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

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

Abril de 2021

CUADERNOS
FEDESARROLLO
72

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

**Cuadernos de Fedesarrollo**
Número setenta y dos

FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

Primera edición: Abril de 2021

© Fedesarrollo

ISBN: 978-628-96151-2-8

Diagramación: David Russi • behance.net/davidrussi

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

# Reformas para una Colombia Post-Covid-19: Hacia un nuevo contrato social

*Coordinadores y editores:*
*Eduardo Lora*
*Luis Fernando Mejía*

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

Bogotá, Abril de 2021

Una publicación de Fedesarrollo
Cuadernos de Fedesarrollo, número setenta y dos

## CONTENIDO

**Agradecimientos** ..... **18**
**Resumen ejecutivo** ..... **21**

**PARTE I: DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS DE REFORMA DE LAS POLÍTICAS SOCIAL, PENSIONAL Y LABORAL** ..... **27**

**Capítulo 1. Reforma de la política social** ..... **29**
I. Introducción ..... 29
II. Contexto de la política social en Colombia ..... 32
III. Análisis de los subsidios y transferencias actuales ..... 35
IV. ¿Son perjudiciales las transferencias no condicionadas? ..... 40
V. Viabilidad y alcance de diversos esquemas de transferencias sociales en la crisis del COVID-19 ..... 42
VI. Conclusiones y recomendaciones ..... 56
VII. Referencias ..... 58
VIII. Anexo: Estimación de las transferencias y programas sociales a partir de la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares ..... 60

**Capítulo 2. Una propuesta de reforma pensional** ..... **64**
I. Introducción ..... 64
II. Un nuevo sistema de pilares: resumen ..... 68
III. La transición e implementación del nuevo sistema de tres pilares ..... 70
IV. Cuantificación del impacto fiscal ..... 76
V. Efectos de la reforma en los ingresos de los trabajadores, el PIB y el empleo formal ..... 79
VI. Los regímenes especiales del sector público ..... 83
VII. Referencias ..... 84
VIII. Anexo: Cálculo del efecto de la reforma en los flujos de caja de Colpensiones ..... 86

**Capítulo 3. Cómo reformar el salario mínimo y las contribuciones laborales** ..... **89**
I. Introducción ..... 89
II. Propuestas de reforma del salario mínimo ..... 90

III. Contribuciones al sistema de salud ..... 94
IV. Aportes a las cajas de compensación familiar ..... 98
V. Aportes para pensiones ..... 102
VI. Síntesis de resultados y sus efectos laborales ..... 103
VII. Conclusiones y consideraciones de implementación ..... 110
VIII. Referencias ..... 113

**PARTE II: DIAGNÓSTICO DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA COLOMBIANA Y PROPUESTAS DE REFORMA ESTRUCTURAL . 116**

**Capítulo 4. Impuesto de renta a las personas naturales ..... 118**
I. Introducción ..... 118
II. Metodología ..... 119
III. Escenario base ..... 124
IV. Simulación de opciones de reforma del impuesto de renta a las personas 129
V. Impuestos a las rentas de capital y al patrimonio de las personas ..... 143
VI. Cálculo de la evasión del impuesto de renta a las personas ..... 147
VII. Conclusiones y recomendaciones ..... 150
VIII. Referencias ..... 152

**Capítulo 5. Sobre los impuestos a las personas jurídicas ..... 154**
I. Introducción ..... 154
II. Impuestos directos a las personas jurídicas ..... 156
III. Carga tributaria de las empresas en Colombia medida con los datos de la Dian ..... 160
IV. Carga tributaria de las empresas en Colombia medida con cuentas nacionales ..... 172
V. Evasión del impuesto de renta por parte de las personas jurídicas en Colombia ..... 175
VI. Costo fiscal de las rentas exentas, los ingresos no constitutivos de renta y la reforma tributaria de 2019 ..... 183
VII. Impuestos a las plataformas digitales ..... 188

VIII. Conclusiones y recomendaciones ..... 192
IX. Referencias ..... 194

**Capítulo 6. Hacia un IVA más eficiente y equitativo ..... 198**
I. Introducción ..... 198
II. IVA frente al impuesto al consumo ..... 199
III. Diagnóstico del IVA y el impuesto al consumo en Colombia ..... 203
IV. Metodología ..... 216
V. Datos y estadísticas descriptivas ..... 218
VI. Resultados ..... 227
VII. Conclusiones y recomendaciones de política ..... 233
VIII. Referencias ..... 234
IX. Anexo técnico ..... 237

