de los servicios asociados a la educación, la salud humana, los servicios públicos o los servicios inmobiliarios destinados a la vivienda. No extendemos el IVA a estos artículos siguiendo las recomendaciones de Córdoba (2020).[52] Esto mismo aplica para el escenario en donde se sustituye el IVA por un impuesto al consumo generalizado con tarifa del 8%.

V. Datos y estadísticas descriptivas

Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (ENPH)

La ENPH es estadísticamente representativa a nivel nacional, con una cobertura de 87.201 hogares (equivalentes a 14,3 millones de hogares al aplicar el factor de expansión) ubicados en 32 ciudades capitales, 6 ciudades intermedias y un total de 130 municipios (DANE, 2018). Un análisis detallado sobre la composición del gasto de los hogares sugiere que los hogares colombianos destinan un mayor porcentaje de su gasto al rubro de alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles (28,7%), bienes y servicios diversos[53] (18,3%), y al consumo de alimentos y bebidas no alcohólicas (15,9%). En conjunto estas tres divisiones de gasto concentran el 62,9% del gasto total reportado por los hogares (Gráfico 6.13).

Gráfico 6.13. Composición del gasto de los hogares por divisiones
(Porcentaje del gasto total, %)



Fuente: Elaboración propia con base en ENPH 2016-2017.

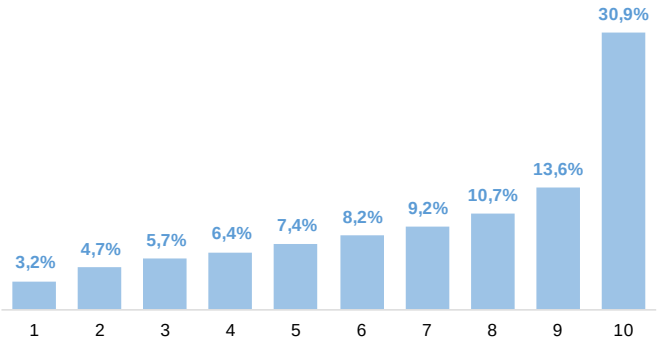
[52] El autor sugiere que muchos de estos servicios en la práctica son difíciles de gravar o su gravamen resultaría inconveniente. La exclusión de estos bienes y servicios de no mercado implica que el potencial a gravar es del 92,4% de los bienes y servicios de la canasta familiar.

[53] En esta división de gasto se clasifican artículos como seguros de vida y de educación, gasto realizado en peluquerías y centros de belleza, artículos para el cuidado personal, compra y reparación de relojes, anillos, collares, pagos mensuales en guarderías o salacunas, entre otros.

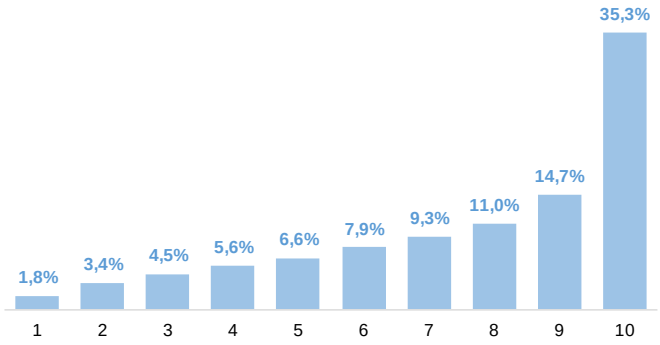
Al organizar la información según deciles de gasto o ingreso per cápita, los gastos e ingresos totales de los hogares exhiben una alta concentración en los deciles de mayor ingreso. En efecto, mientras que los dos primeros deciles reportan el 7,9% del gasto total, los tres deciles más altos de la distribución concentran más de la mitad del gasto total (55,1%) (Gráfico 6.14A). Por el lado del ingreso la historia no es muy diferente, pues mientras los dos primeros deciles concentran tan solo el 5,2% del ingreso, los tres deciles de más altos ingresos aportan aproximadamente el 61% del ingreso total (Gráfico 6.14B).

Gráfico 6.14. Ingresos y gastos totales de los hogares

A. Gastos totales
(deciles de gasto per cápita)



B. Ingresos totales
(deciles de ingreso per cápita)



Fuente: Elaboración propia con base en ENPH 2016-2017.

Una vez aplicados los vectores de tarifas sobre el gasto por artículo reportado en la encuesta, es posible obtener una descomposición del gasto de los hogares. Así, los hogares destinaron aproximadamente $1.391 miles de millones de pesos al mes al pago de IVA, $185 mil millones al pago mensual del *impuesto al consumo*, $59 mil millones al pago mensual de otros impuestos asociados al consumo de bebidas alcohólicas y cigarrillos, y $721 mil millones mensuales al gasto de otros artículos que consideramos no hacen parte de la base gravable del IVA o del impuesto al consumo.[54] En línea con lo anterior, el gasto reportado por los hogares después de impuestos es de $27.397 miles de millones al mes y se estima que la base gravable mensual equivale a un valor cercano a los $25.040 miles de millones de pesos (Tabla 6.2).

Al calcular la tarifa efectiva promedio con respecto al consumo de los hogares[55] para los impuestos analizados, se obtiene que para el IVA esta es del orden de 5,1%, para el *impuesto al consumo* es de aproximadamente 0,7%, y para los otros impuestos es cercana al 0,2%. En conjunto, la incidencia total de estos impuestos indirectos es del 6,0% como porcentaje del gasto total de consumo. Al ajustar los resultados de IVA y del impuesto al consumo por el lugar de compra del artículo como proxy de evasión, el pago de IVA realizado por los hogares se reduce a $1.155 miles de millones de pesos

[54] Estos corresponden a: comparendos y multas por infracciones, alimentos provenientes de salario en especie, remesas de dineros a otros hogares, impuesto predial, impuestos del vehículo, impuesto de renta, otros impuestos (timbre), mesadas a estudiantes y personas no perceptoras de ingresos, y estupefacientes.
[55] Definida como el monto destinado al impuesto como porcentaje del gasto total realizado por el hogar.

mensual mientras que el monto destinado al impuesto al consumo se reduce a $147 mil millones de pesos al mes. La incidencia total se reduce al 5,0% como porcentaje del gasto total.

Tabla 6.2. Descomposición del gasto de los hogares
(Miles de millones de pesos)

Concepto	Gasto total		Tarifa efectiva promedio /2
	Mensual	Anual	
Panel A: Sin ajustes por lugar de compra			**6,0%**
IVA	1.391	16.695	5,1%
Impuesto al consumo	185	2.215	0,7%
Otros impuestos (licores y cigarrillos)	59	713	0,2%
Otros gastos que no generan impuesto	721	8.652	...
Base gravable	25.040	300.485	...
Panel B: Con ajustes por lugar de compra			**5,0%**
IVA	1.155	13.860	4,2%
Impuesto al consumo	147	1.760	0,5%
Otros impuestos (licores y cigarrillos)	59	713	0,2%
Otros gastos que no generan impuesto	721	8.652	...
Base gravable	25.040	300.485	...
Evasión /1	274	3.291	...
Total gasto ENPH	**27.397**	**328.763**	**5,0%-6,0%**

Fuente: Elaboración propia con base en ENPH 2016-2017.
Nota: /1 se utiliza el lugar de compra como proxy de formalidad y de evasión
/2 Monto pagado del impuesto como porcentaje del gasto total del hogar

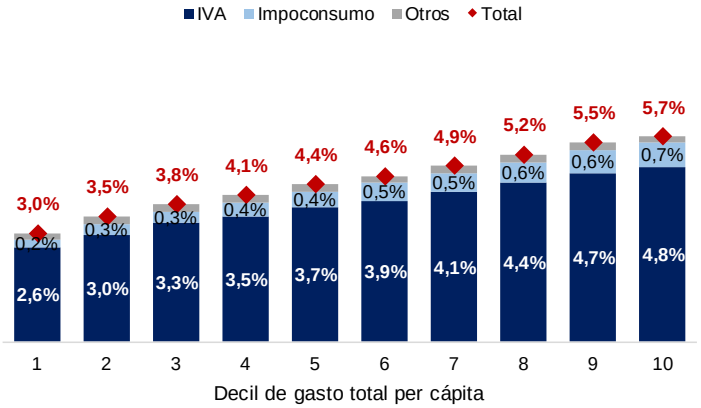
La incidencia de estos impuestos puede ser calculada como porcentaje del gasto o del ingreso del hogar. Así, por el lado del gasto la incidencia del impuesto exhibe una dinámica creciente a lo largo de la distribución del gasto total per cápita, lo cual a simple vista indicaría que el impuesto es progresivo. Sin embargo, como anotan Ávila, Lamprea & Piraquive (2020), el carácter progresivo del impuesto debe ser establecido respecto al ingreso de los hogares y no sobre su gasto.[56]

Esto se evidencia al descomponer la tarifa efectiva promedio como porcentaje del ingreso total de los hogares por decil de ingreso total per cápita. El Gráfico 6.15B muestra cómo la incidencia conjunta de los impuestos recae fuertemente sobre el primer decil -6,8%- para luego disminuir gradualmente a lo largo de la distribución hasta ubicarse alrededor de 3,6% en el decil diez.

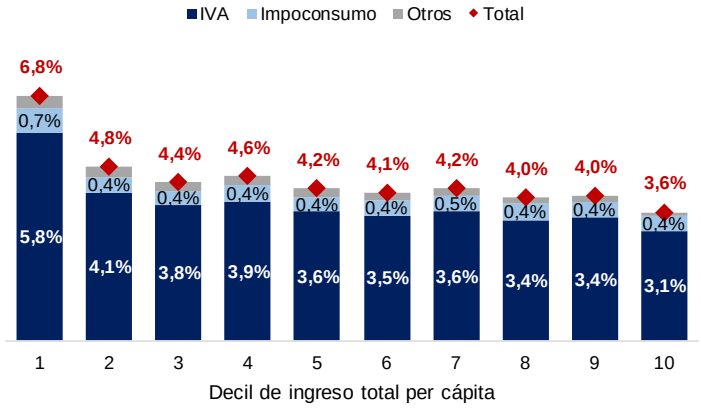
Gráfico 6.15. Incidencia de los impuestos indirectos sobre los hogares

[56] Además, es importante mencionar que las tasas de ahorro derivadas de la encuesta –implícitas en la diferencia entre ingreso y consumo por deciles- no parecen plausibles, a pesar de la corrección realizada sobre los ingresos siguiendo lo propuesto en Lora et al. (2021).

A. Por el lado del gasto
(Pago en impuesto/Gasto total, %)



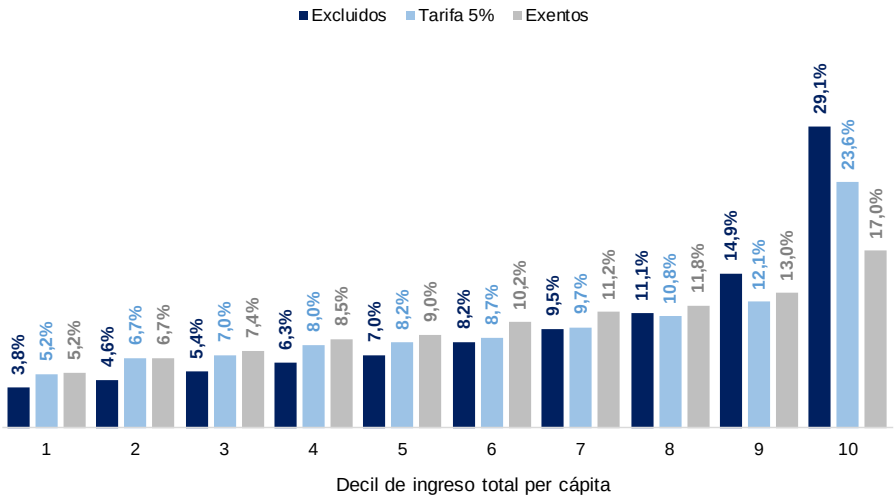
B. Por el lado del ingreso
(Pago en impuesto/ingreso total, %)



Fuente: Elaboración propia con base en ENPH 2016-2017.
Nota: Se utiliza el lugar de compra como proxy de formalidad y de evasión. Los ingresos totales son ajustados siguiendo la metodología propuesta por Lora (2021).

Por construcción, es natural que el IVA sea un impuesto regresivo, pues al recaer sobre las ventas finales el tributo no diferencia la capacidad de pago del consumidor final. Con el propósito de disminuir la carga tributaria del impuesto sobre los hogares más pobres y vulnerables, la respuesta de política en los últimos años se ha centrado en ampliar el alcance de los tratamientos diferenciales, especialmente los asociados a exentos y excluidos -v.g. algunos productos de primera necesidad que conforman la canasta familiar como alimentos, gastos en salud o transporte-[57]. Sin embargo, han sido los deciles con mayor poder adquisitivo quienes más se han visto beneficiados por este tipo de medidas (Gráfico 6.16).

Gráfico 6.16. Gasto por nivel de tarifa para cada decil de ingreso
(Porcentaje, %)



[57] Las estadísticas descriptivas asociadas a la canasta familiar se encuentran en el anexo técnico E.

Fuente: Elaboración propia con base en ENPH 2016-2017.
Nota: Los ingresos totales son ajustados siguiendo la metodología propuesta por Lora (2021).

Comparación datos de la encuesta vs datos administrativos

Mientras que el consumo anualizado de la encuesta es de $329 billones de pesos, esta cifra en cuentas nacionales fue de aproximadamente $624 billones de pesos en 2017 (Tabla 6.3). Esto representa el 52,7% de la cifra oficial reportada por el DANE. Al hacer la comparación por finalidad, los rubros de gasto con mayor representatividad se encuentran asociados a alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles (94,7%) y bienes y servicios diversos (91,8%), mientras que los rubros con una menor representatividad se encuentran asociados a la salud (11,6%) y el consumo de bebidas alcohólicas, tabaco y estupefacientes (11,2%).

Tabla 6.3. Comparación gastos de los hogares ENPH vs cuentas nacionales

Gasto de consumo final de los hogares por finalidad	ENPH (miles de millones)	Cuentas nacionales (miles de millones)	Representatividad (Porcentaje, %)
Alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles	94.404	99.731	94,7%
Bienes y servicios diversos	60.176	65.574	91,8%
Transporte	31.107	55.036	56,5%
Alimentos y bebidas no alcohólicas	52.276	106.290	49,2%
Comunicaciones	10.988	22.787	48,2%
Muebles y artículos para el hogar	11.474	26.043	44,1%
Restaurantes y hoteles	27.762	74.531	37,2%
Educación	9.702	26.438	36,7%
Prendas de vestir y calzado	12.694	42.530	29,8%
Recreación y cultura	10.118	35.105	28,8%
Salud	5.614	48.309	11,6%
Bebidas alcohólicas, tabaco y estupefacientes	2.447	21.868	11,2%
Gasto total de los hogares /1	328.763	624.344	52,7%

Fuente: Elaboración propia con base en ENPH 2016-2017 y cuentas nacionales.
Nota: /1 Hace referencia al gasto de consumo final de los hogares únicamente. Excluye el gasto realizado por las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLH).

Relativo a las cifras de recaudo, al aplicar la metodología descrita en el apéndice técnico para expandir los datos de recaudo de la ENPH, se obtiene un recaudo de IVA anualizado de $13,9 billones de pesos, resultado inferior al reportado por las estadísticas oficiales de la DIAN y del DANE. En efecto, para 2017 el recaudo total por concepto de este impuesto se ubicó en $54,7 billones de pesos, siendo el recaudo de IVA interno y externo cercano a los $37,5 y $17,2 billones de pesos, respectivamente.

Sin embargo, el monto de recaudo obtenido con información de la encuesta no puede ser comparado directamente con el recaudo total de IVA, pues esta solo captura el patrón de consumo de los hogares y no el de otros actores de la economía. Para tener una representatividad acertada del IVA pagado únicamente por los hogares es necesario comparar el valor de recaudo obtenido en la encuesta con el monto de IVA directo e indirecto efectivamente pagado por los hogares. Una vez homologados los conjuntos de información de la encuesta y los de cuentas nacionales, se observa que la representatividad del IVA estimado en la ENPH es del 41,7%. Sectorialmente, puede observarse que mientras la encuesta captura el 79,6% del IVA pagado por los hogares en las transacciones asociadas

al sector de actividades financieras y de seguros, esta representatividad tan solo llega a ser del 0,5% para el IVA pagado por los hogares en las transacciones asociadas al sector inmobiliario (Tabla 6.4).

Tabla 6.4. Comparación de IVA ENPH vs cuentas nacionales
(Miles de millones de pesos)

Sector	ENPH	IVA Hogares /1	Representatividad
Actividades financieras y de seguros	607	762	79,6%
Información y comunicaciones	2.178	3.920	55,6%
Comercio y transporte	2.250	4.618	48,7%
Industria manufacturera	7.833	18.602	42,1%
Actividades artísticas y de entretenimiento	487	1.256	38,7%
Minería	1	3	31,5%
Construcción	64	317	20,2%
Electricidad, gas y agua	3	19	15,9%
Actividades profesionales y científicas	398	2.567	15,5%
Agricultura y ganadería	35	234	14,8%
Actividades inmobiliarias	5	947	0,5%
Administración pública y defensa	0	0	0,0%
Total	13.860	33.246	41,7%

Fuente: Elaboración propia con base en ENPH 2016-2017 y cuentas nacionales.
Nota: /1 Incorpora el IVA total pagado por los hogares y su respectivo componente del consumo intermedio. Para la homologación de los artículos de la ENPH con los artículos y sectores de las matrices de utilización se realiza la correlativa COICOP-CPC-CIIU.

Estos coeficientes de representatividad son el principal insumo para expandir los resultados de recaudo obtenidos en cada uno de los tres escenarios propuesto en este capítulo. Para verificar la estabilidad y robustez de este procedimiento, se realiza un ejercicio para el escenario de tarifa única de 19% utilizando las cifras de costo fiscal publicadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020.[58]

VI. Resultados

Impactos escenarios de reforma al IVA

Los escenarios de reforma propuestos en este capítulo implican un aumento en los ingresos tributarios recaudados por concepto de IVA como resultado de una mayor cobertura del impuesto. En efecto, en el primer escenario nuestros resultados sugieren un potencial de recaudo de $41,4 billones de pesos (4,1% del PIB) al aumentar la cobertura del impuesto con la tarifa única de 19%. En el segundo escenario, los ingresos tributarios aumentarían en $29,1 billones de pesos (2,9% del PIB) al establecer una tasa única de IVA de 16%. El tercer escenario generaría ingresos adicionales del orden de $12,2 billones (1,3% del PIB) al mantenerse la tarifa general de 19% y simplificar la estructura del impuesto al gravar al 8% los bienes y servicios de mercado que actualmente se encuentran exentos, excluidos o gravados a la tarifa diferencial del 5%. Finalmente, el cuarto escenario implicaría ingresos adicionales cercanos a los $5 billones de pesos (0,5% del PIB) al mantenerse la tarifa general de 19% y eliminar los tratamientos de exentos y excluidos al gravarlos a la tarifa diferencial del 5% (Tabla 6.5).

Tabla 6.5. Efectos sobre el recaudo de IVA

[58] Ver anexo técnico F.

Escenario	Recaudo (miles de millones)	Recaudo adicional	
		$ MM	% del PIB
Escenario base	58.929	...	...
Escenario 1: Tarifa única de 19%	100.329	41.400	4,1%
Escenario 2: Tarifa única de 16%	88.037	29.108	2,9%
Escenario 3: Exentos, excluidos y 5% al 8%	71.153	12.224	1,3%
Escenario 4: Exentos y excluidos al 5%	63.976	5.047	0,5%

Fuente: Cálculos propios con base en ENPH 2016-2017 y cuentas nacionales.
Nota: Para la estimación se excluyen los artículos de no mercado. Se utiliza el crecimiento nominal del IVA interno para trasladar las estimaciones a precios de 2020.

Aunque el mayor recaudo de IVA necesariamente implica una mayor carga tributaria para los hogares, es posible atenuar este efecto para los hogares en condición de pobreza toda vez que ya el país ya cuenta con un esquema de compensación de IVA que entrega 75 mil pesos bimensuales a un millón de hogares pertenecientes al 20% de más bajos ingresos.[59] En este sentido, la Tabla 6.6 ilustra el monto de IVA requerido para compensar a todos los hogares pertenecientes a los cuatro primeros deciles de ingreso en cada uno de los escenarios analizados. El costo fiscal total del programa rondaría en un rango entre $3,5 billones (0,2% del PIB) y $7,3 billones de pesos (0,7% del PIB) con un monto mensual de compensación que oscilaría entre los $50.870 y $105.868 pesos dependiendo del escenario. Lo anterior implica un costo fiscal adicional relativo al esquema actual entre 0,2% y 0,6% del PIB que se explica principalmente por: i) un aumento del valor nominal de la compensación, que obedece a la mayor cobertura de IVA, y ii) un aumento de la cobertura del programa a los cuatro primeros deciles de ingreso -5,7 millones de hogares- relativo a los dos millones de hogares que se espera que sean beneficiados en 2021 bajo el esquema actual. Los resultados sugieren que estos montos de compensación, sea cual sea el escenario, contrarrestarían la mayor carga tributaria percibida por los hogares beneficiados del programa (Gráfico 6.17).

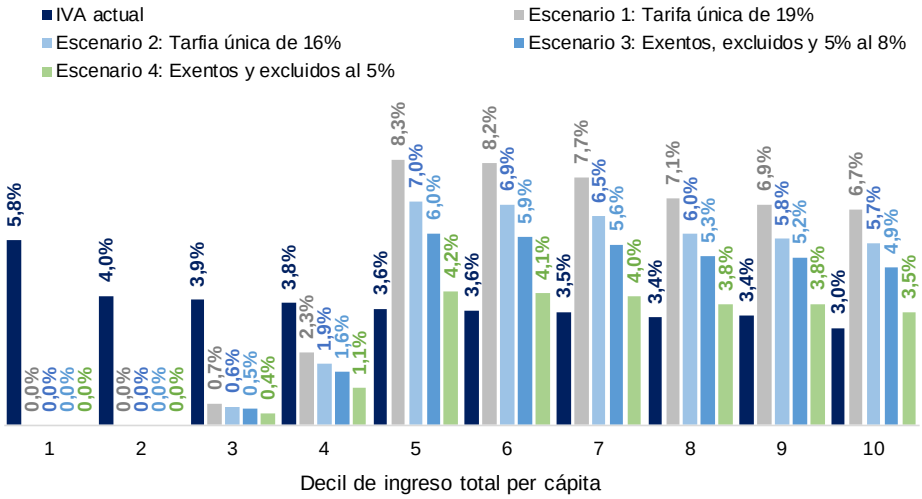
Tabla 6.6. Impacto fiscal de la compensación requerida

Escenario	Monto mensual (pesos)	Costo fiscal (miles de millones)	Costo fiscal (% del PIB)	Costo fiscal adicional (% del PIB)
Compensación actual	37.500	900	0,1%	...
Escenario 1: Tarifa única de 19%	105.868	7.292	0,7%	0,6%
Escenario 2: Tarifa única de 16%	89.152	6.141	0,6%	0,5%
Escenario 3: Exentos, excluidos y 5% al 8%	62.535	4.307	0,4%	0,3%
Escenario 4: Exentos y excluidos al 5%	50.870	3.504	0,3%	0,2%

Fuente: Cálculos propios con base en ENPH 2016-2017 y cuentas nacionales.
Notas: /1 El costo fiscal de la compensación actual corresponde a la que entrará en vigor para 2021. /2 En cada escenario, el monto mensual a entregar a los hogares beneficiados corresponde al promedio del valor de IVA que pagarían los hogares de los deciles 1-4.

[59] El Gobierno nacional implementó el programa con el propósito de atenuar la regresividad del impuesto sobre los hogares de menor ingreso. Si bien inicialmente el programa debía cubrir cerca de 300 mil hogares, la pandemia del COVID-19 aceleró su ampliación a un millón de hogares –700 mil hogares pertenecientes al programa *Familias en Acción* y 300 mil hogares beneficiados por el programa *Colombia Mayor*-. El monto compensado fue de 75 mil pesos bimensuales, equivalente a un costo fiscal aproximado de $450 mil millones de pesos. Se espera que para 2021 el universo de hogares beneficiados sea extendido a dos millones de hogares con un costo fiscal estimado de $900 mil millones de pesos.

Gráfico 6.17. Incidencia de IVA por decil de ingreso después de compensaciones
(Gasto en IVA/ingresos totales del hogar, %)



Fuente: Cálculos propios con base en ENPH 2016-2017 y cuentas nacionales.

No hay que dejar de lado el hecho de que la mayor cobertura de IVA conllevaría a un incremento en el nivel general de precios (Tabla 6.7). En particular, el efecto bruto de los escenarios propuestos en este capítulo conllevaría a un impacto inflacionario, de una sola vez, de entre 1,5% y 5,9% siendo las canastas de ingreso pobres y vulnerables las más afectadas. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el esquema de compensación de IVA al 40% de la población de menor ingreso atenuaría los impactos de las reformas propuestas en este capítulo sobre la capacidad de pago de los hogares beneficiados. De esta manera, el efecto neto en la inflación se ubicaría en un rango entre 1,0% y 4,1%, donde el incremento en precios estaría principalmente explicado por un aumento en las canastas de ingresos medios y altos, respectivamente. Por su parte, la canasta de ingresos asociada a los hogares pobres no exhibiría incremento alguno mientras que la canasta de consumo de los hogares vulnerables experimentaría un incremento entre 1,2% y 4,8%, inferior al observado para las canastas de mayor ingreso.

Tabla 6.7. Impacto de las simulaciones sobre la inflación
(Porcentaje, %)

Canasta de ingresos	Escenario 1: 19%	Escenario 2: 16%	Escenario 3: 8%/19%	Escenario 4: 5%/19%
Panel A: Efecto bruto en inflación	**5,9**	**4,2**	**2,4**	**1,5**
Altos	5,5	3,7	2,3	1,4
Medios	5,9	4,2	2,4	1,5
Pobres	6,5	4,8	2,6	1,6
Vulnerables	6,6	4,9	2,7	1,6
Panel B: Efecto neto en inflación	**4,1**	**2,9**	**1,7**	**1,0**
Altos	5,5	3,7	2,3	1,4
Medios	5,9	4,2	2,4	1,5
Pobres	0,0	0,0	0,0	0,0
Vulnerables	4,8	3,6	2,0	1,2

Fuente: Cálculos propios con base en ENPH 2016-2017 y canastas de IPC por ingreso.

Resultados ajustados por frontera de eficiencia

Como se detalla en el anexo técnico al final de este capítulo, los resultados de recaudo anteriormente expuestos no incorporan los efectos de posibles caídas en el consumo de los hogares o aumentos en la tasa de evasión. Por ello, con base en Clavijo (2020), se ajustan los resultados de recaudo llevando la frontera de eficiencia de IVA de Colombia a la de Chile, teniendo en cuenta que este país tiene una tarifa general del 19%. Adicionalmente, estos resultados se ajustan teniendo en cuenta las diferencias por consumo privado en los distintos países.[60] La Tabla 6.8 presenta los resultados para cada escenario y los compara con los estimativos del ejercicio realizado anteriormente con base en la información de la ENPH y cuentas nacionales.

Tabla 6.8. Rangos de recaudo adicional brutos y netos de compensación

Escenario	Recaudo adicional bruto		Recaudo adicional neto /1	
	ENPH	FE Chile	ENPH	FE Chile
Escenario 1: Tarifa única al 19%	4,1%	3,3%	3,4%	2,6%
Escenario 2: Tarifa única al 16%	2,9%	2,3%	2,3%	1,7%
Escenario 3: Exentos, excluidos y 5% al 8%	1,3%	1,1%	0,9%	0,7%
Escenario 4: Exentos y excluidos al 5%	0,5%	0,4%	0,2%	0,1%

Fuente: Cálculos propios con base en ENPH 2016-2017, cuentas nacionales y Clavijo (2020).
Notas: 1/ corresponde al recaudo neto de la compensación requerida en cada escenario para el 40% de la población más pobre.

Propuesta de reforma Fedesarrollo

La coyuntura actual obliga a simplificar el esquema actual de IVA con el propósito de beneficiar al segmento de la población que más ha sido golpeado por la crisis de la pandemia. Para ello, teniendo en cuenta los impactos en materia de recaudo, precios e ingresos, y el monto de las compensaciones requeridas en cada escenario, consideramos razonable mantener la tarifa general del 19% y elevar gradualmente a la tarifa del 8% aquellos bienes que hoy en día se encuentran exentos, excluidos y gravados a la tarifa diferencial del 5%. Esta medida implicaría un recaudo adicional en un rango entre 0,7% y 0,9% del PIB y requeriría una compensación de IVA al 40% más pobre del país de alrededor de $63 mil pesos mensuales.

Dado el contexto de ajuste económico, consideramos que esta medida podría realizarse de manera gradual en 3 años, de tal manera que los bienes exentos y excluidos se gravarían a la tarifa del 2% en 2022, 5% en 2023, y 8% en 2024 y en adelante. Los recursos generados por este nuevo esquema oscilarían entre 0,2%-0,3% del PIB en 2022, 0,5%-0,6% del PIB en 2023, y como se mencionó anteriormente, entre 0,7% y 0,9% en el mediano plazo. Este nuevo esquema del IVA cumpliría el doble propósito de aumentar de manera considerable el recaudo tributario, y a su vez, extender la compensación del IVA a los deciles 3 y 4, fuertemente afectados por la pandemia, y que actualmente pagan IVA sobre su consumo en lugares de expendio formales.

[60] Lo anterior debido a que mientras el consumo privado en Colombia es cercano a 68,4% como porcentaje del PIB, en Chile es de 63,4% del PIB.

Impacto de sustituir el IVA por un impuesto al consumo generalizado

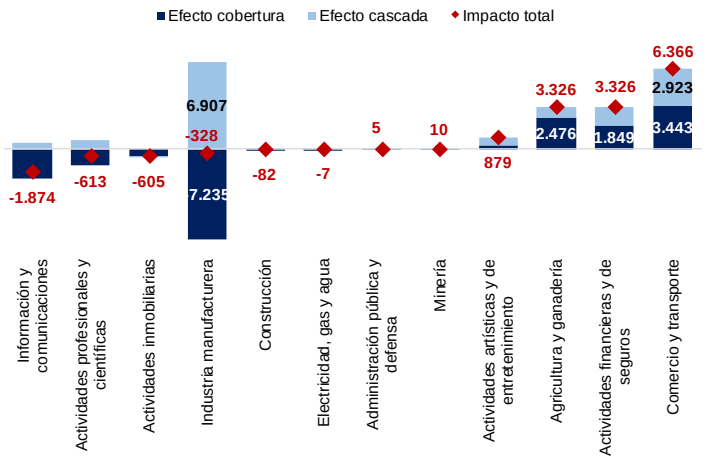
Relativo al impacto económico de sustituir el esquema actual de IVA por un esquema de impuesto al consumo bajo una tarifa única de 8%, nuestras micro simulaciones sugieren un incremento en los ingresos tributarios del orden de 10,4 billones de pesos frente a un escenario base de recaudo de 58,9 billones de pesos.

Bajo este escenario, la carga tributaria percibida por cada sector puede descomponerse en un efecto cascada y en un efecto cobertura/tarifa. El primer efecto se refiere a que, ante la imposibilidad de descontar el impuesto pagado en los insumos de producción, los actores intermedios de la cadena de producción-distribución se verían incentivados a recuperar dicho monto a través de un incremento en los precios finales. El segundo efecto se refiere al aumento de la cobertura al 92,4% de los bienes y servicios de mercado a una tarifa general del 8%, así como al impacto de la reducción en la tarifa de aquellos que actualmente están gravados a la tarifa general del 19%.

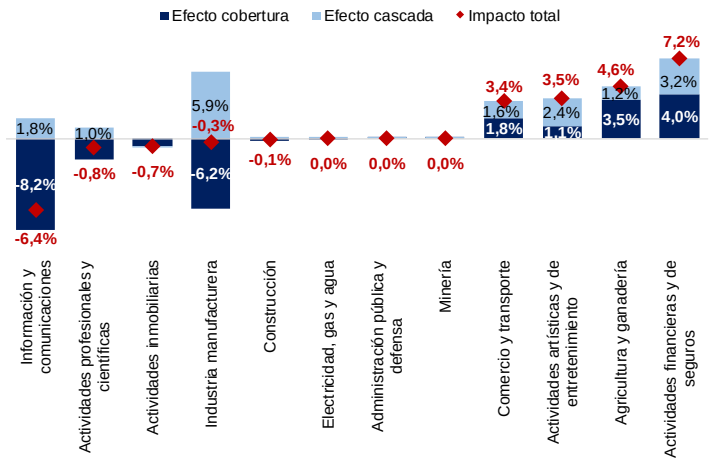
En términos nominales, el sector que experimentaría el mayor aumento en su carga tributaria correspondería al sector comercio y transporte con $6,4 billones de pesos ($3,4 billones de efecto cobertura/tarifa y $2,9 billones de pesos adicionales de efecto cascada), mientras que el sector de información y comunicaciones tendría la mayor reducción en su carga con una disminución de $1,9 billones de pesos (Gráfico 6.18A). Como porcentaje del valor agregado sectorial, el aumento más grande se daría en el sector de actividades financieras y de seguros (7,2%, 4% de efecto cobertura/tarifa, 3,2% de efecto cascada), mientras que la mayor reducción correspondería al sector de información y comunicaciones (-6,4%, -8,2% de efecto cobertura, +1,8% de efecto cascada) (Gráfico 6.18B).

Gráfico 6.18. Cambio en la carga tributaria por sector

A. Miles de millones de pesos



B. Porcentaje del valor agregado sectorial



Fuente: Cálculos propios con base en ENPH 2016-2017 y cuentas nacionales.

VII. Conclusiones y recomendaciones de política

Gran parte de la baja productividad y eficiencia del IVA en Colombia se debe a la erosión de su base gravable, esta a su vez explicada por la proliferación de bienes y servicios sujetos a tarifas diferenciales, especialmente aquellos asociados a los tratamientos de exentos y excluidos. Esto no solo ha generado

importantes costos fiscales para el Estado, sino que además ha agudizado la regresividad del impuesto al beneficiar en mayor medida a los hogares de más alto ingresos.

Para corregir estos problemas, este capítulo estudió cuatro posibles escenarios de reforma al esquema actual de IVA, teniendo en cuenta un común denominador: aumentar la cobertura del impuesto. Consideramos que más allá de modificaciones en la tarifa general -que no dista significativamente de la observada en el contexto internacional-, urgen medidas encaminadas a revertir la menor cobertura que ha exhibido el tributo en los últimos años. Con base en los resultados, consideramos pertinente avanzar hacia un esquema más simple de IVA en donde se mantenga la tarifa general del 19% y se graven a la tarifa diferencial del 8% aquellos bienes que actualmente se encuentran exentos, excluidos o gravados a la tarifa del 5%. Dada la coyuntura de ajuste económico, consideramos que dicha transición debe hacerse de manera gradual, elevando la tarifa de exentos y excluidos al 2% en 2022, 5% en 2023, y en el mediano plazo en 8%. Sin embargo, es importante que estas medidas se encuentren acompañadas de esquemas de compensación de IVA como el recientemente implementado en el país o de esquemas de no pago de IVA como el propuesto por Clavijo (2020) y Córdoba (2020). Esto con el propósito de atenuar los efectos de la mayor carga tributaria percibida, especialmente en los hogares más pobres y vulnerables del país. Lo anterior traería importantes beneficios en materia de eficiencia y equidad del impuesto, al mismo tiempo que incrementaría el nivel de recursos recaudados que podrían ser destinados al financiamiento de una política social más acorde a las necesidades exigidas por el país una vez superada la pandemia.

VIII. Referencias

Ávila, J., & Cruz, A. (2006). La progresividad del sistema tributario colombiano del orden Nacional: Un análisis para el IVA y el impuesto sobre la renta. Cuadernos de Trabajo DIAN.

Ávila, J., Lamprea, T. & Piraquive, G. (2020). *Compensación del IVA para los hogares más vulnerables: cuantificación y efectos distributivos*. Archivos de Economía, DNP. Bogotá D.C.

Clavijo, S. (2020). Propuesta de Reforma Tributaria para Colombia (2021-2022). Disponible en: https://bit.ly/3qEjIl8

Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria (2016). Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público. Bogotá: Fedesarrollo, 318 p. ISBN: 978-958-58393-7-3

Corbacho, A., Fretes, V. & Lora, E. (2013). *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo.* Banco Interamericano de Desarrollo.

Córdoba, J. P. (2020). Generalización del IVA en Colombia. Bogotá D.C. *Mimeo.*

Cruz, A. (2009). *Evasión del impuesto al Valor Agregado en Colombia: 2000-2008. Cuadernos de Trabajo Dian. Bogotá D.C.*

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE (2018). Boletín técnico Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH). Bogotá D.C.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN (2020). *Balance beneficios tributarios y gerencia DIAN.* Presentación realizada a la comisión de expertos en beneficios tributarios (18 de agosto de 2020). Disponible en: https://bit.ly/3psSPk2

Ebrill, L. P., Keen, M., Bodin, J. P., & Summers, V. P. (2001). *The modern VAT*. International Monetary Fund.

Gómez Sabaini, J. C., & Morán, D. (2016). Evasión tributaria en América Latina: Nuevos y antiguos desafíos en la cuantificación del fenómeno en los países de la región.

Junguito, R., & Rincón, H. (2004). La política fiscal en el siglo XX en Colombia. Borradores de economía, 318.

Le, T. M. (2003). Value added taxation: Mechanism, design, and policy issues. *course on Practical Issues of Tax Policy in Developing Countries, April*.

Londoño-Vélez, J. & Querubín, P. (2020). "El impacto de transferencias monetarias de emergencia durante una pandemia: evidencia experimental para Colombia." Disponible en: https://bit.ly/390C3lU

Lora, E. & Prada, S. (2016). *Técnicas de medición económica: metodología y aplicaciones en Colombia.* Cali, Colombia: Universidad Icesi. 5ta edición.

Lora, E., Benítez, M., Gutiérrez, D. (2021). "From monthly to annual labor and income aggregates and indicators." Próximo a aparecer como documento de trabajo de la serie *Commitment to Equity*.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP (2020). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020.* Disponible en: https://bit.ly/3aMWogX

Núñez, J., Olivieri, S., Parra, J., & Pico, J. (2020). "The Distributive Impact of Taxes and Expenditures in Colombia". Policy Research Working Paper, World Bank. 9171

OCDE/KIPF (2014). *The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries*, OECD Tax Policy Studies, No. 22, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264224520-en.

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

Sánchez, F., & Espinosa, S. (2005). *Impuestos y reformas tributarias en Colombia, 1980-2003*. CEDE.

Smith, S., & Tait, A. (1990). *Valued Added Tax: International Practice and Problems.* The Economic Journal, Vol. 100/39, p. 269. https://doi.org/10.2307/2233622

Steiner, R., & Soto, C. (1998). *IVA: productividad, evasión y progresividad.* Serie documentos de trabajo, Fedesarrollo. Bogotá, Colombia. Disponible en: https://bit.ly/3r3vI0S

Steiner, R., & Cañas, A. (2013). *Tributación y equidad en Colombia*. Reportes de investigación, Fedesarrollo. Bogotá, Colombia. Disponible en: https://bit.ly/2KrusE8

IX. Anexo técnico

Diego Alejandro Gutiérrez

A. Ajuste del recaudo de IVA de la ENPH según lugar de compra

La Encuesta de Presupuestos de los Hogares, ENPH, indaga acerca del lugar en donde se adquirió el bien o servicio consumido. Esta información puede ser de gran ayuda para clasificar los establecimientos en potencialmente formales o informales. Con lo anterior, los resultados de recaudo pueden ajustarse por una proxy de evasión al asumir que esta última se presenta en establecimientos informales. A continuación se presenta dicha clasificación:

Tabla A1: Formalidad según lugar de compra

Panel A: Establecimientos potencialmente formales que reportan IVA
Almacenes, supermercados de cadena, tiendas por departamento o hipermercados
Supermercados de cajas de compensación, cooperativas, fondos de empleados y comisariatos
Establecimiento especializado en la venta del artículo o la prestación del servicio
Farmacias y droguerías
Restaurantes
Cafeterías y establecimientos de comida rápida
Televentas y ventas por catálogo
Plazoleta de comidas
Ferias especializadas: artesanal, del libro, del hogar, de tecnología, etc
Compras realizadas a través de internet
Panel B: Establecimientos potencialmente informales que no reportan IVA
Supermercado de barrio, tiendas de barrio, cigarrerías, salsamentarías y delicatessen
Misceláneas de barrio y cacharrerías
Plazas de mercado, galerías, mercados móviles, central mayorista de abastecimiento y graneros
Vendedores ambulantes
San Andresitos, bodegas y fábricas
Personas particulares
Otros

Fuente: Elaboración propia con base en ENPH 2016-2017.

El ajuste corresponde a restar del pago de IVA total inicial -1.391 miles de millones - el monto de IVA pagado en establecimientos potencialmente informales. Este resultado reduce el recaudo a 1.155 miles de millones de pesos. Este ajuste solo se realiza para los artículos cuyo lugar de compra fue reportado por el hogar.

B. Paso a paso de la metodología utilizada

Vector de tarifas, definición de la base gravable y estimación del pago de impuestos a nivel de hogar

Para el caso del IVA, este vector contendrá la tarifa general de 19% y las tarifas diferenciales de 5% y de 0% para los bienes exentos y excluidos. Para el impuesto al consumo, las tarifas serán la general de 8% -aplicable a los servicios de restaurantes y vehículos cuyo valor FOB es igual o inferior a US 30.000- , y las diferenciales de 4% y 16% que aplican a los servicios de telefonía móvil y vehículos cuyo valor FOB es superior a los US 30.000, respectivamente. Este procedimiento no es trivial, pues la información consagrada dentro del Estatuto Tributario se encuentra bajo la Nomenclatura Común de Países Miembros de la Comunidad Andina -NANDINA-, mientras que los artículos de la encuesta se

codifican bajo la Clasificación del Consumo Individual por Finalidades -CCIF o COICOP por sus siglas en inglés-. Para homologar estos dos conjuntos de información se utiliza la correlativa entre ambas clasificaciones construidas por el DANE.

El vector de tarifas asociado al IVA requiere un procedimiento especial. En efecto, aunque la tarifa estatutaria para los bienes excluidos es del 0%, en la práctica es posible que exista un IVA implícito en el precio de estos artículos, pues ante la imposibilidad de poder recuperar el monto de impuestos pagado en la adquisición de insumos, el productor puede verse inducido a recuperar este costo vía un aumento en el precio final. Para poder capturar este efecto cascada dentro de las estimaciones, se procede a cruzar la información tributaria de la encuesta con la matriz de multiplicadores de 2017, también conocida como la matriz inversa de Leontief. El procedimiento consiste en ampliar la matriz de multiplicadores al nivel de detalle de la encuesta con el propósito de simular la tarifa implícita de cada artículo excluido utilizando los requerimientos directos e indirectos cuya información es proporcionada por dicha matriz (Lora & Prada, 2016). Este procedimiento es intensivo en datos, pues los artículos asociados a la matriz de cuentas nacionales se encuentran clasificados bajo la Clasificación Central de Productos (CPC) lo cual hace necesario recurrir a la correlativa COICOP-CPC con el propósito de homologar ambos conjuntos de información.[61]

El resultado final de este procedimiento es un vector de tarifas de IVA que contendrá las tarifas anteriormente mencionadas, y para el caso de los bienes excluidos, incorporará las tarifas implícitas calculadas a través de la matriz de multiplicadores en lugar de la tarifa estatutaria de 0%.

Formalmente, el vector de tarifas de IVA para cada artículo *j* reportado en la encuesta se define como:

$$\tau_j^{IVA} = \tau_j^{\ddot{I}VA} + \tau_{z_j}^{\ddot{I}VA}(I - A)^{-1} \ (1),$$

donde $\tau_j^{\ddot{I}VA}$ corresponde a la tarifa estatutaria de IVA aplicable al artículo *j*, $\tau_{z_j}^{\ddot{I}VA}$ representa la tarifa de IVA que aplica a los insumos *z* utilizados para producir el artículo *j*, y $(I - A)^{-1}$ corresponde a la matriz inversa de Leontief. El segundo sumando de (1) representa el efecto indirecto del IVA y es diferente de cero únicamente para los artículos de la encuesta que se encuentran excluidos. Para los escenarios de reforma al IVA simulados en este capítulo, la segunda expresión siempre será cero dado que se elimina el tratamiento de bienes excluidos.

Por su parte, el vector de tarifas para cada artículo *j* generador del impuesto al consumo se define como:

$$\tau_j^{ICO} = \begin{cases} 4\% \ si \ j = tm \\ 8\% \ si \ j = sr \ o \ \widetilde{vh} \\ 16\% \ si \ j = \widehat{vh} \ u \ otros \end{cases} \quad (2),$$

[61] Tal y como se menciona en Núñez et al. (2020), en este procedimiento pueden surgir dos casos: i) el artículo de la encuesta se encuentra asociado a un único sector de la matriz insumo producto, por lo cual el monto total de consumo será trasladado a este, y ii) el artículo de la encuesta se asocia a más de un sector de la matriz. En este caso el total de consumo será distribuido a sus respectivos sectores utilizando la participación de estos últimos en el total del valor agregado. Ver anexo C para un ejemplo.

donde *tm* equivale a servicios de telefonía móvil, *sr* corresponde a servicios de restaurante o de comidas y bebidas llevadas a la mesa, $\widetilde{vh}$ corresponde a vehículos cuyo valor FOB es igual o inferior a US 30.000 y $\widehat{vh}$ equivale a vehículos cuyo valor FOB es superior a US 30.000. *Otros* corresponde a los demás artículos distintos a vehículos sujetos a esta tarifa como helicópteros, yates, botes, entre otros.

Aunque este capítulo hace énfasis en el IVA y el impuesto al consumo, es necesario aplicar la normativa tributaria para otros impuestos como el consumo de bebidas alcohólicas -cervezas y licores- y cigarrillos. Esto último se debe a que los hogares encuestados incluyen en sus gastos reportados el valor de los impuestos que gravan cada artículo, por lo cual dicho monto debe ser descontado para hallar con mayor precisión la base gravable sobre la cual se aplicaran los vectores de tarifas (Ávila & Cruz, 2006; Ávila, Lamprea & Piraquive, 2020).

Al aplicar los vectores de tarifas definidos en (1) y (2) sobre el consumo por artículo de los hogares, puede definirse la base gravable total como:

$$BG = \sum_{i=1}^{N}\sum_{j=1}^{K}\frac{GT_{ij}}{\left(1+\tau_j^{IVA}+\tau_j^{ICO}+\tau_j^{otros}\right)} \quad (3),$$

donde GT_{ij} equivale al gasto total del hogar *i* en el artículo *j,* τ_j^{IVA} corresponde a la tarifa de IVA que aplica al artículo *j,* τ_j^{ICO} a la tarifa de impuesto al consumo aplicable al artículo *j,* y τ_j^{otros} representa las tarifas aplicables sobre los artículos *j* asociados a bebidas alcohólicas y tabaco o cigarrillos.

Teniendo en cuenta lo anterior, el gasto total de los hogares en IVA y en impuesto al consumo puede definirse como:

$$T^{IVA} = \sum_{j=1}^{K}\tau_j^{IVA}\,BG_j \quad (4),$$

$$T^{ICO} = \sum_{j=1}^{K}\tau_j^{ICO}\,BG_j \quad (5).$$

Las expresiones (4) y (5) constituyen la base principal para las micro simulaciones. En (4) por ejemplo, τ_j^{IVA} variará según las tarifas de IVA propuestas en cada uno de los cuatro escenarios. Relativo al escenario de impuesto al consumo generalizado, τ_j^{ICO} en la ecuación (5) equivaldrá a la tarifa de 8% más el correspondiente efecto cascada para cada artículo *j.* En especial, para este ejercicio se redefine (2) como:

$$\tau_j^{ICO} = \tau_j^{\ddot{I}CO} + \tau_{z_j}^{\ddot{I}CO}(I-A)^{-1} \quad (6),$$

donde $\tau_j^{\ddot{I}CO}$ corresponde a la tarifa general del impuesto (8%), $\tau_{z_j}^{\ddot{I}CO}$ representa la tarifa del impuesto que aplica a los insumos *z* utilizados para producir el artículo *j*[62], y $(I-A)^{-1}$ corresponde a la matriz inversa de Leontief. Al igual que la ecuación (1), el segundo término de la ecuación (6) representará los efectos cascada del impuesto. En este caso dicho término siempre será distinto de cero debido a

[62] Dado que el ejercicio contempla una tarifa generalizada del 8%, el resto de los artículos *z* utilizados para la producción del bien o servicio *j* también asumirá el valor de 8%.

que el impuesto al consumo no permite la devolución del impuesto pagado sobre los insumos utilizados en la producción.

Expansión de las cifras de recaudo

Al realizar las micro simulaciones con la ENPH surge una limitación importante: existe un subreporte de las cifras contenidas en la encuesta relativo a los datos oficiales publicados por el DANE y la DIAN. Al respecto, Núñez et al. (2020) indican que esto puede explicarse por: i) un subreporte de gastos de los hogares en la encuesta, y ii) la imposibilidad de la encuesta de capturar el IVA recaudado por otros actores de la economía, pues esta solo caracteriza el patrón de consumo de los hogares. Una tercera explicación se asocia al hecho de que la ENPH no es la única fuente de información con la cual se actualizan las cuentas nacionales. En efecto, el vector de consumo publicado anualmente por el DANE también utiliza la información proveniente de la Encuesta Mensual de Comercio (EMC), la Encuesta de Calidad de vida de los Hogares (ECV), estudios del consumo de cigarrillos y sustancias ilícitas, entre otras fuentes de información.

Teniendo en cuenta lo anterior, los resultados de las micro simulaciones de recaudo en cada escenario se expanden al IVA asociado a los hogares –tanto directo como indirecto- observado en los datos administrativos. Para ello, se identifica la representatividad del IVA calculado directamente en la encuesta con las cifras de *IVA no descontable* reportadas en las tablas de oferta y utilización para 2017.

Este procedimiento no es directo, pues se requiere homologar los artículos de la encuesta –clasificación COICOP- con los productos de cuentas nacionales –clasificación CPC-. Para ello, se realiza un mapeo utilizando las correlativas COICOP-CPC tal y como se hizo para la ampliación de la matriz de multiplicadores en la sección anterior. Una vez cruzados los artículos de la encuesta con sus respectivos productos CPC, se consolidan los resultados de IVA de las simulaciones y de las tablas de oferta y utilización en los doce sectores CIIU –Clasificación Industrial Internacional Uniforme – de las cuentas del Producto Interno Bruto.[63] La expansión de los resultados de recaudo será realizada haciendo uso de los coeficientes de representatividad a nivel sectorial, de manera que el potencial de recaudo total para cada escenario corresponderá a la suma del potencial de recaudo de IVA sectorial. Para confirmar la estabilidad y robustez del resultado, se realiza un ejercicio utilizando los datos de costo fiscal publicados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (2020).

Ajuste de cifras de recaudo según frontera de eficiencia

Es importante mencionar que las estimaciones de potencial de recaudo de cada uno de los escenarios definidos anteriormente no incorporan efectos secundarios y de equilibrio general que podrían darse al aumentar la cobertura del impuesto -v.g. caídas en el consumo, aumento en la tasa de evasión, entre otros-. Para ello, se realiza un segundo ejercicio con base en Clavijo (2020), que consiste en llevar la frontera de eficiencia del IVA de Colombia a la de Chile, que también tiene una tarifa general del 19%, con el objeto de estimar una cota inferior para nuestras estimaciones de recaudo adicional. Así, los resultados en términos de recaudo consistirán en un rango elaborado a partir de las micro simulaciones y este ejercicio de ajuste.

Impacto sobre la distribución del ingreso total y la inflación

[63] Ver anexo D.

Para medir el impacto sobre la equidad del IVA en cada escenario propuesto, se calcula la concentración del ingreso total de los hogares antes y después del impuesto a partir del índice de Gini. Adicionalmente, se incorporan dentro de las simulaciones los impactos de la compensación del IVA a los cuatro deciles de menor ingreso en cada uno de los escenarios. Relativo a las incidencias del impuesto, estas se simulan como el pago del impuesto pagado por los hogares como porcentaje de su ingreso total. Finalmente, los datos utilizados en este trabajo también permiten medir el impacto sobre la inflación en cada escenario. Esto último se lleva a cabo utilizando los ponderadores a nivel de 188 artículos para cada canasta de ingreso -alto, medio, vulnerables y pobres-. Para ello, los artículos son mapeados de la encuesta a las canastas de inflación utilizando la correlativa ENPH-IPC del DANE[64] para posteriormente ser agregados a nivel de subclases.[65]

C. Ampliación matriz de multiplicadores -matriz de Leontief-[66]

Supongamos la siguiente matriz de multiplicadores $(I - A)^{-1}$ con los artículos Tejidos de punto o ganchillo; prendas de vestir (28) y Productos de caucho y plástico (36):

Código CPC	28	36
28	1,02	0,8
36	0.5	0,2

Donde se conoce que la producción total de estos sectores es de $70.0000 y $30.000 respectivamente. Además, supongamos que en la ENPH se identifican dos artículos: *Artículos de disfraces (vestidos, máscaras y accesorios)* y *Ruanas, chales, pañolones, y prendas para mujer.* El gasto de los hogares en estos dos artículos es de $30.000 y $10.000, respectivamente. La idea es trasladar el gasto de los hogares de la encuesta a los artículos de cuentas nacionales utilizando las correlativas COICOP-CPC. Al realizar este proceso se identifica que el artículo asociado a las prendas para mujer pertenece únicamente al sector 28, por lo cual todo su gasto se traslada a este sector. Por su parte, el mapeo indica que el artículo de disfraces corresponde a los sectores 28 y 36, por lo cual su gasto se distribuye teniendo en cuenta la participación de cada sector en el valor agregado total -en este caso, el 70% del gasto se trasladará al sector 28 y el 30% del gasto se trasladará al sector 36-. Una vez realizado este proceso se obtiene el gasto de los hogares homologado a los artículos de la matriz insumo producto.

Artículo	Valor ($)	Participación (%)
Gasto asociado a sector 28	**31.000**	**77,5%**
Disfraces	21.000	67,7%
Prendas para mujer	10.000	32,3%
Gasto asociado a sector 36	**9.000**	**22,5%**
Disfraces	9.000	100%

[64] Aunque los artículos de la canasta de seguimiento del DANE y los de la encuesta utilizan la clasificación COICOP, estos códigos no son directamente comparables. Por ejemplo, en la encuesta el código 01120302 identifica el artículo "carne de gallina o de pollo (entero o en presas); este mismo artículo en la canasta IPC se asocia a dos códigos distintos: 01120301 (pollo despresado por libra) y 01120302 (pollo entero por libra).

[65] Los bienes y servicios de la encuesta se encuentran a 8 dígitos (artículos), mientras que los ponderadores de las canastas de IPC se encuentran publicados en la página del DANE a nivel de subclases (seis dígitos).

[66] Este procedimiento se basa en Nuñez et al. (2020). Sin embargo, este trabajo utiliza la matriz de multiplicadores para 2017 construida por el DANE, que es producto por producto y se basa en el supuesto de tecnología híbrida.

Gasto Total	**40.000**	**100%**

El coeficiente de participación de cada artículo de la ENPH en el artículo CPC se utiliza para ampliar la matriz de coeficientes. La matriz de Leontief ampliada al detalle de los artículos de la ENPH para este ejercicio se muestra a continuación:

Artículo ENPH	Disfraces (28)	Prendas para mujer	Disfraces (36)
Disfraces (28)	0,47	0,22	0,54
Prendas para mujer	0,22	0,11	0,26
Disfraces (36)	0,34	0,16	0,20

Para este capítulo, al ampliar la matriz de multiplicadores al nivel de detalle de la encuesta se obtiene como resultado una matriz de tamaño 1.215 x 1.215. Este mismo procedimiento se utiliza para ampliar la matriz insumo-producto.

D. Correlativa artículos CPC con sectores CIIU

Sector CIIU	Código CPC Vers. 2 A.C.
Agricultura y ganadería	0101; 0102; 02; 03; 04
Minería	11; 12; 14; 15: 86
Electricidad, gas y agua	17; 6902; 9401; 9402; 9403
Industria manufacturera	2101; 2102; 22; 23; 2301; 2302; 2303; 2304; 24-25; 26-27; 28; 29; 31; 32; 33; 34; 35; 36; 37; 3801; 3802; 39; 41-42; 43-44; 45; 49;
Información y comunicaciones	84; 89-96
Construcción	5301; 5302; 54
Comercio y transporte	61; 6301; 6302; 6401; 6402; 6403; 67; 87
Actividades financieras y de seguros	7101; 7102; 7103
Actividades inmobiliarias	72
Actividades profesionales y científicas	82-83; 85
Actividades artísticas y de entretenimiento	96; 97; 98
Administración pública y defensa	91; 92; 93

Fuente: Elaboración propia con base en correlativas DANE.

E. Canasta de seguimiento al IPC del DANE (canasta familiar)

La ENPH 2016-2017 (anteriormente llamada Encuesta de Ingresos y Gastos de los hogares -ENIG-) se lleva a cabo cada diez años con el propósito de actualizar los hábitos de consumo y los ingresos de los hogares colombianos. Esta encuesta permitió actualizar en 2018 la canasta de consumo que utiliza el DANE para hacer seguimiento al IPC. Este conjunto de bienes y servicios se denomina *canasta familiar* ya que estos pueden ser demandados por cualquier hogar en el país. Por lo anterior, no debe confundirse con la *canasta básica* que representa al conjunto de bienes y servicios que son adquiridos con el salario mínimo.

Con la actualización metodológica, además de cambiar la nomenclatura de los artículos (ahora COICOP), ingresaron a la canasta 84 artículos como brownies para llevar a casa, frutas en pulpa, tequila, gaseosas fuera del hogar, asesoría de tareas, entre otros. De igual manera, se excluyeron de la nueva canasta 71 artículos como baloto, lotería nacional, USB con música, arroz para sopa, entre otros.

Con esta actualización, la canasta base 2018 cuenta con 443 artículos de consumo (vs 441 artículos que conformaban la canasta base 2008).

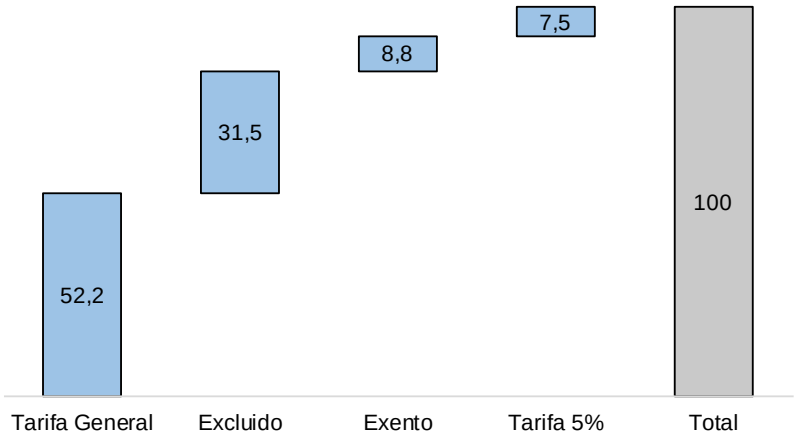
Tabla E1. Evolución del número de artículos que conforman la canasta de seguimiento

Canasta	No. Artículos	Observaciones
1954-1974	198	Artículos como máquina de coser, sombrero y pañuelos de tela
1979-1988	252	Artículos como el formulario hípico, aguardiente, corbata, televisor
1989-1998	195	Artículos como gasto en hospedaje hotelero, pañales, alquiler de videos, pasajes de avión. Se excluye el telegrama.
1999-2008	405	Se introducen los servicios bancarios y de seguros
2009-2018	441	Se incluyen los servicios de telefonía celular y otros gastos en servicios de educación y computadores
Actual	443	Se incluye el servicio de contenido por *streaming*, brownie para llevar a casa, aperitivos y cocteles, entre otros.

Fuente: Elaboración propia con base información publicada en el portal de IPC del DANE.

En materia de IVA, se encuentra que actualmente el 52,2% de la canasta familiar se encuentra gravada a la tarifa general de 19%, el 31,5% se encuentra excluida, el 8,8% exenta, y el 7,5% se encuentra gravada a la tarifa diferencial de 5% (Gráfico E1).

Gráfico E1. Porcentaje de la canasta familiar gravada con IVA
(Porcentaje, %)



Fuente: Elaboración propia con base información publicada en el portal de IPC del DANE.

F. Ejercicio de robustez

Para revisar la robustez y estabilidad de los resultados de recaudo ampliados usando la metodología descrita en este capítulo, se procede a calcular el potencial de recaudo utilizando las cifras de costo fiscal publicadas anualmente en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Dado que estas cifras reflejan el costo de no gravar los tratamientos diferenciales a la tarifa general de 19%, este ejercicio se realiza únicamente para el escenario 1.

Como ya es conocido, el gasto tributario de IVA se ubicó en 2019 alrededor de $74,9 billones de pesos -7,1% del PIB- y se explicó por el costo asociado a tratamientos de bienes y servicios excluidos (5,8%), exentos (1,0%) y gravados a la tarifa de 5% (0,3%). No obstante, como se explicó en este capítulo, el verdadero potencial de recaudo es menor a esta cifra debido a que se contabilizan servicios de no mercado que, como anota Córdoba (2020) y se explica en este capítulo, en la práctica resultaría inviable e inconveniente su gravamen. Estos servicios actualmente se encuentran excluidos, por lo cual debe deducirse su valor del costo fiscal total.

Tabla F1. Costo fiscal de tratamientos diferenciales de IVA

Concepto	Miles de millones de pesos		% del PIB	
	2018	2019	2018	2019
Bienes exentos	9.265	10.181	0,9%	1,0%
Bienes y servicios al 5%	2.649	3.474	0,3%	0,3%
Bienes y servicios excluidos	55.340	61.285	5,6%	5,8%
Bienes	9.147	10.494	0,9%	1,0%
Servicios	46.085	50.675	4,7%	4,8%
Total	**67.254**	**74.940**	**6,8%**	**7,1%**

Fuente: Elaboración propia con base en MFMP 2020

Para ello primero debemos ampliar las cifras de costo fiscal publicadas en el MFMP 2020. Las participaciones utilizadas para abrir cada rubro se obtienen de los valores de la producción total de las tablas de oferta y utilización en su máxima desagregación (6 dígitos). Así, por ejemplo, en el MFMP 2020 se reporta un impacto fiscal por no gravar los servicios inmobiliarios de $9.432 miles de millones de pesos (código 72), cifra que puede descomponerse en: i) servicios de alquiler de bienes raíces residenciales prestados por cuenta propia ($4,349 mm), ii) servicios de alquiler de bienes raíces residenciales prestados a terceros ($2.100 mm), iii) servicios de alquiler de bienes raíces no residenciales ($2.226 mm), y iv) servicios de compra-venta de edificaciones y terrenos ($756 mm). Con este nivel de detalle se procede a mapear los artículos de la encuesta excluidos en nuestras micro simulaciones con los artículos de las tablas de utilización. Para esto se utilizan las correlativas COICOP-CPC publicadas por el DANE.

Una vez mapeados los artículos, se identifican los ítems de cuentas nacionales a deducir del gasto tributario total. Estos se asocian principalmente a los sectores de administración pública, servicios inmobiliarios por cuenta propia, servicios públicos, y servicios de la salud humana y educación. El costo fiscal asociado a ellos es de $31,2 billones de pesos -2,9% del PIB-.

Tabla F2. Servicios excluidos de no mercado

Concepto	Costo fiscal (2019)*	
	$MM	% del PIB
Servicios de administración pública	9.364	0,9%
Servicios para el cuidado de la salud humana	6.372	0,6%
Servicios de educación	6.221	0,6%
Servicios de alquiler de bienes raíces residenciales prestados por cuenta propia	4.349	0,4%
Servicios de distribución de electricidad, gas por tuberías, agua, vapor, agua caliente, y aire acondicionado suministrado por tubería (a comisión o por contrato)	1.752	0,2%
Servicios de distribución de electricidad, gas y agua	1.178	0,1%
Electricidad, gas de ciudad, vapor y agua caliente	1.105	0,1%

Concepto	Costo fiscal (2019)*	
	$MM	% del PIB
Servicios de alcantarillado, recolección, tratamiento y disposición de desechos y otros servicios de saneamiento ambiental	780	0,1%
Servicios de transmisión de electricidad (a comisión o por contrato)	124	0,0%
Total a deducir	**31.244**	**2,9%**

Fuente: Elaboración propia con base en MFMP 2020

Nota: * Corresponde al costo fiscal desagregado utilizando las participaciones extraídas de las Tablas de utilización.

Al deducir este valor del costo fiscal total publicado en el MFMP 2020, el gasto tributario de tratamientos diferenciales se reduce de $74.940 miles de millones a $43.696 miles de millones de pesos. Este valor como porcentaje del PIB equivale a un potencial de recaudo de 4,1% del PIB, misma cifra obtenida al expandir los resultados de recaudo micro simulados con la encuesta. Dado que el recaudo adicional que se obtendría al generalizar el IVA con una tarifa única de 19% no dista significativamente en ambos ejercicios, se valida entonces la robustez de los resultados presentados en este capítulo.

CAPÍTULO 7. Otros impuestos indirectos

Diego Alejandro Gutiérrez

I. Introducción

El recaudo de los impuestos indirectos en el país no corresponde únicamente al Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el impuesto al consumo. En efecto, existen otros tipos de impuestos indirectos que contribuyen a la sostenibilidad de las finanzas públicas, como el gravamen a los movimientos financieros (GMF) que recae en gran parte sobre las transacciones realizadas dentro del sistema financiero; o los impuestos específicos, que no solo cumplen con generar ingresos adicionales para la Nación y los gobiernos subnacionales, sino que además contribuyen a modificar las conductas de los agentes económicos. Esto último como herramientas de política pública con el propósito de reducir las externalidades que repercuten negativamente sobre aspectos como el medio ambiente y la salud.

Este capítulo analiza la experiencia internacional y revisa las tendencias recientes de este conjunto de impuestos en el país. En particular, se encuentra que existe un espacio de mejora en torno a los impuestos pigouvianos. Para ello, proponemos el fortalecimiento de los impuestos verdes en el país a través de un aumento en la tarifa del impuesto al carbono en línea con los estándares internacionales y los compromisos pactados de cara a los próximos años. Así mismo, consideramos pertinente estudiar la implementación de un impuesto a alimentos no saludables en Colombia[67] y al cannabis de uso recreativo. Consideramos que el país debe avanzar en esta dirección toda vez que la experiencia internacional sugiere importantes beneficios para la salud pública, el medio ambiente y el recaudo tributario. En este último aspecto, nuestras estimaciones sugieren un potencial de recaudo entre 0,53% y 0,71% del PIB. Sin embargo, sostenemos que el principal objetivo de este tipo de impuestos debe ser de carácter correctivo y no recaudatorio.

Además de esta introducción, este capítulo cuenta con cuatro secciones. La segunda sección estudia la experiencia nacional e internacional relativa a los impuestos a las transacciones financieras. En la tercera sección se discuten las dinámicas recientes relacionadas con los impuestos específicos al consumo de bebidas alcohólicas, cigarrillos e impuestos verdes. En la cuarta sección se proponen una serie de recomendaciones encaminadas a fortalecer el esquema de impuestos pigouvianos en el país. Finalmente, la quinta sección concluye.

II. Impuesto a las transacciones financieras

Revisión de literatura y experiencia internacional

Los impuestos a las transacciones financieras (ITF) operan como instrumentos para desincentivar comportamientos especulativos o para reducir las fuertes fluctuaciones observadas en el mercado financiero (Burman et al., 2016)[68]. Sin embargo, muchos países latinoamericanos han adoptado este

[67] Al respecto, Fedesarrollo publicará próximamente un documento técnico que aporta elementos para diseñar un impuesto a alimentos no saludables en Colombia.

[68] Por ejemplo, Keynes (1936) propone este tipo de impuestos con el propósito de desincentivar los comportamientos especulativos en el mercado de acciones. Por su parte, Tobin (1978) propone este impuesto sobre las transacciones de divisas con el propósito de reducir las volatilidades en el mercado cambiario.

impuesto como herramienta recaudatoria con el propósito de cubrir sus necesidades de financiamiento en el corto plazo. Lo anterior ha conllevado a la adopción de distintos tipos de ITF alrededor del mundo. A pesar de que estos impuestos fueron muy criticados en la literatura académica debido a los impactos adversos que podrían generar en el mercado financiero, su rol como instrumento regulatorio ha cobrado especial relevancia en el debate público y académico en la última década, especialmente desde la crisis financiera de 2008.

Matheson (2011) elabora una tipología para identificar distintos esquemas de ITF, que pueden ser clasificados en cinco categorías: i) impuestos a las transacciones en el mercado de valores -*Securities Transation Tax o STT*-, ii) impuestos a las transacciones de divisas -*Currency Transacion Tax o CTT*-, iii) impuestos al capital o de registro -*Capital levy/Registration tax*-, iv) impuestos al débito bancario -*Bank Transaction/Debit Tax o BDT*-, y v) otros impuestos asociados al mercado asegurador o inmobiliario (Tabla 7.1).

Aunque muchas de las transacciones sobre las cuales recaen estos impuestos se dan dentro del mercado financiero, la base gravable difiere según el tipo de esquema. Por ejemplo, mientras que los STT gravan las transacciones financieras asociadas al mercado accionario, instrumentos de deuda y sus derivados, y tienen como finalidad desincentivar comportamientos especulativos, los CTT gravan las transacciones asociadas al mercado de divisas con el propósito de reducir la volatilidad del mercado cambiario. Por su parte, los BDT gravan una base mucho más amplia al recaer sobre transacciones bancarias como depósitos y/o retiros de cuentas bancarias. Estos últimos han sido comúnmente utilizados con fines recaudatorios.

Tabla 7.1. Tipologías de ITF

Tipo de Impuesto	Descripción
Impuesto sobre las transacciones de valores [*securities transaction tax* - STT]	Se asocia a un impuesto sobre las transacciones financieras realizadas sobre acciones, instrumentos de deuda y sus derivados. Comúnmente están restringidas a operaciones realizadas en el mercado secundario, pero pueden incluir gravámenes sobre la emisión original (similar a un gravamen sobre el capital)
Impuesto sobre las transacciones de divisas [*currency transaction tax* - CTT]	También conocido como el *impuesto Tobin (Tobin tax),* tiene como propósito gravar las transacciones que tengan lugar en el mercado de divisas y también sus posibles derivados: futuros de divisas, opciones o swaps. Es comúnmente utilizado para reducir la volatilidad en este tipo de mercados.
Gravamen al capital o impuesto de registro [*capital levy / registration tax*]	Grava el aumento del capital de las empresas en forma de contribuciones de capital, préstamos o mediante la emisión de acciones y bonos. Este impuesto puede recaer sobre todas las formas de capital o algunas en específico. También puede incorporar gravámenes a las personas sobre préstamos bancarios y/o hipotecas,
Impuesto sobre las Transacciones Bancarias [*bank transactions tax* - BTT]	Este tipo de impuesto recae sobre los depósitos y/o los retiros de cuentas bancarias. La carga efectiva del impuesto recae sobre la compra de bienes y servicios y otras transacciones más generales por lo cual opera en cascada.
Otros impuestos: prima de seguros y transacciones inmobiliarias	Gravámenes sobre las primas de seguros para complementar el IVA o el impuesto a la renta. Relativo a las transacciones inmobiliarias, el impuesto recae sobre el valor de la tierra o la propiedad cuando es vendida. Este último es común tanto a nivel nacional como a nivel subnacional

Fuente: Elaboración propia con base en Matheson (2011).

La Tabla 7.2 ilustra los esquemas de ITF adoptados por algunos países del mundo siendo los STT y los BDT los más utilizados. En particular, mientras países europeos como Francia, Reino Unido, Polonia, e Italia, y países en Asia y Oceanía como China, Indonesia, Corea del Sur e India, se han apoyado en el uso de STT, gran parte de los países latinoamericanos han adoptado esquemas asociados a los BDT. Lo anterior ha respondido a las distintas circunstancias bajo los cuales han sido introducidos estos esquemas impositivos, pues mientras los primeros se encuentran orientados a corregir ciertas distorsiones dentro del mercado financiero, los BDT han sido utilizados con el propósito de generar ingresos transitorios en tiempos de estrechez fiscal[69] (Galindo & Majnoni, 2006). En particular, la adopción de esquemas de BDT en la región han sido normalmente precedidas por periodos de estrés en el mercado financiero, elevados déficits fiscales, y el establecimiento de compromisos ante los entes de crédito multilateral (Varela & Reyes, 2007). Por su parte, los CTT no han sido muy comunes, y actualmente tan solo se aplican en Argentina, Ecuador y Venezuela.

Tabla 7.2. Esquemas de ITF adoptados en el mundo

	STT	CTT	BDT	Tarifa
Panel A: América Latina				
Argentina		X	X	0,6%
Brasil			X	0,38% (BDT) y 1,1% (CTT)
Colombia			X	0,4%
Venezuela		X	X	1,5%
Ecuador		X	X	0,8 - 1,0% (BDT) y 5% (CTT)
Perú			X	0,04-2%
México			X	2,0%
Bolivia			X	0,03%
República Dominicana			X	0,15%
El Salvador			X	0,25%
Honduras			X	0,2%
Panel B: Asia y Oceanía				
China	X			0,5%-0,8%
Indonesia	X			0,1%
Corea del Sur	X			0,3%
India	X			0,001% - 0,125%
Panel C: Europa				
Francia	X			0,01% - 0,3%
Reino Unido	X			0,5% - 1,5%
Polonia	X			1,0%
Italia	X			0,02% - 0,2%

Fuente: Elaboración propia con base en Burman et al (2016) y CIAT (2021).
Notas: Algunos países en América Latina ya han derogado el BDT como es el caso de Brasil, Ecuador, El Salvador y México.

La literatura económica ha estudiado ampliamente las ventajas y desventajas de los impuestos a las transacciones financieras, especialmente aquellas asociadas a los BDT. Relativo a sus ventajas, estas se encuentran asociadas a que es un impuesto relativamente fácil de administrar con importantes beneficios en materia de recaudo tributario. Esto último obedece al reducido número de actores que

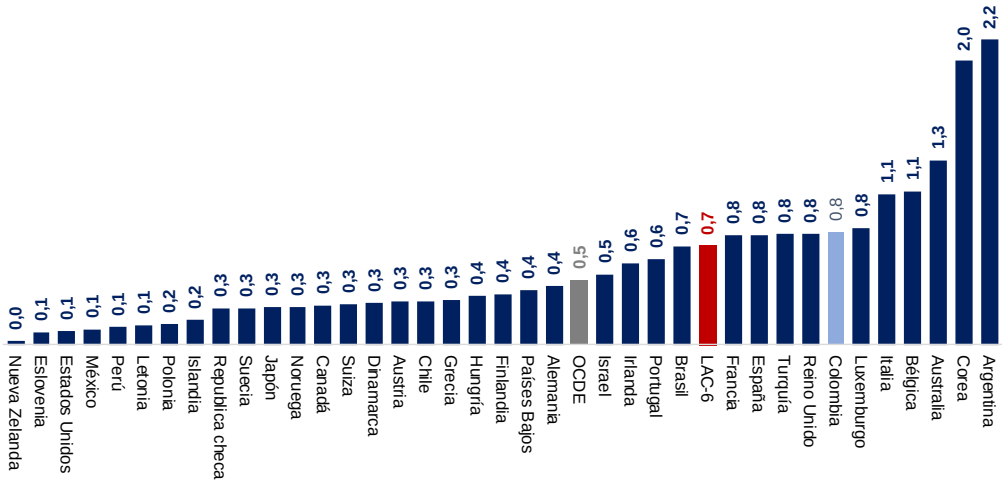
[69] La mayoría de los países latinoamericanos que han adoptado este tipo de impuestos lo hicieron de forma transitoria respondiendo a necesidades de mayor financiamiento. Sin embargo, han tendido a volverse permanentes debido a su fácil administración y al recaudo que generan.

son responsables del impuesto y al tamaño de la base gravable de este mismo. Adicionalmente, en el caso de los esquemas de CTT o STT, existe un consenso en que el tributo puede servir como herramienta para reducir las fuertes fluctuaciones y desincentivar los comportamientos especulativos dentro del mercado financiero.

En cuanto a sus desventajas, la mayoría asociadas a los esquemas de BDT, algunos estudios han concluido que el impuesto desincentiva el uso de servicios de intermediación financiera (Lozano & Ramos, 2000; Kirilenko & Summers, 2003), genera una mayor demanda por efectivo e incentiva la creación de instrumentos financieros menos formales (Arbeláez, Burman & Zuluaga, 2004), aumenta la represión financiera y los costos de transacción (Carrasquilla & Zárate, 2002; Villar, Salamanca & Pabón, 2005), y genera costos para las entidades bancarias, estos últimos reflejados en los márgenes entre las tasas de interés activas y pasivas (Lozano, Vargas & Rodríguez, 2017). Estas presiones sobre el sector financiero repercuten negativamente en la base gravable del impuesto, pues esta puede verse erosionada al desincentivar a los agentes económicos a realizar transacciones en el mercado financiero.

Adicionalmente, se ha documentado que este tipo de esquemas cumplen parcialmente con el criterio de equidad. El criterio de equidad vertical se cumple en la medida en que el impuesto recae sobre los actores que transan con frecuencia en el mercado financiero, siendo estos en su mayoría los de más alto ingreso. Sin embargo, algunos estudios como Arbeláez, Burman & Zuluaga (2004) y Galindo & Majnoni (2006) sugieren que el tributo opera en cascada, por lo cual no solo se viola el criterio de equidad horizontal sino también el criterio de eficiencia del impuesto, puesto que la tasa efectiva del impuesto difiere por sector de actividad económica. Finalmente, la literatura ha discutido los posibles impactos adversos que el tributo podría generar en el comportamiento de los agentes económicos. Este es el caso de aquellos actores que deciden trasladar sus movimientos financieros a cuentas *off-shore* con el propósito de evadir sus responsabilidades como contribuyentes (Coelho, Ebrill & Summers, 2001).

Gráfico 7.1. Recaudo de ITF en el mundo (2018)
(Porcentaje del PIB, %)



Fuente: Elaboración propia con base en cifras OCDE.

Aunque son más las desventajas que las ventajas documentadas en la literatura académica, lo cierto es que este tipo de impuestos ha cobrado especial relevancia en los últimos años. Según cifras de la OCDE, en 2018 los ingresos tributarios por concepto de ITF -independientemente del tipo de esquema- se ubicaron en promedio alrededor de 0,5% del PIB para el grupo de países OCDE y 0,7% del PIB para el grupo de países LAC-6. En Colombia, los ingresos por concepto de ITF se ubican alrededor del 0,8% del PIB (Gráfico 7.1).

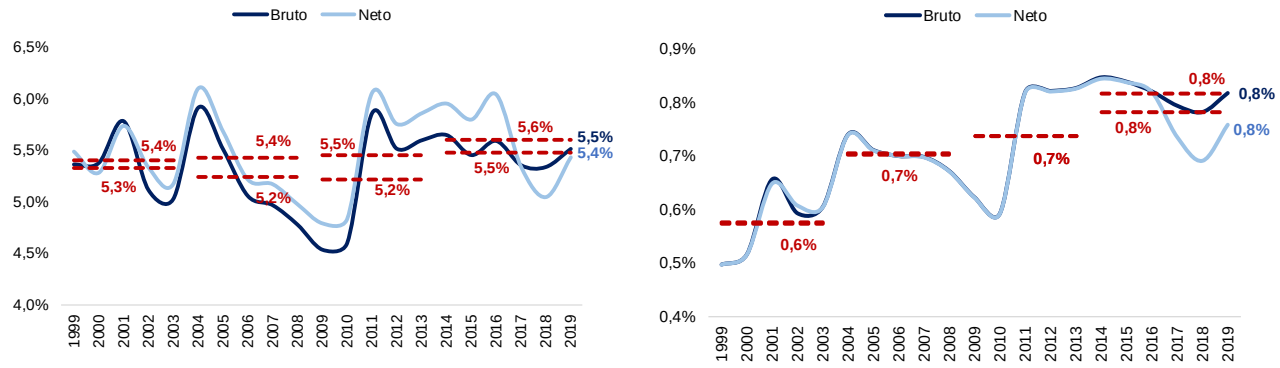
Tendencias recientes en Colombia

En Colombia, el impuesto a las transacciones financieras es un impuesto al débito bancario o a las transacciones bancarias -BDT o BTT por sus siglas en inglés-, y se conoce como gravamen a los movimientos financieros (GMF). Inicialmente, este impuesto fue adoptado de manera transitoria en 1999 con el propósito de rescatar a las instituciones financieras que entraron en quiebra a raíz de la crisis financiera de fin de siglo. Sin embargo, el impuesto tomó un carácter permanente en respuesta a eventos extraordinarios -v.g. desastre natural en el eje cafetero en 1999 y ola invernal en 2010-2011- y a la facilidad con la cual ha generado importantes recursos para el erario.

Como porcentaje de los ingresos tributarios, el impuesto neto de devoluciones ha exhibido un comportamiento relativamente estable en torno al 5,5% en las últimas décadas (Gráfico 7.2A). Como porcentaje del PIB, el recaudo asociado a este impuesto pasó de promediar 0,6% del PIB en el periodo 1999-2003 a 0,8% del PIB en el periodo 2014-2019 (Gráfico 7.2B). Al analizar conjuntamente estos dos indicadores del recaudo, sobresalen tres dinámicas importantes: i) el creciente comportamiento del recaudo durante los primeros años de implementación del impuesto, en respuesta al aumento de la tarifa general de 0,2% a 0,4% en el periodo 1998-2003; ii) la dinámica decreciente del recaudo durante la segunda mitad de la década de los 2000s, que obedece a la reducción en la productividad del impuesto; y iii) el aumento del recaudo a partir de 2010, en línea con los cambios introducidos en la Ley 1430 de 2010 que corrigió algunas de las ineficiencias que presentaba el tributo, especialmente aquellas asociadas a la elusión del impuesto (Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria, 2016).

Gráfico 7.2. Evolución histórica del recaudo de GMF en Colombia

Panel A: % ingresos tributarios **Panel B: % del PIB**



Fuente: Elaboración propia con base en cifras DIAN y DANE.

Según sector de actividad productiva, el sector de actividades financieras y de seguros es el que más recaudo de GMF genera como porcentaje del valor agregado sectorial (3,4%), seguido del sector de

comercio al por mayor y al por menor (1,9%) y del sector de la industria manufacturera y de administración pública y defensa (ambos 1,3%). De otro lado, los sectores de actividad productiva con menor recaudo de GMF como porcentaje del valor agregado sectorial se encuentran asociados a las actividades profesionales, científicas y técnicas (0,2%), alojamiento y servicios de comida (0,2%) y actividades inmobiliarias (0,1%) (Gráfico 7.3).

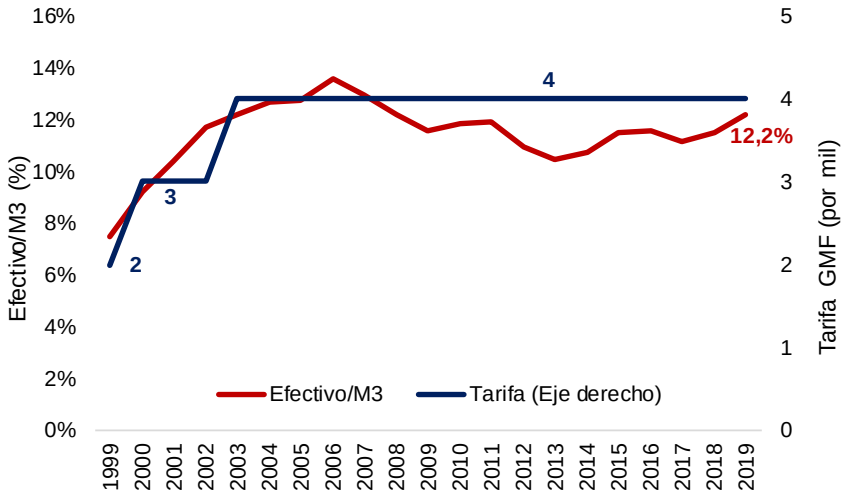
Gráfico 7.3. Recaudo sectorial GMF (2019)
(Porcentaje de valor agregado de cada sector, %)



Fuente: Elaboración propia con base en cifras DIAN y DANE.

Relativo a la tarifa general del impuesto, esta solo ha tenido dos modificaciones desde su implementación. En efecto, la tarifa general pasó de dos por mil (0,2%) a tres por mil (0,3%) entre 1999 y 2000, para posteriormente ubicarse en el cuatro por mil (0,4%) a partir de 2003. Desde entonces, la tarifa general del impuesto se ha mantenido inalterada. Como se mencionó anteriormente, la razón por la cual la tarifa es relativamente baja frente a la de otros impuestos indirectos y no ha sido incrementada más allá del cuatro por mil obedece a los efectos que el impuesto podría llegar a generar sobre la profundización financiera. En particular, al medir la desintermediación financiera utilizando como indicador el efectivo como porcentaje de M3, se evidencia como una mayor preferencia hacia el efectivo coincidió con el aumento en la tarifa general del impuesto en el periodo 1999-2003 (Gráfico 7.4).

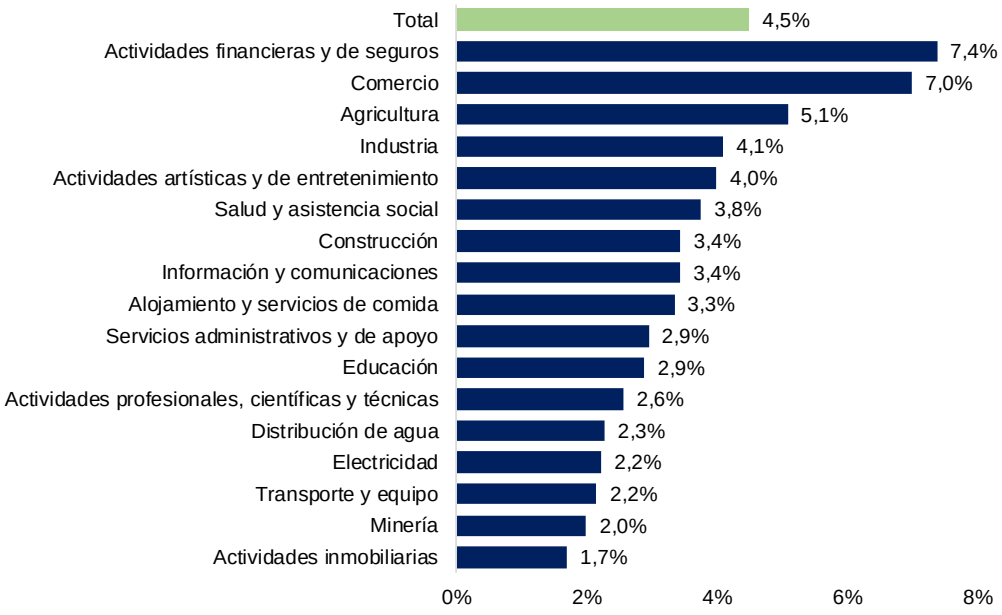
Gráfico 7.4. Tarifa general de GMF vs desintermediación financiera
(Porcentaje, %)



Fuente: Elaboración propia con base en cifras DIAN y DANE. Actualizado con base en Comisión de Expertos para la equidad y competitividad tributaria (2016).

La tarifa efectiva exhibe una alta heterogeneidad a través de los distintos sectores de actividad productiva, reflejando la inequidad del impuesto (Gráfico 7.5). En efecto, el sector de actividades financieras y de seguros (7,4%), comercio (7,0%) y agricultura (5,1%) presentan cifras por encima de la tarifa efectiva total (4,5%). Por su parte, los sectores con la tarifa más baja son el de transporte y equipo (2,2%), minería (2,0%) y actividades inmobiliarias (1,7%).

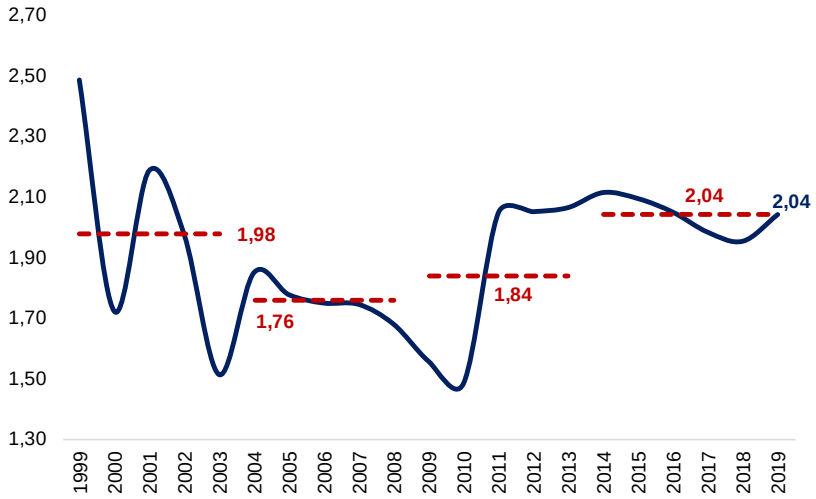
Gráfico 7.5. Tarifa efectiva de GMF (2019)
(Porcentaje, %)



Fuente: Elaboración propia con base en cifras DIAN y DANE.

Relativo a la productividad del impuesto definida como el cociente entre el recaudo como porcentaje del PIB y la tarifa general del impuesto, esta exhibió una tendencia decreciente en el periodo 1999-2010 al pasar de 2,5% en 1999 a 1,5% en 2010. Como se mencionó anteriormente, esta dinámica se asocia con el comportamiento a la baja observado en los indicadores de recaudo. Sin embargo, posterior a la reforma tributaria de 2010 la productividad del tributo aumentó considerablemente al ubicarse en 2,1% en 2011 para luego fluctuar alrededor del 2,0% en el periodo 2014-2019 (Gráfico 7.6).

Gráfico 7.6. Productividad del GMF
(Porcentaje, %)



Fuente: Elaboración propia con base en cifras DIAN y DANE.

Como se estudió en esta sección, aunque el GMF fue adoptado de manera transitoria en un momento de alta tensión fiscal a causa de los impactos derivados de la crisis de fin de siglo XX, este impuesto ha generado importantes recursos para el Estado en las últimas décadas. Dado esto y teniendo en cuenta las necesidades fiscales y sociales que apremiarán una vez superada la pandemia, consideramos necesario por ahora mantener este esquema impositivo.

III. Impuestos específicos

Aspectos generales[70]

Además de generar ingresos para el fisco, los impuestos específicos cumplen una segunda función: buscan influenciar el comportamiento de los agentes económicos con el propósito de desincentivar comportamientos que generan algún tipo de externalidad, por lo cual se denominan también impuestos "pigouvianos"[71] (OCDE, 2020). Estos tributos se caracterizan por recaer sobre artículos específicos por una única vez y su esquema impositivo exhibe tres tipos de estructura: i) un impuesto específico que grava en función de las cantidades de determinado artículo –gravamen sobre el

[70] Esta sección se basa en OCDE (2020).
[71] Arthur Cecil Pigou fue el primero en argumentar, en 1920, que deberían gravarse las actividades que generan costos sociales que, por su naturaleza, no son internalizados por los agentes económicos.

volumen de ventas-, ii) una tasa *ad valorem* que recae como proporción del precio del producto -gravamen sobre el valor de las ventas-, y iii) una combinación entre las dos anteriores.

Existen algunas ventajas y desventajas en torno al tipo de esquema de estos impuestos. Relativo a la definición de la base gravable, los impuestos del tipo específico pueden ser más complejos frente a los impuestos del tipo *ad valorem,* en la medida en que mientras para el primero se requiere definir con mayor precisión su naturaleza y características -v.g. peso, tamaño o volumen del producto-, en el último tan solo es necesario definir la base gravable del tributo en función del precio del artículo.

Por su parte, en términos de innovación y producción, se ha discutido cómo un esquema del tipo *ad valorem* puede desincentivar la elaboración de productos de mayor calidad, pues una mejora sobre cualquier característica del producto podría verse directamente reflejada en su precio final. Bajo un esquema específico, las innovaciones pueden ser realizadas sobre características que no necesariamente conforman la base gravable del impuesto. Lo anterior también podría incidir sobre el nivel de consumo de los contribuyentes, pues mayores precios a causa del impuesto podrían inducir al consumidor a sustituir su consumo por productos de menor calidad a un menor precio.

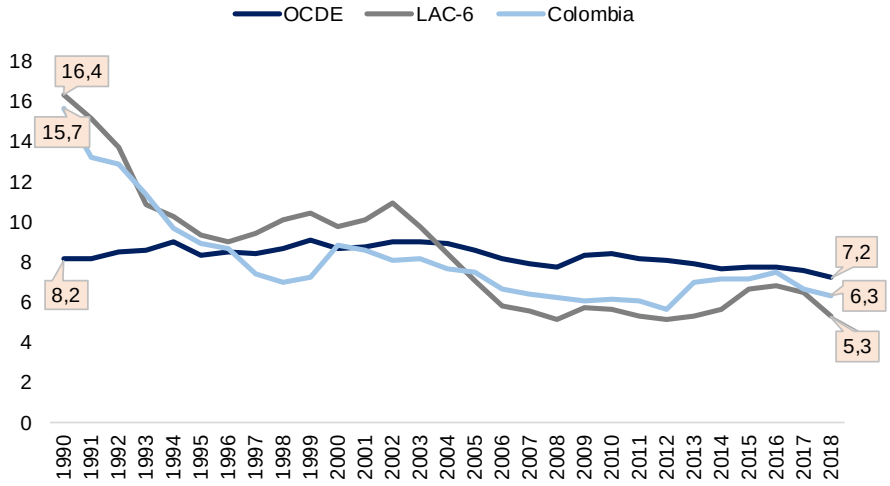
Finalmente, en términos de equidad, puede decirse que los esquemas del tipo *ad valorem* pueden llegar a ser más progresivos relativo a los esquemas específicos. Esto obedece a que los hogares con mayor poder adquisitivo tienen la oportunidad de acceder a artículos más costosos y, por lo tanto, pueden pagar un mayor monto impositivo. Esto no sucedería bajo un impuesto específico sobre las cantidades, donde los contribuyentes terminarían enfrentando la misma carga tributaria independientemente de su nivel de ingresos.

Aunque no existe un consenso en la literatura sobre cuál tipo de esquema es el más adecuado, lo cierto es que este tipo de impuestos ha sido ampliamente utilizado alrededor del mundo. Los impuestos especiales más comunes dentro del grupo de países de la OCDE se encuentran asociados al gravamen de bebidas alcohólicas, cigarrillos y productos derivados del tabaco, y los impuestos verdes, estos últimos especialmente relacionados al gravamen sobre los combustibles fósiles. Sin embargo, es importante anotar que la implementación de este tipo de instrumentos tributarios parece haber transitado en los últimos años hacia un objetivo correctivo y no propiamente recaudatorio.

Lo anterior se hace evidente al analizar las cifras de recaudo como proporción de los ingresos tributarios totales (Gráfico 7.7). En efecto, en el grupo de países LAC-6[72] se ha evidenciado una reducción de 11,1 pps en el recaudo, mientras que en el grupo de países de la OCDE la disminución ha sido mucho más leve (de 8,2% a 7,2%) en las últimas tres décadas. Para el caso de Colombia, los ingresos generados por los impuestos especiales -como porcentaje de los ingresos tributarios totales- pasaron de 15,7% a 6,3% en el mismo periodo de referencia. Estas cifras sugieren que existe espacio de mejora para acercarnos a estándares internacionales. En la siguiente sección se discutirán algunas recomendaciones alrededor de este tipo de impuestos.

[72] Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y México.

Gráfico 7.7. Recaudo por concepto de impuestos específicos
(Porcentaje del total de ingresos tributarios, %)



Fuente: Elaboración propia con base en cifras OCDE.

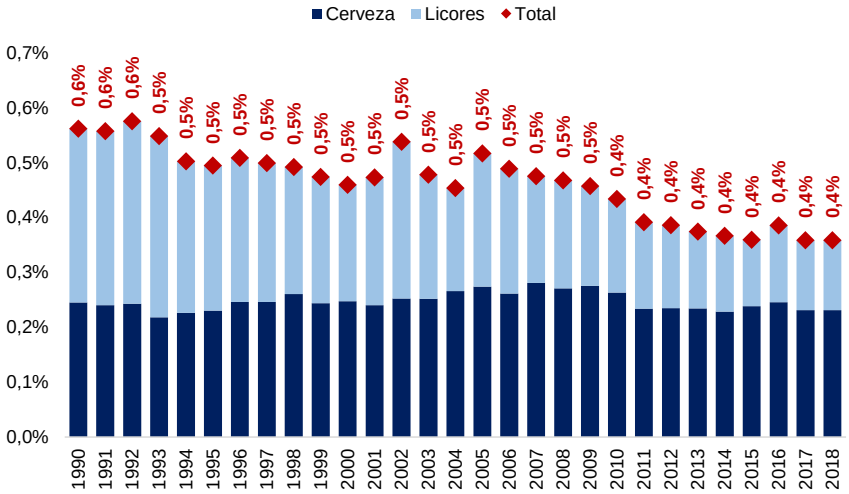
Tendencias recientes en Colombia: bebidas alcohólicas, cigarrillos e impuestos ambientales

Impuestos específicos sobre vinos, licores y cervezas

Los impuestos específicos sobre el consumo de vinos, licores y cervezas constituyen una fuente de gran relevancia para las finanzas departamentales. Normativamente, la Ley 1393 de 2010 estableció un impuesto para vinos y licores del tipo específico por cada unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente. Este sería de $256 pesos por cada grado para productos de hasta 35 grados de alcohol y de $420 por cada grado para para artículos de mayor contenido. Como anotan Arbeláez, Becerra & Benítez (2021), el cambio más reciente ocurrió con la Ley 1816 de 2016 cuando se introdujo un componente *ad valorem* de 20% sobre el precio de venta al público antes de impuestos para vinos y aperitivos, y de 25% para el resto de licores. Además, esta misma ley modificó las tarifas específicas y las fijó en $220 pesos para licores y aperitivos, y $150 para vinos y aperitivos vínicos. A partir de 2018, estas tarifas se actualizan con base en la variación anual del índice de precios al consumidor certificado por el DANE. Relativo al impuesto sobre las cervezas, sifones, mezclas de cerveza y refajos, estos son gravados únicamente con una tarifa *ad valorem* de 48% para cervezas y sifones, y del 20% para mezclas de cerveza y refajos.

En materia de recaudo, los ingresos generados conjuntamente por el impuesto a la cerveza, vinos y licores han promediado cerca de medio punto del PIB en el periodo 1990-2018 (Gráfico 7.8). En particular, el recaudo ha exhibido una tendencia decreciente en el periodo de análisis desde 2005. Esto obedece al menor recaudo por concepto de vinos y licores, que en el periodo 2005-2018 se redujo en 0,12 pps (0,13% del PIB en 2018 vs 0,24% en 2005). Entre tanto, el recaudo por concepto de gravamen al consumo de cerveza se ha mantenido relativamente estable en el mismo periodo de referencia.

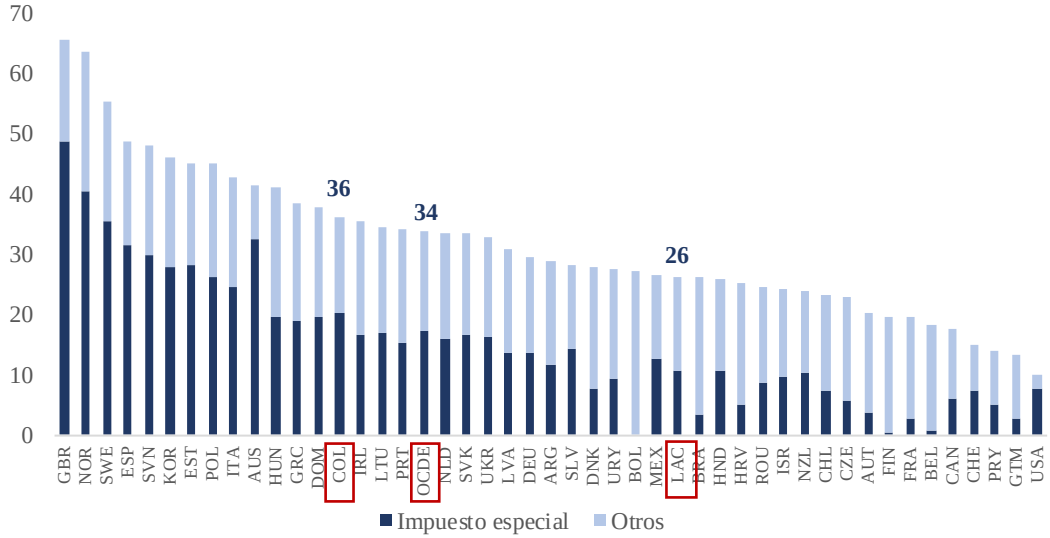
Gráfico 7.8. Recaudo por concepto de cervezas y licores
(Porcentaje del PIB, %)



Fuente: Elaboración propia con base en CIAT.

En el contexto internacional, la carga tributaria -medida como porcentaje del precio de venta- que recae sobre las cervezas, vinos y licores exhibe resultados heterogéneos. En el caso de las cervezas, la presión fiscal en Colombia se ubica levemente por encima del promedio de países OCDE (36% en Colombia vs 34% en países OCDE) y es considerablemente superior relativo a lo observado en América Latina y el Caribe (26% del precio de venta) (Gráfico 7.9).

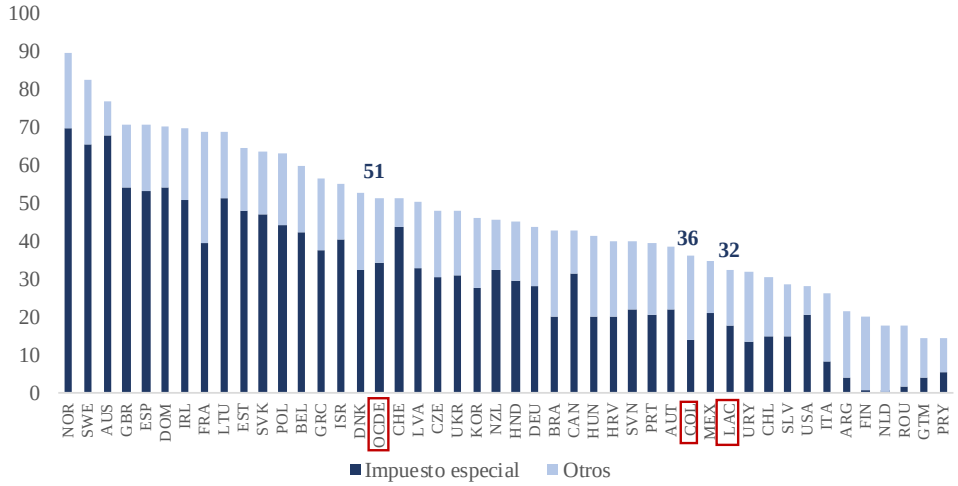
Gráfico 7.9. Carga fiscal sobre cervezas (2018)
(% del precio de venta)



Fuente: Tomado de Arbeláez, Becerra & Benitez (2021).

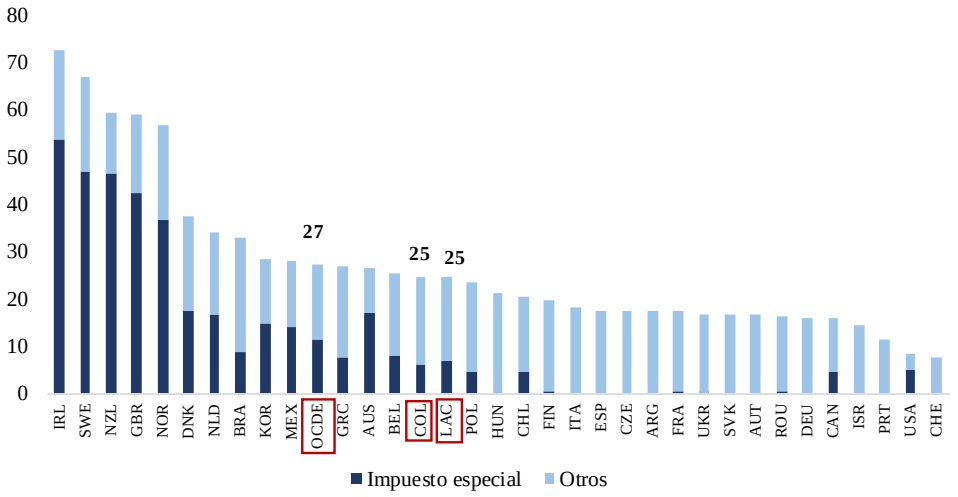
Por su parte, la carga tributaria sobre los licores en Colombia es baja relativo al promedio observado en el grupo de países OCDE (36% en Colombia vs 51% en países OCDE), pero levemente superior al promedio observado en la región (32% del precio de venta) (**Error! Not a valid bookmark self-reference.**). Finalmente, la carga tributaria asociada al gravamen de vinos se ubica 2 puntos porcentuales por debajo de lo observado en el promedio de países de la OCDE (25% en Colombia vs 27% en países OCDE) y es la misma al promedio observado en la región (25% del precio de venta) (Gráfico 7.11).

Gráfico 7.10. Carga fiscal sobre licores (2018)
(% del precio de venta)



Fuente: Tomado de Arbeláez, Becerra & Benitez (2021).

Gráfico 7.11. Carga fiscal sobre vinos (2018)
(% del precio de venta)

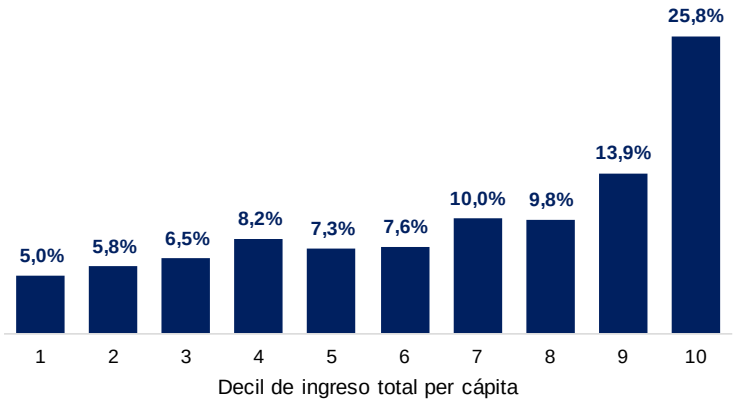


Fuente: Tomado de Arbeláez, Becerra & Benitez (2021).

Utilizando la información de la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH) llevada a cabo entre 2016 y 2017, y la normatividad tributaria de este tipo de impuestos vigente para 2017, es

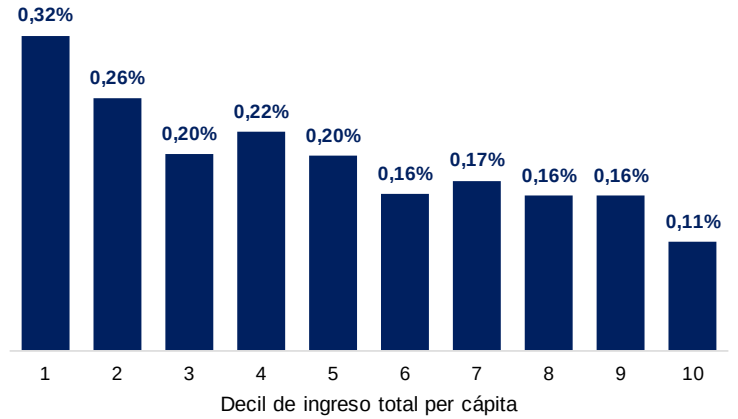
posible estimar el consumo de este tipo de artículos por decil de ingreso per cápita; además de estimar la incidencia del impuesto sobre los hogares colombianos (siguiendo la metodología de Núñez et al., 2020). Los resultados sugieren que el 49,6% del consumo total de bebidas alcohólicas se concentra en los deciles 8,9 y 10, mientras que tan solo el 25,5% del consumo total pertenece a los cuatro primeros deciles de ingreso (Gráfico 7.12). Frente a la incidencia del impuesto definida como el monto del impuesto pagado por los hogares como porcentaje del ingreso total, se evidencia una tendencia regresiva pues mientras que los hogares del primer decil destinan cerca de 0,32% de sus ingresos al pago del impuesto, esta cifra es tan solo del 0,11% para los hogares pertenecientes al decil más alto de la distribución (Gráfico 7.13).

Gráfico 7.12. Participación de cada decil en el consumo total
(Porcentaje, %)



Fuente: Elaboración propia con base en normativa tributaria y ENPH 2016-2017.
Nota: Corresponde al consumo de aguardiente, ron, whisky, brandy, vodka, ginebra, cremas de licor, cervezas, refajos, entre otros artículos de licor identificados en la encuesta.

Gráfico 7.13. Incidencia del impuesto a las bebidas alcohólicas
(Porcentaje, %)



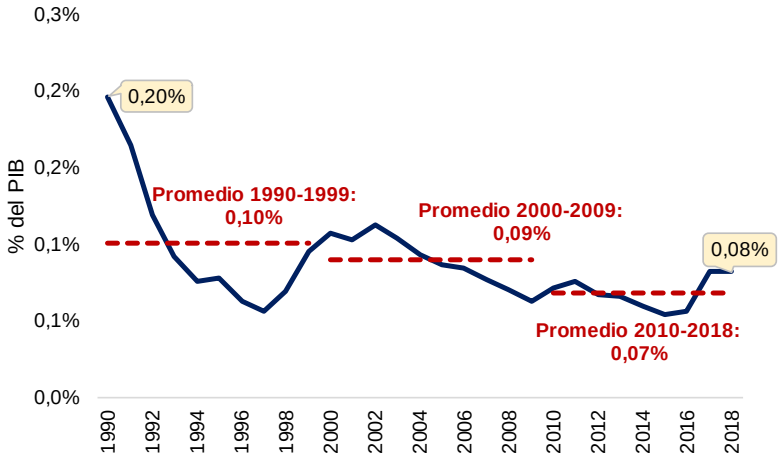
Fuente: Elaboración propia con base en normativa tributaria y ENPH 2016-2017.
Nota: Corresponde al consumo de aguardiente, ron, whisky, brandy, vodka, ginebra, cremas de licor, cervezas, refajos, entre otros artículos de licor identificados en la encuesta.

Impuestos específicos sobre cigarrillos y productos derivados del tabaco

Al igual que los impuestos específicos sobre las bebidas alcohólicas, el gravamen de los cigarrillos y productos derivados del tabaco también gozan de gran relevancia a nivel departamental. Así mismo, su normatividad tributaria ha exhibido importantes cambios en los últimos años. Por ejemplo, la Ley 1993 de 2010 implementó una estructura mixta entre esquemas del tipo *ad valorem* y específico con el propósito de dar solución a las distorsiones que la estructura impositiva anterior generaba sobre el mercado[73] (Comisión de expertos para la competitividad y equidad tributaria, 2016; Arbeláez, Becerra & Benitez, 2021). De esta manera, el componente específico tendría una tarifa de $570 pesos por cajetilla de veinte unidades mientras que el componente *ad valorem* sería del 10% como porcentaje del precio de venta. La más reciente modificación ocurrió en 2016 con la expedición de la Ley 1819 de 2016, que elevó el componente especifico del impuesto a $1.400 pesos por cajetilla de 20 unidades en 2017, $2.100 en 2018, y a partir de 2019 estableció que la actualización del impuesto se hiciera con base en la inflación más cuatro puntos.

Frente al recaudo por concepto de cigarrillos y tabaco, se ha observado una tendencia decreciente en el periodo 1990-2018. En especial, la mayor caída en el ritmo de recaudo se observó durante la década de los noventa, pues pasó de 0,2% del PIB en 1990 a 0,1% del PIB en 1999. En lo corrido del siglo XXI el recaudo ha exhibido una tendencia levemente decreciente y se ha ubicado en promedio alrededor de 0,08% del PIB (Gráfico 7.14). Relativo al contexto internacional, el impuesto específico pagado en Colombia como porcentaje del precio de venta se ubica por encima del promedio observado en el grupo de países de la OCDE (62,5% en Colombia vs 58% en grupo de países OCDE) (Gráfico 7.15).

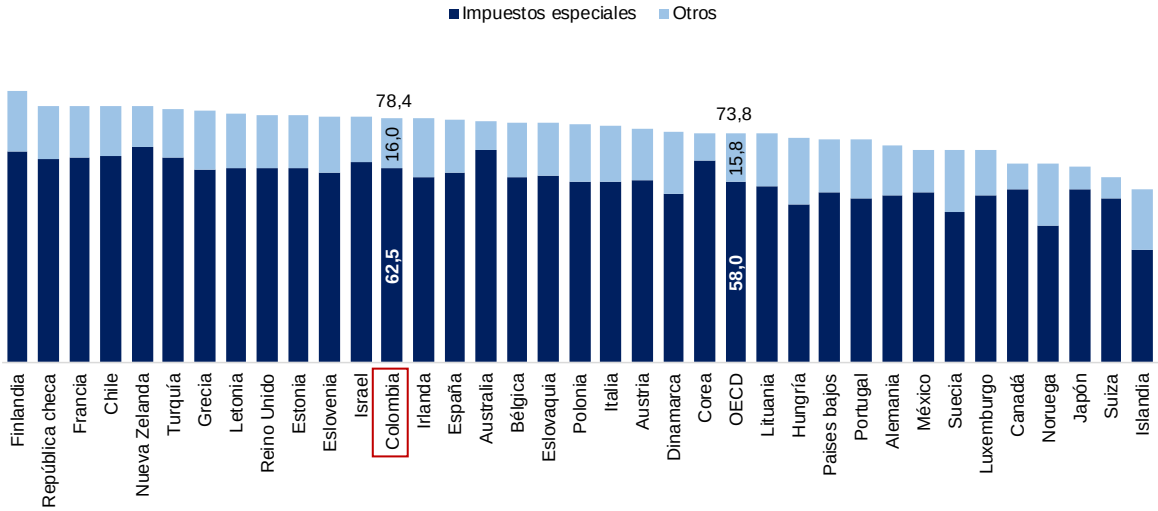
Gráfico 7.14. Recaudo por concepto de cigarrillos y tabaco
(% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en CIAT.

[73] Tal y como mencionan Arbeláez, Becerra & Benitez (2021), previo a la Ley 1993 de 2010, el gravamen sobre los cigarrillos era regulado bajo la Ley 111 de 2006, que estableció un impuesto específico con un umbral de $2.000 pesos por cajetilla como valor de referencia. Si el precio de los cigarrillos nacionales o extranjeros se ubicaba por debajo de este umbral debían pagar un impuesto de $400 pesos, mientras que si el precio era igual o mayor al umbral estos debían pagar un impuesto de $800 pesos.

Gráfico 7.15. Carga fiscal sobre cigarrillos (2018)
(% del precio de venta)



Fuente: Tomado de Arbeláez, Becerra & Benitez (2021).

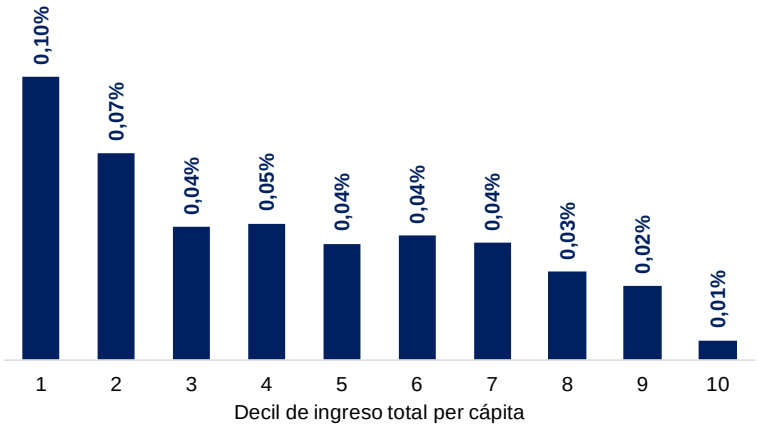
Aplicando el tratamiento tributario vigente para 2017 sobre la información de la ENPH, también es posible determinar la participación de cada decil en el consumo total de este tipo de productos, así como la incidencia del impuesto sobre los ingresos totales de los hogares. Los resultados sugieren que el consumo de estos artículos se concentra en mayor medida en los deciles de ingreso 6, 7, 8 y 9, pues conjuntamente representan el 47,4% del consumo total (Gráfico 7.16). Frente a la carga tributaria sobre el ingreso total de los hogares, esta exhibe una tendencia regresiva en la medida en que el pago del impuesto es más alto en el primer decil y va disminuyendo a medida que se avanza en la distribución del ingreso (Gráfico 7.17).

Gráfico 7.16. Participación de cada decil en el consumo total
(Porcentaje, %)



Fuente: Elaboración propia con base en normativa tributaria y ENPH 2016-2017.

Gráfico 7.17. Incidencia del impuesto a los cigarrillos
(Porcentaje, %)



Fuente: Elaboración propia con base en normativa tributaria y ENPH 2016-2017.

Impuestos ambientales

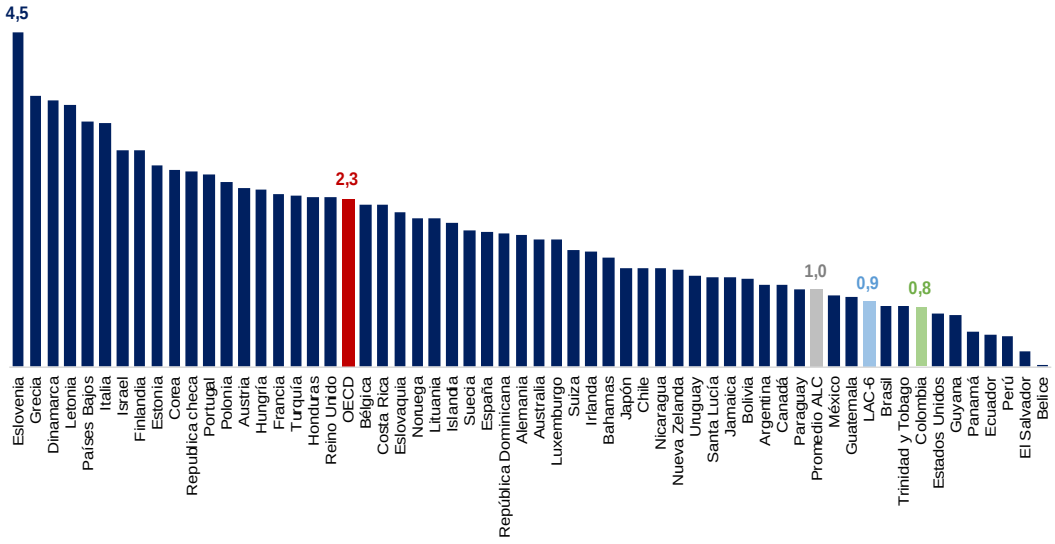
El Acuerdo de París de 2016 generó compromisos en torno a la reducción de las emisiones de carbono a nivel mundial para mediados de siglo. Esto último con el propósito de frenar el calentamiento global y asegurar una transición energética hacia fuentes de energía más limpias y amigables con el medio ambiente. En este contexto, los impuestos ambientales -también conocidos como impuestos verdes- se constituyen como una herramienta de política pública de gran importancia al desincentivar el consumo de bienes y servicios que generan externalidades negativas como lo es el deterioro del medio ambiente.

La OCDE divide los impuestos ambientales en cuatro grandes categorías: i) impuestos a la energía, sobre el consumo de productos energéticos como los combustibles fósiles y la electricidad, ii) impuestos al transporte, sobre las importaciones o las ventas de vehículos y equipos de transporte, iii) impuestos a la contaminación, destinados al consumo de sustancias que destruyen la capa de ozono como la emisión de dióxido de azufre (Sox), el óxido de nitrógeno (Nox), y otros artículos como las bolsas plásticas, la eliminación de residuos sólidos y otros residuos como baterías o neumáticos, y iv) aquellos que recaen sobre la explotación de recursos naturales como la extracción de agua, la explotación de productos forestales, entre otros.

Según cifras de la OCDE, el recaudo como porcentaje del PIB de impuestos ambientales en Colombia es bajo relativo al contexto internacional. En particular, mientras que el recaudo promedio en países OCDE es de 2,3% del PIB, en América Latina y el Caribe es de 1,0%, en el grupo de países LAC-6 es de 0,9% y en Colombia el recaudo es del orden del 0,8% del PIB (Gráfico 7.18). Al descomponer estas cifras según las cuatro clasificaciones realizadas por la OCDE, se encuentra que el recaudo de impuestos verdes en el país se concentra en tan solo dos dimensiones: impuestos sobre la energía (0,4% del PIB) y transporte (0,4% del PIB). De otro lado, aunque en el promedio OCDE el grueso del recaudo de impuestos verdes recae sobre los gravámenes a la energía (1,6% del PIB) y en menor medida sobre los gravámenes al transporte (0,5% del PIB), también se generan ingresos por concepto de impuestos al uso de artículos altamente contaminantes (0,1% del PIB); caso contrario al colombiano

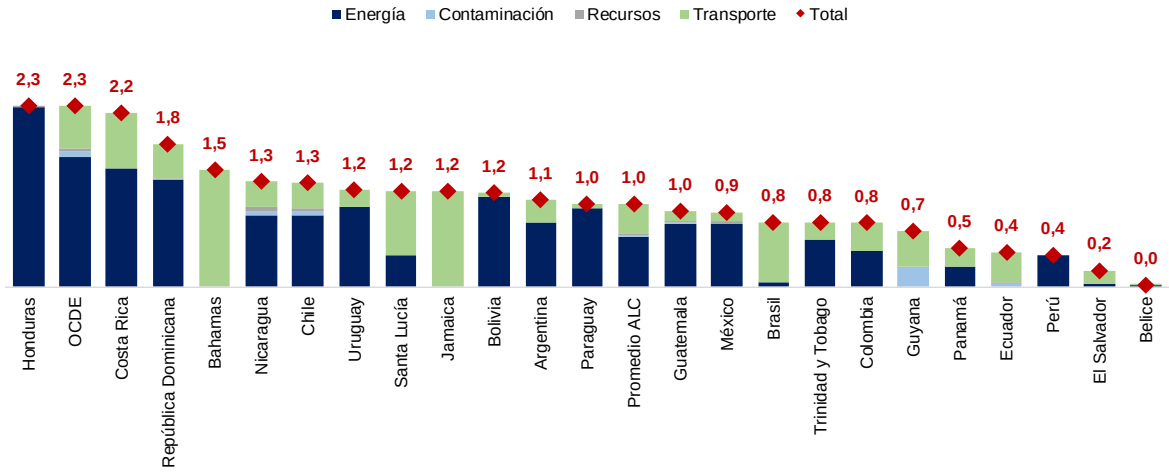
en donde no se perciben ingresos por concepto de este tipo de impuestos -Gráfico 7.19-. Lo anterior sugiere que en Colombia existe una brecha del orden de 1,5 pps relativo al promedio observado en el grupo de países OCDE. Sin duda, existen oportunidades de mejora en torno al uso de este tipo de instrumentos de política pública en el país.

Gráfico 7.18. Recaudo por concepto de impuestos ambientales
(Porcentaje del PIB, %)



Fuente: Elaboración propia con base en cifras OCDE.

Gráfico 7.19. Recaudo de impuestos ambientales por categoría
(Porcentaje del PIB, %)

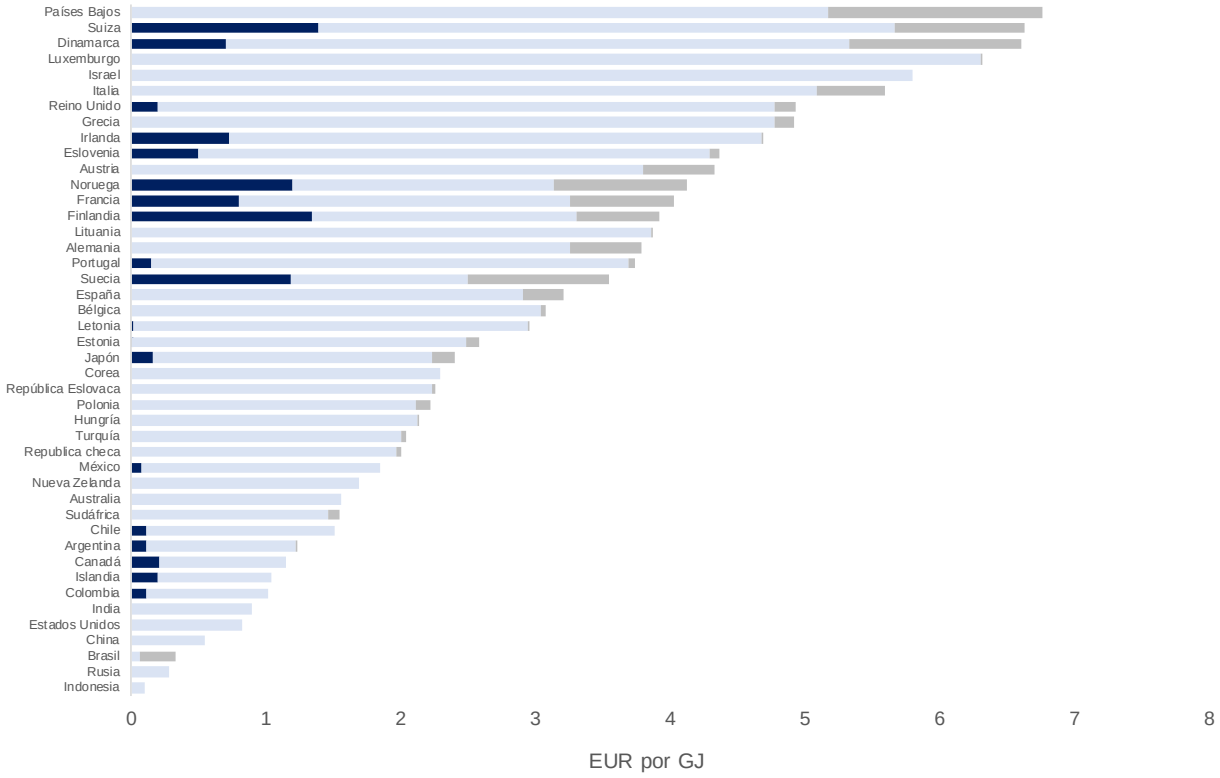


Fuente: Elaboración propia con base en cifras OCDE.

Los gravámenes que recaen sobre la energía se encuentran principalmente asociados a las emisiones de carbono, al uso de la electricidad y de combustibles fósiles, siendo estos últimos los más utilizados alrededor del mundo. En esta dimensión, Colombia exhibe una de las tributaciones más bajas relativo al contexto internacional, superando a unos pocos países como Indonesia, Rusia, Brasil, China,

Estados Unidos e India. En particular, la tarifa efectiva promedio de impuestos a la energía que estima la OCDE para nuestro país (1,02 EUR/GJ)[74], que recae únicamente sobre el carbono y el uso de combustibles, dista considerablemente de lo observado en países cuyo gravamen energético también se concentra en estos dos componentes (Gráfico 7.20).

Gráfico 7.20. Tarifa efectiva promedio de impuestos a la energía (Euro/GJ)

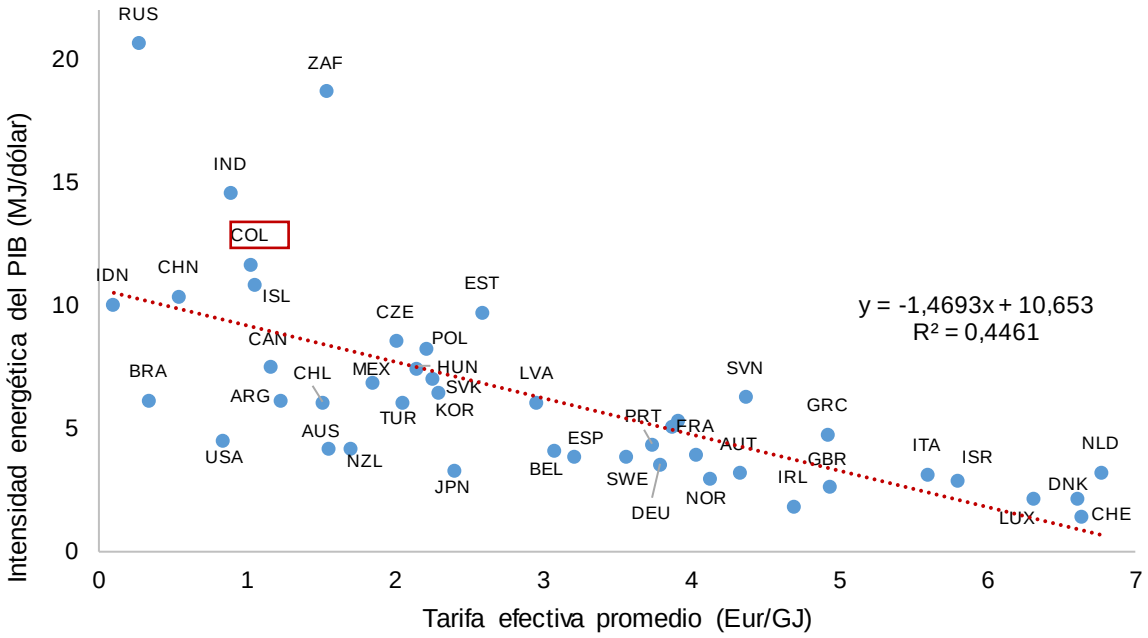


Fuente: OCDE (2019) – Taxing Energy Use.

La experiencia internacional ha demostrado que países con mayores impuestos sobre productos energéticos tienden a tener una menor intensidad energética[75], demostrando así que sistemas bien diseñados pueden incentivar a los agentes económicos a ahorrar o utilizar fuentes de energía más amigables con el medio ambiente (OCDE, 2019) (Gráfico 7.21). Esta dinámica se explica debido a que la demanda por productos energéticos disminuye como consecuencia del mayor precio que enfrenta el consumidor (Labandeira, Labeaga & López-Otero, 2017). Por lo anterior, es imprescindible que el país avance en este tipo de impuestos con el propósito de mitigar los riesgos que el uso excesivo de fuentes energéticas puede generar sobre el medio ambiente y la salud, al mismo tiempo que las finanzas públicas pueden verse beneficiadas al ser estos impuestos una importante fuente de ingresos para el Estado, al menos durante la transición.

[74] Euros por GigaJulios.
[75] Este indicador hace referencia al consumo total de energía por unidad de Producto Interno Bruto. También es utilizada como medida de eficiencia.

Gráfico 7.21. Tarifa efectiva promedio vs intensidad energética
(Euro/GJ y MJ/dólar)

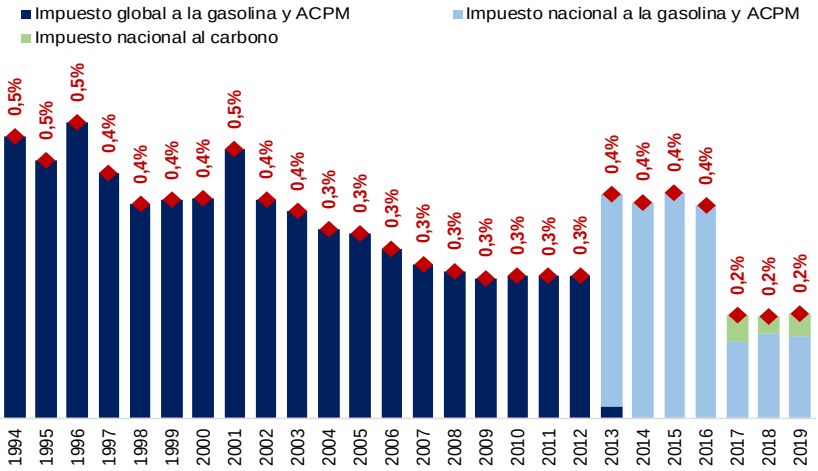


Fuente: OCDE (2019) – Taxing Energy Use.

Actualmente, en Colombia hay dos tipos de impuestos que gravan las fuentes energéticas. Por un lado, se destaca el impuesto nacional a la gasolina y al ACPM que se creó a partir de la Ley 1607 de 2012 y sustituyó el impuesto global a la gasolina y ACPM, y el gravamen de IVA a los combustibles. Este tributo tiene un carácter monofásico y se genera al momento de: i) ventas efectuadas por el productor, ii) importaciones, y iii) el retiro de los productores para consumo propio. Este impuesto especial es sobre las cantidades, en este caso por galón. Por su parte, la Ley 1819 de 2016 introdujo el impuesto al carbono que grava el contenido de carbono liberado a la atmósfera como consecuencia de la combustión de fuentes energéticas como la gasolina, kerosene, ACPM y otros tipos de combustibles. En este caso, el impuesto también es del tipo específico y grava por tonelada de CO2 emitida.

El recaudo conjunto de estos dos impuestos como porcentaje del PIB ha promediado 0,3% en el periodo 2013-2019 (Gráfico 7.22). En especial, llama la atención la pérdida de relevancia que se ha observado en torno a estos impuestos, pues el recaudo pasó de 0,5% del PIB en 1994 -que corresponde únicamente al impuesto global a la gasolina y ACPM- a 0,2% del PIB en 2019 -conjuntamente entre impuesto nacional a los combustibles e impuesto al carbono-. Esto último refleja la necesidad en el país de revertir esta tendencia, más aún teniendo en cuenta la necesidad mundial de contrarrestar el cambio climático.

Gráfico 7.22. Recaudo impuestos energéticos en Colombia
(% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en cifras DIAN y MHCP.

IV. Recomendaciones

Tal y como se ha mencionado a lo largo de este capítulo, los impuestos especiales se constituyen como una herramienta de gran relevancia al tener la capacidad de cumplir una doble funcionalidad: como instrumento de política pública, en la medida en que ayuda a corregir las externalidades; y como instrumento tributario, ya que su uso puede generar ingresos fiscales que pueden ser utilizados para atender las necesidades de gasto público exigidas por el país. Teniendo en cuenta lo anterior, consideramos que el país debe robustecer su esquema de impuestos pigouvianos y alinearlo con los estándares internacionales. Esta sección realiza un conjunto de recomendaciones en esta dirección.

Estudiar la implementación de un impuesto a las bebidas azucaradas y a alimentos poco saludables

El consumo de bebidas azucaradas y de alimentos poco saludables[76] se encuentra estrechamente relacionado con la prevalencia al sobrepeso y la obesidad (Malik et al, 2010; Hu & Malik, 2010). A su vez, altos índices de obesidad constituyen uno de los factores de más alto riesgo para contraer enfermedades crónicas como diabetes, cáncer, enfermedades cardiovasculares y respiratorias, entre otros (OCDE 2019b; Barrientos-Gutiérrez et al, 2019). Esto último generando efectos adversos sobre la expectativa de vida de las personas.

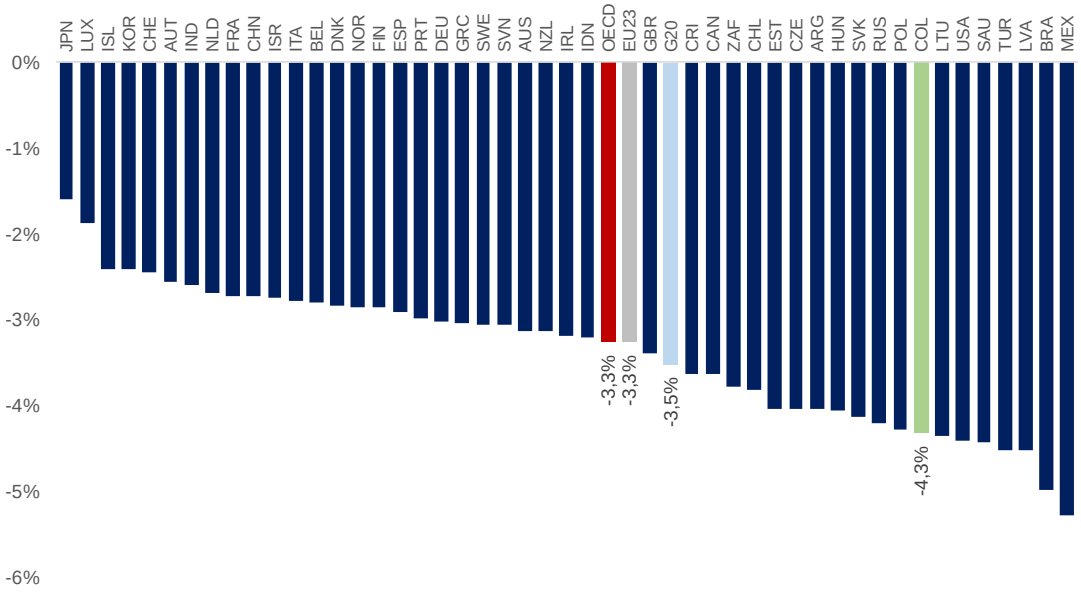
Lo anterior no solo constituye un problema de salud pública, sino que además genera importantes presiones en términos económicos y sociales. Por ejemplo, personas con problemas de obesidad gastan más recursos en tratamientos y terapias para controlar la enfermedad. En términos de capital humano, el sobrepeso se encuentra asociado a un menor desempeño académico con consecuencias

[76] Se entiende por alimentos pocos saludables aquellos alimentos no básicos con alta densidad energética -alto contenido calórico-. Siguiendo a Barrientos-Gutiérrez et al. (2019), estos alimentos se encuentran asociados a artículos de confitería, chocolate, flanes, pudines, dulces de frutas, entre otros alimentos con una densidad energética superior a los 275 kcal/100 g.

adversas sobre la formación de capital humano en el largo plazo. Esto último también impacta negativamente la productividad y la participación en el mercado laboral (OCDE, 2019b).

Esto conlleva consecuencias macroeconómicas y fiscales, pues según estimaciones de la OCDE, las consecuencias derivadas del sobrepeso generan reducciones en promedio del orden de 3,3% en el PIB del grupo de países de la OCDE y EU23, y de 3,5% en el grupo de países G20 (Gráfico 7.23). En términos fiscales, los resultados de la OCDE sugieren que el sobrepeso es responsable del aumento en 0,62 puntos porcentuales en la presión fiscal, esta última medida como el ingreso primario del gobierno como porcentaje del PIB (OCDE, 2019b).

Gráfico 7.23. Impacto del sobrepeso sobre el PIB
(Porcentaje, %)



Fuente: OCDE (2019b).

Frente a lo anterior, además de medidas educativas y de buenas prácticas en torno a los buenos hábitos de salud, existen mecanismos fiscales que pueden utilizarse como herramientas para atenuar las externalidades que el consumo en exceso de este tipo de alimentos y bebidas genera sobre la salud humana y la economía. Estos corresponden a: i) impuestos específicos o *ad valorem*, ii) esquemas de IVA o impuestos al consumo, y iii) impuestos sobre las importaciones. Según cifras del Banco Mundial con corte a enero de 2020, cerca de 44 países y siete estados en EE. UU han adoptado impuestos sobre bebidas azucaradas, en su mayoría esquemas específicos. En particular, sobresale que, aunque algunos países como Finlandia, Noruega, y Samoa introdujeron estos impuestos en el siglo XX, gran mayoría de ellos han sido introducidos en la última década (Tabla 7.3). Lo anterior refleja la necesidad de frenar la expansión de la obesidad y el sobrepeso en la población mundial.

Tabla 7.3. Países con impuestos a las bebidas azucaradas en el mundo

Asía Oriental y Pacífico	Europa	Africa y Asia del sur	América Latina y el Caribe	Estados Unidos
Samoa (1984)	Finlandia (1940)	Mauricio (2013)	México (2014)	Berkeley, CA (2015)
Polinesia Francesa (2002)	Noruega (1981)	Arabia Saudita (2017)	Chile (2014)	Albania, CA (2017)
Palau (2003)	Letonia (2004)	Emiratos Arabes Unidos (2017	Santa Helena (2014)	Filadelfia (2017)
Fiji (2006)	Hungría (2011)	Baréin (2017)	Barbados (2015)	Oakland, CA (2017)
Nauru (2007)	Francia (2012)	India (2017)	Rep. Dominicana (2015)	Boulder, CO (2017)
Tonga (2013)	Bélgica (2016)	Sri Lanka (2017)	Ecuador (2016)	San Francisco (2018)
Islas Cook (2014)	Portugal (2017)	Sudáfrica (2018)	Perú (2018)	Seattle, WA (2018)
Kiribati (2014)	España (2017)	Catar (2019)	Bermuda (2019)	
Vanuatu (2015)	Reino Unido (2018)	Omán (2019)	Panamá (2019)	
Brunei (2017)	Irlanda (2018)	Seychelles (2019)	Colombia (2019)	Impuesto específico
Tailandia (2017)	Estonia (2018)			Impuesto de importación
Filipinas (2018)				IVA
Malasia (2019)				

Fuente: Elaboración propia con base en Allcot, Lockwood & Taubinsky (2019).
Nota: La información se actualizó con base en Banco Mundial (2020). Para España el impuesto aplica únicamente para la región de Cataluña. La fecha de implementación se encuentra en paréntesis.

Algunos de estos países han tenido experiencias exitosas en el corto plazo con la adopción de este tipo de impuestos. En Barbados, por ejemplo, Alvarado et al. (2019) encuentran una disminución del orden de 4,3% y 3,6% en las ventas semanales promedio para bebidas azucaradas y bebidas azucaradas carbonatadas. En el caso de Chile, Nakamura et al. (2018) encuentran una reducción en las compras mensuales per cápita de bebidas altamente azucaradas[77] durante el primer año. Para este mismo país, Caro et al. (2018) encuentran una reducción del 3,4% en las compras per cápita mensuales de bebidas altamente azucaradas y un incremento de 11% en las ventas de bebidas con bajo contenido de azúcar. En el caso de México, Colchero et al. (2017) hallan una caída del 6,3% en las compras de bebidas azucaradas en el primer año, con mayores reducciones en hogares de menor ingreso, y un aumento de 16,2% en la compra de agua, con mayores incrementos en hogares de ingreso medio y bajo.

Algunos otros estudios también han estimado impactos positivos de este tipo de impuestos. En materia de salud, por ejemplo, Basu et al. (2014) encuentran que un impuesto sobre las bebidas azucaradas del 20% en la India lograría reducir el sobrepeso y la prevalencia de obesidad en cerca del 3% y la incidencia de diabetes tipo 2 en 1,6%. Para Sudáfrica, Manyema et al (2014) encuentran que un impuesto del 20% sobre este mismo tipo de bebidas reduciría la prevalencia de la obesidad en 3,8% en hombres y 2,4% en mujeres. En materia fiscal, Andreyeva et al. (2011) señalan que para Estados Unidos un impuesto nacional de 1 centavo de dólar por onza (aproximadamente 10%) sobre las bebidas azucaradas generaría ingresos fiscales del orden de US$79 billones en cinco años.

Como se puede deducir, existen beneficios probados de establecer impuestos sobre el consumo de ciertos alimentos que pueden ser nocivos para la salud. A pesar de esto, en Colombia no se ha adoptado ningún tipo de impuesto específico sobre este tipo de artículos. Aunque la Ley de financiamiento -Ley 1943 de 2018- modificó de tributo monofásico a plurifásico el IVA a las bebidas azucaradas, consideramos pertinente estudiar cuál puede ser la forma más adecuada de establecer este tipo de gravámenes, lo que podría representar una doble ganancia para el país: por un lado, la medida serviría como instrumento para corregir las externalidades negativas que pueden recaer en la salud de

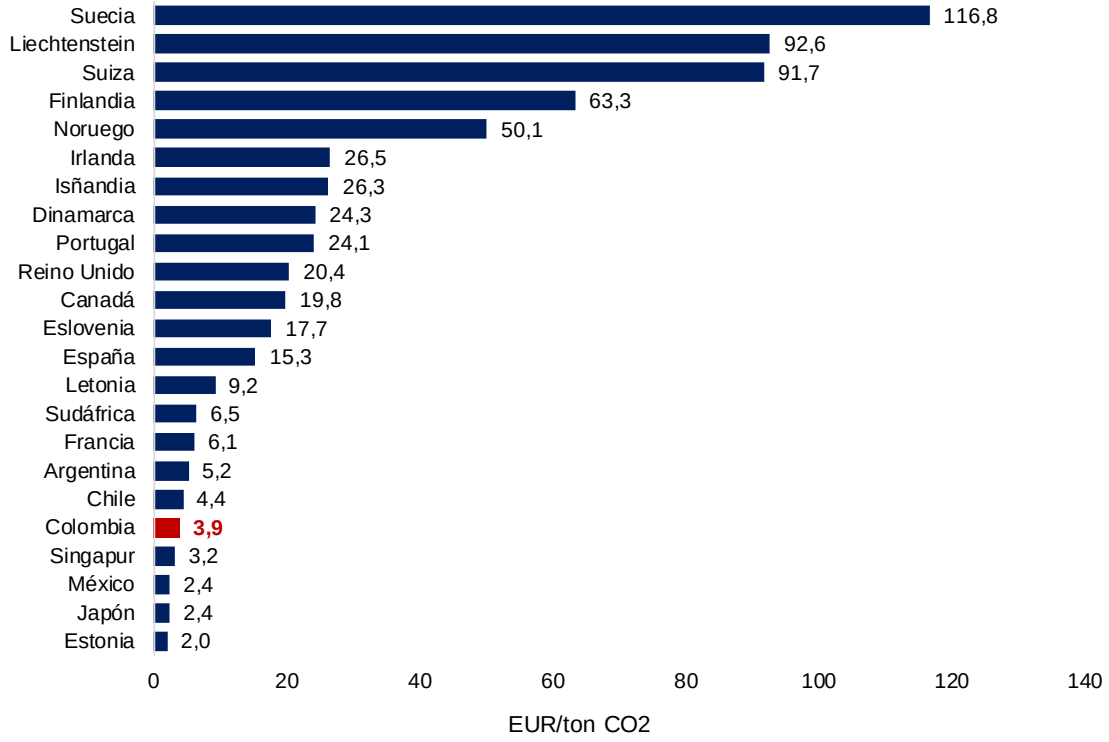
[77] Mayores a 6,25 gramos de azúcar por 100 ml.

los colombianos, y por otro lado, en la generación de ingresos adicionales para la Nación. Actualmente, otros investigadores de Fedesarrollo están adelantando una investigación encaminada a aportar elementos sobre la forma más adecuada de implementar un impuesto al consumo de alimentos no saludables.[78]

Fortalecimiento del impuesto al carbono

Como se discutió en la cuarta sección de este capítulo, el país avanzó en materia de impuestos verdes con la creación del impuesto al carbono mediante la Ley 1819 de 2016. En esta ley quedó definida la tarifa de $15 mil pesos por cada tonelada de CO2 emitida por el uso de combustibles fósiles, y su actualización anual con base en la inflación del año anterior. En 2020, la tarifa del impuesto por tonelada de CO2 se ubicó en 3,9 euros por tonelada, por debajo a la registrada en Chile (4,4 eur/ton), Argentina (5,2 eur/ton) y muy inferior a la registrada por países de mayor ingreso. Lo anterior demuestra que existe un amplio margen de mejora alrededor del diseño de este impuesto.

Gráfico 7.24. Impuesto al carbono en 2020
(Euro por tonelada de CO2)



Fuente: Elaboración propia con base en Carbon Pricing Dashboard del Banco Mundial.

En línea con la necesidad de transitar hacia energías más limpias y amigables con el medio ambiente, y avanzar en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, consideramos pertinente el aumento del impuesto al carbono hacia estándares internacionales. Además de los beneficios en términos de salud y de cuidado del medio ambiente, estimaciones nuestras sugieren que, manteniendo

[78] El informe de este estudio será entregado en los próximos meses.

todo lo demás constante, una tarifa más cercana a la observada en el contexto internacional -entre 25,4 eur/ton y 30 euros/tonelada- generaría ingresos en un rango entre 0,18% y 0,27% del PIB. En ese sentido, consideramos conveniente aumentar gradualmente el impuesto al carbono en Colombia, de manera que en un lapso de 10 años la tarifa alcance un nivel similar al observado en el promedio de los países de la OCDE.

Introducción de un impuesto al cannabis de uso recreativo

En años recientes ha surgido un gran interés alrededor de los potenciales beneficios de legalizar el cannabis para uso recreativo y además gravar su consumo. Esto último con el principal objetivo de corregir las externalidades que ocasiona el uso de este tipo de sustancias que en efecto, suelen ser comparadas con aquellas generadas por el consumo de cigarrillos o las bebidas alcohólicas (Boesen, 2020). Actualmente, este tipo de esquemas impositivos se han adoptado en países como Estados Unidos y Canadá.

Para el caso de Estados Unidos, el impuesto al consumo recreativo de marihuana ha sido implementado en cerca de diez estados en la última década. Estos impuestos son del orden estatal debido a que el consumo de cannabis continúa siendo ilegal bajo la ley federal. Aunque la mayoría de los estados han optado por utilizar gravámenes sobre el precio de venta al consumidor -*ad valorem*-, también se ha evidenciado el uso de tarifas específicas sobre el peso -como en el caso de Alaska- o incluso esquemas mixtos entre estos dos -como en el caso de California y Maine-. Algunos otros como el estado de Illinois gravan el consumo dependiendo de la potencia del producto medida a partir del contenido de THC (Gráfico 7.4).

Tabla 7.4. Impuestos al consumo recreativo de cannabis en EE. UU.

Estado	Tipo de impuesto	Detalles	Fecha de implementación
Alaska	Específico	La tarifa puede ser de $15/oz, $25/oz o $50/oz dependiendo del tipo de flor.	2014
California	Mixto	15% del precio de venta al público y $2.87/oz o $9.65/oz dependiendo el tipo de flor	2016
Colorado	*Ad valorem*	15% del precio de venta al público	2012
Illinois	Según potencia (THC)	Los impuestos pueden ser de 10%, 20%, o 25% dependiendo de la potencia del producto medida a partir de THC	2019
Maine	Mixto	10% del precio de venta al público; $94/lb trim y $335/lb flor	2016
Massachusetts	*Ad valorem*	10,75% del precio de venta al público	2016
Nevada	*Ad valorem*	Entre 10% y 15% del precio de venta al público	2016
Oregón	*Ad valorem*	17% de precio de venta al público	2014
Washington	*Ad valorem*	37% del precio de venta al público	2012

Fuente: Elaboración propia con base en Boesen (2020) y Tax Foundation (2020).

Los ingresos adicionales generados por el gravamen de esta actividad en Estados Unidos han sido destinados a financiar programas sociales. Por ejemplo, para el caso de California o Illinois, una parte de estos se destina al financiamiento de programas contra el abuso de drogas y fortalecimiento de la juventud. En el caso de Colorado, Nevada y Oregón, los ingresos de este impuesto son destinados a programas educativos. Incluso los ingresos provenientes de este tipo de esquemas son orientados al financiamiento de programas salud, como es el caso en Washington. Lo anterior demuestra que,

aunque el principal objetivo de estos impuestos debe responder a la corrección de externalidades, existen beneficios adicionales de los cuales se puede obtener ventaja para financiar programas sociales.

Para el caso de Colombia, las oportunidades alrededor de la legalización del cannabis también son variadas. Principalmente, creemos que la regulación de las ventas de cannabis podría traer beneficios, especialmente porque reduciría la criminalidad asociada al "narcomenudeo"[79]. Además de esto, se generarían recursos adicionales que al igual que en el caso de Estados Unidos, podrían ser destinados a la financiación de proyectos con mayor impacto social. En efecto, según un estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación en 2017, se estima que el tamaño de mercado asociado a la venta al detal de la marihuana en el país es de alrededor de $4,4 billones de pesos. Aprovechando la inelasticidad de este tipo de productos, podría pensarse en un impuesto *ad valorem* en un rango entre el 40% y el 60% del precio de venta final. Lo anterior dejaría recursos adicionales entre 0,17% y 0,25% como porcentaje del PIB.

V. Conclusiones

Este capítulo analizó el desempeño reciente de algunos impuestos indirectos como el gravamen a los movimientos financieros (cuatro por mil) y de otros impuestos pigouvianos sobre el consumo de bebidas alcohólicas, cigarrillos e impuestos verdes. Adicionalmente, estudió oportunidades de mejora en la implementación de impuestos pigouvianos como herramientas de política pública para corregir externalidades. Lo anterior con el doble beneficio de percibir ingresos por concepto de estos impuestos para ayudar a cubrir las necesidades de gasto que deberá enfrentar el país una vez finalizada la crisis.

Por el lado de los impuestos ambientales, consideramos pertinente aumentar gradualmente la tarifa del impuesto al carbono en línea con lo observado en estándares internacionales. Lo anterior ayudaría a incentivar la transición hacia el uso de energías más limpias y amigables con el medio ambiente, al mismo tiempo que contribuiría a reducir las emisiones causantes del deterioro ambiental. Por su parte, consideramos que el país debería estudiar la adopción de impuestos que graven el consumo a las bebidas azucaradas y alimentos no saludables, teniendo en cuenta que este tipo de esquemas ha cobrado especial relevancia en los últimos años, en un contexto en donde las enfermedades a causa del sobrepeso y la obesidad han conllevado a importantes costos económicos y de salud pública. Finalmente, aunque es una discusión relativamente nueva, proponemos la regulación mediante un gravamen al consumo recreativo de cannabis. Con estas propuestas, consideramos que la estructura de impuestos pigouvianos en el país podría verse fortalecida, al mismo tiempo que podrían existir ganancias en términos de bienestar al atenuar las externalidades que muchas de estas actividades generan bien sea sobre el medio ambiente o sobre la salud humana.

[79] Momento de la cadena criminal donde se produce la transacción comercial para el consumo (DNP, 2017).

VI. Referencias

Alvarado, M., N. Unwin, S. J. Sharp, I. Hambelton, M. M. Murphy, T. A. Samuels, M. Suhrcke, and J. Adams. (2019). "Assessing the Impact of the Barbados Sugar- Sweetened Beverage Tax on Beverage Sales: An Observational Study." International Journal of Behavioural Nutrition and Physical Activity 16 (1): 1–13

Allcott, H., Lockwood, B. B., & Taubinsky, D. (2019). Should we tax sugar-sweetened beverages? An overview of theory and evidence. *Journal of Economic Perspectives*, *33*(3), 202-27.

Andreyeva, T., Chaloupka, F. J., & Brownell, K. D. (2011). Estimating the potential of taxes on sugar-sweetened beverages to reduce consumption and generate revenue. *Preventive medicine*, *52*(6), 413-416.

Arbeláez, M. A., Burman, L. E., & Zuluaga, S. (2004). The bank debit tax in Colombia. Disponible en: https://bit.ly/3p7xLik

Arbeláez, M. A., Becerra, A. & Benitez, M. (2021). Contribución fiscal y tributacion efectiva de la industria manufacturera en Colombia. Mimeo.

Banco Mundial (2020). Taxes on sugar- sweetened beverages: International evidence and experiences. September 2020. Disponible en: https://bit.ly/2Z4Zu8Z

Barrientos-Gutiérrez, T., Colchero, M. A., Sánchez-Romero, L. M., Batis, C., & Rivera-Dommarco, J. (2019). Posicionamiento sobre los impuestos a alimentos no básicos densamente energéticos y bebidas azucaradas. *salud pública de méxico*, *60*, 586-591.

Basu, S., Vellakkal, S., Agrawal, S., Stuckler, D., Popkin, B., & Ebrahim, S. (2014). Averting obesity and type 2 diabetes in India through sugar-sweetened beverage taxation: an economic-epidemiologic modeling study. *PLoS Med*, *11*(1), e1001582.

Boesen, U. (2020). A Road Map to Recreational Marijuana Taxation. Tac Foundation, Fiscal Fact No. 713. Disponible en: https://bit.ly/3a61Uu9

Burman, L. E., Gale, W. G., Gault, S., Kim, B., Nunns, J., & Rosenthal, S. (2016). Financial transaction taxes in theory and practice. National Tax Journal, 69(1), 171-216.

Carrasquilla, A. & Zárate, J, P. (2002). Regulación bancaria y tensión financiera: 1998-2001. En ANIF (ed.), El sector financiero de cara al siglo XXI, tomo I, Asociación Nacional de Instituciones Financieras, Bogotá.

Caro, J. C., C. Corvalán, M. Reyes, A. Silva, B. Popkin, and L. S. Taillie. (2018). "Chile's 2014 SugarSweetened Beverage Tax and Changes in Prices and Purchases of Sugar-Sweetened Beverages: An Observational Study in an Urban Environment." PLOS Medicine 15 (7): e1002597.

CIAT (2021). El Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) en ALC. Disponible en: https://bit.ly/3p5P3fV

Colchero, M. A., Molina, M., & Guerrero-López, C. M. (2017). After Mexico implemented a tax, purchases of sugar-sweetened beverages decreased and water increased: difference by place of residence, household composition, and income level. *The Journal of nutrition*, *147*(8), 1552-1557.

Coelho, I., Ebrill, L., & Summers, V. (2001). Bank debit taxes in Latin America: an analysis of recent trends.

Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria (2016). Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público. Bogotá: Fedesarrollo, 318 p. ISBN: 978-958-58393-7-3

Departamento Nacional de Planeación – DNP (2017). Narcomenudeo en Colombia: una transformación de la economía criminal. Disponible en: https://bit.ly/36YIJRk

Galindo, A., & Majnoni, G. (2006). Represión financiera y el costo del financiamiento en Colombia (No. 69545, pp. 1-42). The World Bank.

Hu, F. B., & Malik, V. S. (2010). Sugar-sweetened beverages and risk of obesity and type 2 diabetes: epidemiologic evidence. *Physiology & behavior*, *100*(1), 47-54.

Keynes, John Maynard, (1936). The General Theory of Employment, Interest, and Money, 2007. Edition: Palgrave Macmillan, New York, NY.

Kirilenko, A., & Summers, V. (2003). Bank debit taxes: yield versus disintermediation. Taxation of financial intermediation: Theory and practice for emerging economies, 235, 313.

Labandeira, X., J. Labeaga and X. López-Otero (2017). A meta-analysis on the price elasticity of energy demand", Energy Policy, Vol. 102, pp. 549-568.

Lozano-Espitia, L. I., & Ramos-Forero, J. E. (2000). Análisis sobre la incidencia del impuesto del 2 x 1000 a las transacciones financieras. Borradores de Economía; No. 143.
Lozano-Espitia, I., Vargas-Herrera, H., & Rodríguez-Niño, N. (2017). Financial transaction tax and banking margins: An empirical note for Colombia. Ensayos sobre Política Económica, 35(83), 154-160.

Malik, V. S., Popkin, B. M., Bray, G. A., Després, J. P., & Hu, F. B. (2010). Sugar-sweetened beverages, obesity, type 2 diabetes mellitus, and cardiovascular disease risk. *Circulation*, *121*(11), 1356-1364.

Manyema, M., L. J. Veerman, L. Chola, A. Tugendhaft, B. Sartorius, D. Labadarios, and K. J. Hofman. (2014). "The Potential Impact of a 20% Tax on Sugar-Sweetened Beverages on Obesity in South African Adults: A Mathematical Model." PLOS ONE 9 (8): e105287.

Matheson, T. (2011). Taxing financial transactions: Issues and evidence.

Nakamura, R., Mirelman, A. J., Cuadrado, C., Silva-Illanes, N., Dunstan, J., & Suhrcke, M. (2018). Evaluating the 2014 sugar-sweetened beverage tax in Chile: an observational study in urban areas. *PLoS medicine*, *15*(7), e1002596.

Núñez, J., Olivieri, S., Parra, J., & Pico, J. (2020). The Distributive Impact of Taxes and Expenditures in Colombia. Policy Research Working Paper, World Bank. 9171

OCDE (2019a). Taxing Energy Use 2019: Using Taxes for Climate Action, OECD Publishing, Paris.

OCDE (2019b), *The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention*, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing, Paris.

OCDE (2020). Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues, OECD Publishing, Paris.

Tax Foundation (2020). How do marijuana taxes work? Disponible en: https://tpc.io/2NdA7yS

Tobin, J. (1978). A proposal for international monetary reform. Eastern economic journal, 4(3/4), 153-159.

Varela, H. J. V., & Reyes, P. H. S. (2007). Generalidades del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) en Colombia (Actualización). UAE DIAN.

Villar, L., Salamanca, D. & Pabón, A. (2005). Crédito, represión financiera y flujos de capitales en Colombia: 1974-2003. Revista Desarrollo y Sociedad, (55), 167-209.

Anexos

A. Tarifas impuesto a bebidas alcohólicas

Producto ENPH	Valor de referencia	Grados de alcohol	Componente		% Impuesto
			Específico	*Ad valorem*	
Aguardiente	17.578	29	6.380	4.395	61,3%
Ron	50.676	40	8.800	12.669	42,4%
Whisky, brandy, vodka, ginebra, coñac, tequila y similares	70.651	40	8.800	17.663	37,5%
Cremas de licor, sabajón, y ponche de crema	21.850	16	3.520	5.463	41,1%
Otras bebidas alcohólicas: aperitivos que no sean a base de vino, mezclas de cocteles	48.443	15	3.300	12.111	31,8%
Vino, champaña, jerez y aperitivos a base de vino	45.324	14	2.100	9.065	24,6%
Cervezas y sifones	…	…	…	48%	…
Mezcla de cerveza y refajos	…	…	…	20%	…

Fuente: Elaboración con base en Núñez et al. (2020).

B. Tarifas impuesto a cigarrillos y tabaco

Producto ENPH	Valor de referencia ($Pesos)	Componente		% Impuesto
		Específico	*Ad valorem*	
Cigarrillos con filtro	3.296	1.400	470	56,7%
Cigarrillos sin filtro	2.382	1.400	378	74,7%
Tabacos y picadura para pipa o para armar cigarrillos	212	90	30	56,7%

Fuente: Elaboración con base en Núñez et al. (2020) y precios de referencia DANE.

CAPÍTULO 8. Medidas contra la evasión tributaria

Por incluir.

CAPÍTULO 9. Impactos redistributivos, fiscales y económicos de las reformas

Miguel Benítez **Luis Fernando Mejía**

A lo largo de este libro, hemos analizado detalladamente la estructura tributaria, laboral y social en Colombia y hemos ofrecido una serie de recomendaciones de política encaminadas a eliminar las exclusiones sociales y productivas, universalizar el acceso a los servicios de seguridad social y construir un sistema tributario más eficiente y progresivo. En este capítulo evaluamos el impacto redistributivo, fiscal y económico que tendrían las reformas que proponemos a lo largo de este libro en tres grandes dimensiones: (i) la distribución del ingreso –lo que incluye los cambios en el ingreso disponible de los hogares y la reducción de la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad–(ii) la sostenibilidad fiscal del gobierno central –relacionado con el ingreso y el gasto público, el déficit fiscal y el nivel de endeudamiento– y (iii) el crecimiento económico –vía creación de empleo y formalización laboral-.

Por el lado redistributivo y social, nuestras estimaciones sugieren que las reformas lograrán reducir la pobreza monetaria en 9,3 puntos porcentuales y reducir la desigualdad en 4 pps. Logros sociales de esta magnitud solo se han materializado en un lapso mayor a 10 años en la historia reciente del país. En el frente fiscal, las reformas lograrían ajustar de manera significativa las finanzas públicas y reducir la deuda pública alrededor de 54% del PIB en 2030. Por último, nuestras estimaciones sugieren que las reformas estimularían la creación de al menos 815.000 empleos formales, lo que impulsará el crecimiento económico en cerca de 0,52 puntos porcentuales.

I. Impactos redistributivos

En esta sección cuantificamos el impacto que tendrán las reformas sobre el ingreso disponible de los hogares, y consecuentemente, sobre los indicadores agregados de pobreza y desigualdad. Para tal propósito, utilizamos la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) para el año completo de 2019.

Metodología

De manera similar al DANE, a los datos originales de la encuesta se les aplicó el proceso de imputación de falsos ceros y valores faltantes[1], necesario para obtener estimadores confiables de los agregados de pobreza y desigualdad. Posteriormente, reconstruimos el ingreso per cápita de los hogares y organizamos a las familias en 10 deciles, del 10% más pobre (decil 1), al 10% más rico (decil 10). Adicionalmente –en un ejercicio complementario que explicaremos más adelante– desagregamos el decil 10 en percentiles (del 91 al 100), con el objetivo de analizar con mayor detalle el impacto redistributivo en la parte más alta de la distribución de ingresos.

Posteriormente, calculamos el ingreso disponible de los hogares del escenario base, que se obtiene después de descontarle al ingreso total los siguientes pagos: (i) aportes de asalariados e independientes formales al Sistema de Seguridad Social, (ii) impuesto de renta pagado por las personas naturales que

[1] El proceso de imputación de valores faltantes y falsos ceros –para lo que el DANE usualmente utiliza el método de *hot-deck* y otros modelos de análisis discriminante no-paramétricos– se realizó en este capítulo utilizando el método no-paramétrico denominado *predictive mean matching*. De otra parte, es de mencionar que nuestro estudio no corrigió los valores extremos. Los agregados de pobreza que obtenemos luego de la imputación (35,8 en incidencia, por ejemplo, en 2019) son muy similares a los reportados por el DANE (35,7 en 2019).

superan el umbral actual de la renta líquida gravable y (iii) impuesto al valor agregado (IVA) pagado por los hogares. Para el IVA, utilizamos las incidencias del impuesto por decil que fueron calculadas en el capítulo 6 de este libro.

A partir del escenario base, realizamos 10 micro-simulaciones para cada una de las reformas que afectan el ingreso disponible de los hogares (y todas en su conjunto), para determinar cuánto cambiaría el ingreso promedio de los hogares en cada decil, y los agregados de la pobreza monetaria y el índice de Gini. La descripción de las reformas se detalla a continuación:

1. Universalización de Colombia Mayor, por un valor de $412.000 mensuales a cada adulto mayor de 65 años no pensionado.
2. Creación de una renta mínima de inserción para la población en condición de pobreza –de manera articulada con Familias en Acción y Jóvenes en Acción– que entrega $35.000 a cada miembro menor de 65 años dentro de los hogares pobres.[2] Para este escenario, se supuso además un eventual error de focalización de 38%, que es el error de inclusión calculado para Familias en Acción en el capítulo 1 de este libro.
3. Sustitución de contribuciones obligatorias a pensiones por tres pilares: el universal (ya incorporado en el primer punto), y los dos pilares voluntarios (colectivo e individual).[3] Los hombres y mujeres mayores de 52 y 47 que cotizan a Colpensiones continúan haciendo los aportes actuales.
4. Implementación de una tarifa marginal del 9% al régimen contributivo de salud, pagada sobre el ingreso adicional por encima del salario mínimo. Por construcción, la tarifa efectiva es 0% para los trabajadores formales que ganan un salario mínimo.
5. Aumento de la tarifa del IVA al 2%, 5% y 8% en 2022, 2023 y 2024 respectivamente.
6. Ampliación de la compensación del IVA al 40% más pobre de la población.
7. Reducir a la mitad el primer umbral del impuesto de renta, limitando las exenciones y deducciones a 10% para asalariados y 25% para independientes, y considerando las pensiones como ingreso gravable. Además, se unificaron las siete tarifas actuales en tres: 0% hasta 545 UVT, 20% a partir de 545 UVT y 39% a partir de 1090 UVT.
8. Creación de un Auxilio Solidario equivalente a 4% de un salario mínimo para asalariados entre 1 y 2 salarios mínimos.
9. Creación de un subsidio al desempleo para todos los desempleados que (i) han trabajado formalmente con anterioridad[4] y (ii) devengan usualmente un salario entre 1 y 1,5 salarios mínimos.[5]

[2] Es importante recordar que esta renta mínima es condicional para los menores de edad, pero para efectos de la simulación asumimos que en todos los casos se cumple la condicionalidad.

[3] Para efectos de esta simulación, no se incluyeron los ahorros voluntarios dentro del cálculo del ingreso disponible, dado que no es un mecanismo de ahorro obligatorio, y los hogares podrían decidir libremente la periodicidad y las tarifas del ahorro complementario para la vejez.

[4] Para ello, se tienen en cuenta únicamente los desempleados que reportan haber trabajado antes en una empresa con 5 o más trabajadores.

[5] Usando el método de imputación de *predictive mean matching*, se estimó el posible ingreso laboral devengado por los desempleados en su último trabajo, a partir de un gran número de variables sociodemográficas, características de la vivienda, región y departamento de residencia, tenencia de electrodomésticos, activos y

Los impactos redistributivos para el primer año post-reformas (2022) –que se presentan en la Tabla 9.1– sugieren que el paquete de reformas que proponemos a lo largo de este libro es altamente progresivo. El ingreso disponible de los primeros nueve deciles se incrementa, con aumentos especialmente altos en los primeros dos deciles (91% y 41%). Adicionalmente, la pobreza y la pobreza extrema se reducen 9,4 y 4,6 pps respectivamente, y la desigualdad del ingreso de los hogares se reduce 4 pps. Estos cambios sociales son significativos, pues solo se han logrado en las últimas décadas en un plazo mayor a 10 años.

Tabla 9.1. Impacto redistributivo de las reformas según decil de ingreso per cápita de los hogares, 2022

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
1	303.145	76.359	48,2	31,5	0,3	1,9	0,0	0,0	7,0	90,5
2	754.302	184.061	21,5	12,2	0,7	2,8	0,0	0,2	2,5	40,8
3	1.007.353	258.659	13,8	6,2	1,5	2,9	0,0	0,5	1,9	27,5
4	1.251.691	341.992	10,6	2,4	1,9	0,6	0,0	0,7	1,5	17,8
5	1.537.627	440.535	8,5	0,7	2,1	-0,6	0,0	0,7	1,3	12,8
6	1.859.214	560.392	6,0	0,0	2,4	-0,6	-0,1	0,8	1,0	9,5
7	2.201.342	721.333	4,8	0,0	2,4	-0,5	-0,2	0,8	0,7	8,1
8	2.540.141	956.020	2,9	0,0	2,5	-0,5	-0,4	0,8	0,5	6,0
9	3.406.165	1.383.564	1,8	0,0	2,1	-0,5	-1,0	0,5	0,4	3,4
10	7.956.328	3.631.740	0,6	0,0	0,6	-0,5	-4,4	0,1	0,1	-3,5
Actual			**Efectos en pobreza y desigualdad**							
Pobreza (%)		41,9	-3,14	-3,83	-0,98	-0,56	0,01	-0,37	-0,68	-9,44
P. extrema (%)		15,1	-1,33	-2,95	-0,16	-0,36	0,00	-0,02	-0,50	-4,58
GINI (%)		53,8	52,21	53,20	53,56	53,5	53,00	53,7	53,5	50,0

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

En el 2022, el impacto de algunas reformas sobre el ingreso de los hogares se sentirá solo parcialmente: el nuevo impuesto de renta se activará únicamente por el lado de las retenciones y la tarifa del IVA para exentos y excluidos se elevará al 2%. Por lo tanto, en la Tabla 9.2 presentamos la simulación de los impactos para 2024 y en adelante. Puede notarse que, en el mediano plazo, el incremento del ingreso disponible del primer decil es mayor, dado que la compensación del IVA –que equivale al gasto promedio de IVA de los primeros 4 deciles– es mayor. Del decil 2 al 9 los aumentos son ligeramente mayores, dado que la tarifa del IVA aumenta al 8%, y la caída del decil 10 es significativamente mayor (-9%). Todo ello contribuye a que la reducción de la desigualdad sea, en el mediano plazo, de 5 puntos porcentuales (frente a 4 pps. en el corto plazo).

medios de transporte, etc. Posteriormente, se tuvieron en cuenta para la entrega del seguro de desempleo a aquellos desempleados con ingresos estimados entre 1 y 1,5 salarios mínimos.

Tabla 9.2. Impacto redistributivo de las reformas, según decil de ingreso per cápita de los hogares, 2024+

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
1	303.145	76.359	48,2	31,5	0,3	4,7	0,0	0,0	7,0	95,7
2	754.302	184.061	21,5	12,2	0,7	1,2	0,0	0,2	2,5	38,6
3	1.007.353	258.659	13,8	6,2	1,5	3,4	0,0	0,5	1,9	28,2
4	1.251.691	341.992	10,6	2,4	1,9	2,4	0,0	0,7	1,5	19,8
5	1.537.627	440.535	8,5	0,7	2,1	-2,5	-0,1	0,7	1,3	10,7
6	1.859.214	560.392	6,0	0,0	2,4	-2,4	-0,2	0,8	1,0	7,4
7	2.201.342	721.333	4,8	0,0	2,4	-2,1	-0,4	0,8	0,7	6,2
8	2.540.141	956.020	2,9	0,0	2,5	-1,9	-0,8	0,8	0,5	4,0
9	3.406.165	1.383.564	1,8	0,0	2,1	-1,9	-2,0	0,5	0,4	1,0
10	7.956.328	3.631.740	0,6	0,0	0,6	-1,9	-8,6	0,1	0,1	-9,0
Actual			**Efectos en pobreza y desigualdad**							
Pobreza (%)		41,9	-3,1	-3,8	-1,0	-0,4	0,0	-0,4	-0,7	-9,3
P. extrema (%)		15,1	-1,3	-3,0	-0,2	-0,6	0,0	0,0	-0,5	-4,8
GINI (%)		53,8	52,2	53,2	53,6	53,3	52,2	53,7	53,5	49,0

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

Por supuesto, cada uno de los deciles esconde una gran heterogeneidad de grupos sociales. Por ejemplo, en el decil 10 están incluidos hogares del percentil 91, donde el ingreso total promedio es cercano a cuatro millones de pesos, y hogar del percentil 100, donde el ingreso promedio de los hogares supera los 22 millones de pesos mensuales. Además, las reformas pueden tener implicaciones diferentes por tipos de trabajadores –asalariados o independientes– para las mujeres, los desempleados e incluso los adultos mayores. Por esta razón, en el anexo de este capítulo presentamos seis simulaciones adicionales, mostrando el impacto de las reformas para los percentiles más altos (91-100), los asalariados, los independientes, los desempleados e inactivos, las mujeres y los adultos mayores. Los resultados de estas simulaciones son muy importantes, de los cuales destacamos dos puntos fundamentales:

(1) Las reformas aumentan el ingreso disponible de manera sustancialmente más alta para las mujeres, los desempleados y los adultos mayores. Ello ocurre dado que estos tres grupos se ven especialmente afectados en la actualidad por la informalidad, el desempleo, la pobreza, y la desprotección en la vejez. Es de mencionar que estas reformas tendrán impactos muy positivos para las mujeres mayores que, por haber estado dedicadas al cuidado de sus familiares, no tienen posibilidad de recibir actualmente ninguna pensión.

(2) Las reformas son altamente progresivas en la cima de la distribución de ingresos, especialmente por los cambios al impuesto de renta. Mientras que los hogares del percentil 91 tendrán una reducción del ingreso de 0,7%, la reducción en el 1% más rico será de 15,4%.

II. Impactos fiscales

En esta segunda sección cuantificamos el impacto fiscal que tendrían las reformas tanto por el lado del gasto público como de los ingresos tributarios. En la Tabla 9.3 presentamos de manera resumida los principales impactos, en cuatro momentos del tiempo: los primeros tres años post-reforma, y el impacto de mediano plazo (2025-2030). Por el lado del ingreso tributario, puede observarse que el

impacto es gradual –lo cual es clave para asegurar que la recuperación económica post-pandemia pueda fortalecerse y consolidarse de manera adecuada—. En efecto, el incremento del ingreso en 2022 es de 3% del PIB, aumentando a 4,1 en 2023 y 4,5 en adelante. Las principales fuentes de recaudo están asociadas con las reformas al impuesto de renta a las personas naturales (1,2% del PIB) y el aumento de la tarifa del IVA para bienes exentos y excluidos, que se ubicará en 8% a partir de 2024 (entre 0,7 y 0,9 del PIB).

Por el lado del gasto, se observa que la universalización de Colombia Mayor, la renta mínima de inclusión y la eliminación de las contribuciones obligatorias a pensiones costarían cerca de 2,5% del PIB en 2022 y 2,6% en el mediano plazo. Esta presión fiscal podría reducirse a 2,2% y 2,1% del PIB si la renta mínima de inclusión se articula con los programas de Familias en Acción y Jóvenes en Acción y si se transita hacia un subsidio a servicios públicos a través del SISBEN 4.0, el cual estaría mejor focalizado y sería menos costoso. En suma, las reformas dejarán un superávit cercano a 1% del PIB en 2022, que aumentaría en los años siguientes hasta 2,4%-2,6% del PIB en el mediano plazo, permitiendo reducir la deuda pública y mejorar la provisión de bienes públicos como la educación y la infraestructura, que por supuesto, son partes esenciales también del contrato social.

Tabla 9.3. Impacto fiscal neto de todas las reformas

	2022	2023	2024	2025-2030
Reforma tributaria				
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 excluidos 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

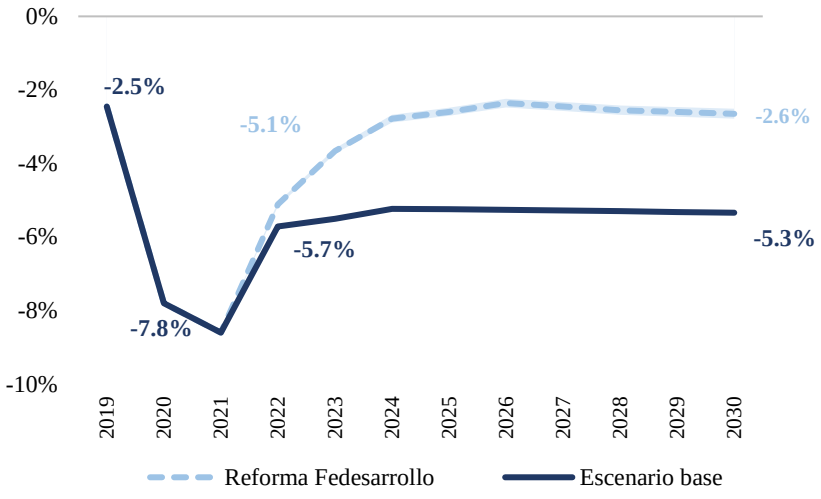
Reforma tributaria				
	2022	**2023**	**2024**	**2025-2030**
Colombia Mayor Universal ($412.00)	1,3	1,3	1,3	1,3
Renta mínima de inserción ($35.000)	0,6	0,6	0,6	0,5
Redirección de subsidios**** (servicios públicos, Familias en Acción, Jóvenes en Acción)	-0,4	-0,5	-0,6	-0,5
Aumento en gasto público	**2,2**	**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. **Notas:** *El recaudo del nuevo impuesto de renta a personas naturales se asume en 0,6%, dado que solo se activaría en 2022 vía retenciones en la fuente. ** Para el IVA, se calculó el recaudo potencial de dos maneras, como se detalla en el capítulo 6: (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. ***Este impacto se midió con base en elasticidades calculadas con el Modelo de Equilibrio General de Fedesarrollo y las estimaciones de Arbeláez & Mejía (2021). ****Se estableció un período de transición de tres años en los cuáles el subsidio a los servicios públicos pasará a ser financiado con el SISBEN 4.0, eliminando el estrato socioeconómico como criterio de focalización, reduciendo el error de inclusión de 81% a 38% y, por ende, el costo del subsidio.

Como se observa en los Gráficos 9.1 y 9.2, el conjunto de reformas permitirá reducir significativamente tanto el déficit fiscal, convergiendo a 2,6% del PIB en 2030, como la deuda pública, que seguirá una senda decreciente en la próxima década, hasta alcanzar 54% del PIB en 2030. Si se extienden las proyecciones fiscales y económicas hasta 2035, estimamos que la deuda alcanzará niveles entre 46% y 50% del PIB, que, de acuerdo con las calibraciones realizadas por Arbeláez y Mejía (2021), constituyen un rango prudente y sostenible para la deuda pública del Gobierno nacional central (GNC) en Colombia con base en (i) su calificación de riesgo y (ii) la incertidumbre futura de las tasas de interés, el precio del petróleo, la tasa de cambio, y la tasa de crecimiento económico,

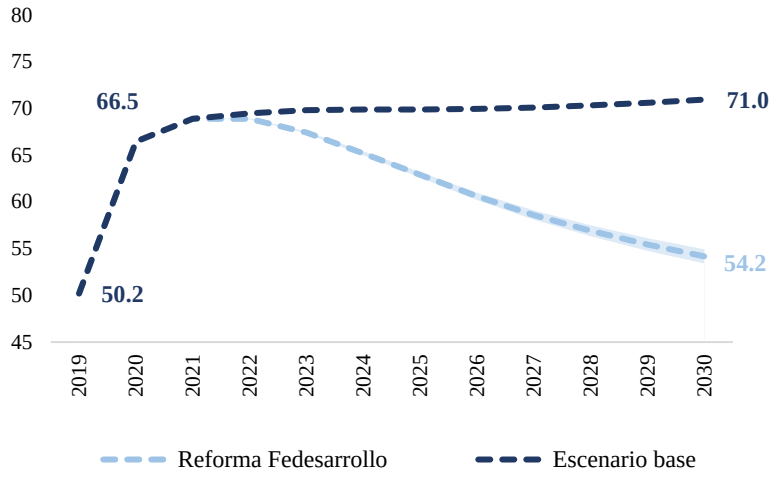
Gráfico 9.1. Impacto de las reformas sobre el déficit fiscal del GNC (2022-2030)

(% del PIB)



Fuente: Cálculos propios con base en datos de Fedesarrollo.

Gráfico 9.2. Impacto de las reformas sobre la deuda pública del GNC (2022-2030)
(% del PIB)

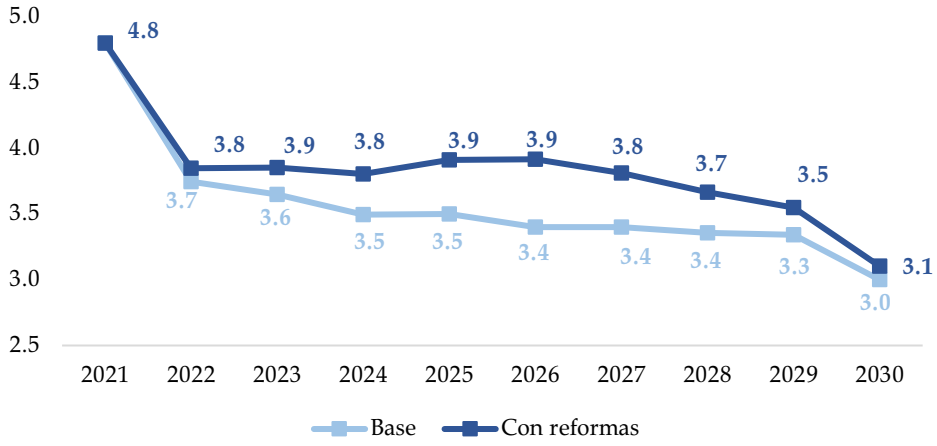


Fuente: Cálculos propios con base en datos de Fedesarrollo.

III. Impactos sobre el empleo y el crecimiento

Por último, esta sección analiza brevemente el impacto de las reformas sobre el empleo y el crecimiento del PIB. Usando el modelo de equilibrio general de Fedesarrollo y las elasticidades estimadas en la literatura sobre el impacto de la reforma tributaria de 2012 sobre el empleo formal (detallado en el capítulo 3 de este libro), calculamos que las reformas en el mercado laboral pueden incrementar el número de empleos formales en 812.000. Esto equivale a una reducción de la tasa de informalidad de 3,7 pps, la cual se reducirá progresivamente a 57% del total de ocupados. De acuerdo con Arbeláez y Mejía (2021), este impacto en formalización impulsaría la tasa de crecimiento económico en cerca de 0,51 pps, efecto que se sentirá de manera gradual en el corto y mediano plazo. Como se observa en el Gráfico 9.3, el crecimiento promedio de los próximos 8 años (2022-2030) será cercano a 3,6% en el escenario base. Con las reformas, aumentará a 3,8%, con un incremento especialmente alto hacia 2025 de 3,9% (0,52 adicional respecto al escenario base).

Gráfico 9.3. Impacto de las reformas sobre la tasa de crecimiento económico



Fuente: Cálculos propios con base en datos de Fedesarrollo

Este resultado es fundamental, puesto que sugiere que el conjunto de reformas estructurales no solamente es ambicioso en términos redistributivos y fiscales, sino que también jugará un papel central en el proceso de recuperación del empleo y del tejido productivo del país. Por supuesto, este proceso de reactivación implicará tomar acciones en otros frentes, que están por fuera del alcance de este libro. Propuestas en ese sentido pueden encontrarse en otros estudios adelantados por Fedesarrollo, como Mejía et al. (2020) y Arbeláez & Mejía (2021).

IV. Referencias

Mejía, L. F., et al. (2020). Agenda empresarial para la reactivación económica. Bogotá: Fedesarrollo, 91 p.

Arbeláez, M. A., Mejía, L. F. (2021). "Rompiendo las barreras el aumento de la productividad y el crecimiento en Colombia". En: Fedesarrollo. "Descifrar el Futuro: La economía colombiana en los próximos diez años." *Por publicar en Editorial Debate.*

V. Anexos

Tabla 9.4. Impacto redistributivo de las reformas en el 10% más rico (percentiles 91-100)

Percentil	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
91	4.116.287	1.822.643	1,2	0,0	1,6	-1,5	-2,9	0,3	0,3	-0,7
92	4.637.438	1.956.563	1,1	0,0	1,4	-1,5	-3,8	0,2	0,2	-2,1
93	4.905.588	2.118.227	0,9	0,0	1,4	-1,7	-4,3	0,1	0,1	-3,2
94	5.396.927	2.339.445	0,9	0,0	1,3	-1,1	-4,8	0,1	0,2	-3,3
95	5.990.730	2.591.821	0,8	0,0	1,2	-1,9	-5,7	0,1	0,1	-5,2
96	6.503.152	2.940.769	0,8	0,0	0,9	-1,0	-6,6	0,1	0,1	-5,6
97	6.867.021	3.404.226	0,5	0,0	0,8	-1,2	-7,1	0,0	0,1	-6,8
98	8.483.548	4.103.060	0,5	0,0	0,6	-1,1	-9,1	0,0	0,1	-8,8
99	11.104.833	5.219.386	0,2	0,0	0,2	-0,7	-10,9	0,0	0,1	-11,0
100	18.824.419	9.800.694	0,2	0,0	-0,3	-2,6	-13,1	0,0	0,0	-15,4

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

Tabla 9.5. Impacto redistributivo de las reformas en los hogares con jefe del hogar asalariado

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
1	322.357	77.321	9,3	31,4	0,3	4,7	0,0	0,1	4,2	52,2
2	881.644	189.937	3,5	11,8	1,4	1,2	0,0	0,7	1,9	19,8
3	1.118.136	257.107	2,4	6,9	2,8	3,6	0,0	1,4	1,8	19,6
4	1.339.062	335.823	2,4	3,3	2,9	3,1	0,0	1,5	1,4	15,0
5	1.643.288	432.235	2,2	1,0	3,0	-1,9	-0,1	1,5	1,3	6,9
6	1.940.509	550.917	1,9	0,0	3,1	-1,8	-0,4	1,5	0,9	5,3
7	2.311.081	710.291	1,4	0,0	2,9	-1,5	-0,8	1,4	0,6	4,1
8	2.527.416	940.129	0,8	0,0	3,2	-1,3	-1,3	1,4	0,3	3,3
9	3.294.765	1.354.442	0,5	0,0	2,6	-1,3	-3,1	1,0	0,2	0,3
10	7.861.661	3.552.921	0,2	0,0	0,3	-1,4	-12,8	0,1	0,1	-13,3

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

Tabla 9.6. Impacto redistributivo de las reformas en los hogares con jefe del hogar independiente

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
1	332.318	80.282	26,6	30,0	0,4	4,7	0,0	0,0	2,2	66,9
2	780.574	182.846	15,4	11,8	0,7	1,2	0,0	0,0	1,2	30,6
3	1.041.253	258.065	10,6	5,5	1,1	3,6	0,0	0,1	1,0	22,6
4	1.282.603	341.039	9,3	2,0	1,6	3,1	0,0	0,2	0,8	17,3
5	1.618.036	439.934	7,9	0,6	1,9	-1,9	0,0	0,2	0,6	9,3
6	1.802.491	558.017	5,9	0,0	2,2	-1,8	0,0	0,3	0,5	6,9
7	2.302.906	716.722	4,6	0,0	2,5	-1,5	-0,1	0,3	0,3	6,1
8	2.626.080	949.977	3,0	0,0	2,7	-1,3	-0,4	0,3	0,3	4,4
9	3.545.030	1.371.741	1,8	0,0	2,7	-1,3	-1,5	0,1	0,2	2,1
10	8.306.915	3.542.755	0,6	0,0	1,6	-1,4	-8,3	0,0	0,0	-7,4

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

Tabla 9.7. Impacto redistributivo de las reformas en los hogares con jefe del hogar desempleado o inactivo

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
1	239.097	68.793	105,7	35,7	0,1	4,7	0,0	0,0	18,1	171,5
2	692.588	183.400	45,4	12,6	0,4	1,2	0,0	0,1	5,6	65,8
3	947.170	259.294	32,3	6,6	0,9	3,6	0,0	0,3	4,0	49,6
4	1.184.223	341.304	23,6	2,6	1,3	3,1	0,0	0,5	2,8	34,8
5	1.470.278	442.191	18,5	0,7	1,3	-1,9	0,0	0,5	2,5	21,1
6	1.827.928	565.372	13,0	0,0	1,4	-1,8	-0,1	0,5	2,0	14,7
7	2.260.593	727.799	10,7	0,0	1,4	-1,5	-0,2	0,5	1,5	12,2
8	2.684.678	967.368	6,5	0,0	1,1	-1,3	-0,4	0,3	1,1	7,3
9	3.456.263	1.409.285	3,5	0,0	0,8	-1,3	-0,8	0,1	0,7	3,1
10	7.796.451	3.760.824	1,2	0,0	0,2	-1,4	-2,7	0,0	0,2	-2,5

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

Tabla 9.8. Impacto redistributivo de las reformas en los hogares con jefe del hogar mujer

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
1	286.165	75.676	52,5	31,8	0,3	4,7	0,0	0,0	7,9	101,4
2	716.212	183.505	22,9	12,3	0,5	1,2	0,0	0,1	3,0	40,6
3	997.646	259.083	15,6	6,9	1,2	3,6	0,0	0,4	2,2	31,0
4	1.224.543	340.504	12,3	2,7	1,7	3,1	0,0	0,6	1,5	22,5
5	1.465.034	438.610	9,9	0,8	1,9	-1,9	0,0	0,7	1,3	12,5
6	1.780.212	558.083	6,8	0,0	2,4	-1,8	-0,1	0,9	1,1	9,1
7	2.150.493	718.084	6,0	0,0	2,4	-1,5	-0,3	0,8	0,8	8,2
8	2.448.929	953.132	3,7	0,0	2,3	-1,3	-0,6	0,8	0,5	5,5
9	3.207.223	1.386.161	2,1	0,0	1,8	-1,3	-1,6	0,4	0,4	2,0
10	6.947.982	3.555.663	0,6	0,0	0,5	-1,4	-7,5	0,0	0,1	-7,4

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

Tabla 9.9. Impacto redistributivo de las reformas en los hogares con jefe del hogar adulto mayor

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
1	243.604	75.167	207,1	32,1	0,1	4,7	0,0	0,0	5,2	260,7
2	632.851	184.184	86,7	12,1	0,3	1,2	0,0	0,1	1,9	103,3
3	886.177	260.077	55,7	5,5	0,7	3,6	0,0	0,2	1,5	69,6
4	1.120.912	342.890	42,2	2,1	1,0	3,1	0,0	0,3	1,2	51,3
5	1.395.704	444.812	31,8	0,6	1,1	-1,9	0,0	0,4	1,0	32,4
6	1.740.876	565.083	21,0	0,0	1,4	-1,8	-0,1	0,5	0,8	21,5
7	2.158.123	726.532	15,7	0,0	1,4	-1,5	-0,2	0,5	0,6	16,4
8	2.574.964	966.361	9,4	0,0	1,4	-1,3	-0,4	0,4	0,4	9,9
9	3.445.836	1.406.434	4,7	0,0	1,1	-1,3	-0,9	0,2	0,3	4,2
10	8.039.120	3.850.201	1,3	0,0	0,1	-1,4	-5,4	0,0	0,1	-5,1

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