**Capítulo 7. Otros impuestos indirectos ..... 252**
I. Introducción ..... 252
II. Impuesto a las transacciones financieras ..... 253
III. Impuestos específicos ..... 263
IV. Recomendaciones ..... 279
V. Conclusiones ..... 287
VI. Referencias ..... 288
Anexos 292

**Capítulo 8. Elementos para reducir la evasión y la elusión tributaria ..... 294**
I. Medidas en información y transparencia ..... 295
II. Limitaciones en deducciones y transacciones ..... 296
III. Valoración de activos y fusiones ..... 297
IV. Asesoría tributaria ..... 298
V. Mecanismos de control y sanciones ..... 298
VI. Personal de la Dian ..... 299

**Capítulo 9. Impactos redistributivos, fiscales y económicos de las reformas ..... 301**

I. Impactos redistributivos ..... 301
II. Impactos fiscales ..... 307
III. Impactos sobre el empleo y el crecimiento ..... 311
IV. Referencias ..... 313
V. Anexos ..... 314

# ÍNDICE DE GRÁFICOS


Gráfico 1.1. Distribución del ingreso antes y después de impuestos y transferencias.... 32
Gráfico 1.2. Ingreso del gobierno general respecto al PIB per cápita, 2018..... 33
Gráfico 1.3. Gasto del gobierno general respecto al PIB per cápita..... 33
Gráfico 1.4. Evolución de la incidencia de la pobreza monetaria en Colombia* ..... 35
Gráfico 1.5. Errores de inclusión en el gasto social en Colombia*, 2017..... 38
Gráfico 1.6. Efecto de las transferencias y subsidios actuales sobre la pobreza y la desigualdad ..... 40
Gráfico 1.7. Proyecciones del costo de universalizar Colombia Mayor, 2020-2070 ..... 45
Gráfico 1.8. Efectos del COVID-19 y de las ayudas del Gobierno en la pobreza monetaria en Colombia..... 46
Gráfico 1.9. Efectos del COVID-19 y de las ayudas del Gobierno en la pobreza extrema en Colombia..... 47
Gráfico 1.10. Efectos de posibles esquemas de transferencias no condicionadas en la pobreza en Colombia ..... 48
Gráfico 1.11. Efecto de posibles esquemas de transferencias no condicionadas en la pobreza extrema en Colombia..... 49
Gráfico 1.12. Efectos del COVID-19 y de posibles esquemas de transferencias no condicionadas en la desigualdad..... 50
Gráfico 1.13. Costo promedio de reducir un punto porcentual de pobreza bajo diferentes esquemas sociales..... 54
Gráfico 2.1. Ingreso promedio recibido por adulto mayor a través del sistema pensional según decil de ingreso (2019)..... 66
Gráfico 2.2. Tasa de cotización que se necesitaría para alcanzar un ingreso en la vejez de $412.000, según el salario típico de los trabajadores de cada decil de ingresos ..... 69
Gráfico 2.3. Efectos de la reforma en los flujos de caja de Colpensiones..... 77
Gráfico 3.1. Tasa de cotización a seguridad social de trabajadores en Colombia ..... 106
Gráfico 4.1. Percentil según el ingreso individual..... 123
Gráfico 4.2. Percentil según el ingreso per cápita del hogar..... 123
Gráfico 4.3. Tasas de tributación efectivas por hogar según percentil..... 126
Gráfico 4.4. Tasas efectivas cuando se limitan los beneficios tributarios al 10% del ingreso de los asalariados y al 25% del ingreso de los independientes ..... 130
Gráfico 4.5. Número de contribuyentes si se reducen los beneficios tributarios al 10% de los ingresos salariales y al 25% de los ingresos de los independientes..... 130

Gráfico 4.6. Número de pensionados por percentil de los hogares ..... 131
Gráfico 4.7. Tasas de tributación efectiva de los hogares con pensiones, con y sin reforma, comparadas con las generales sin reforma ..... 132
Gráfico 4.8. Tasa efectiva al incluir en la base los ahorros voluntarios en las AFP ..... 133
Gráfico 4.9. Tasa efectiva al reducir el primer umbral en un 50% ..... 134
Gráfico 4.10. Número de contribuyentes al reducir 50% el primer umbral ..... 134
Gráfico 4.11. Tasas efectivas al aplanar todas las tasas en un 39% desde el primer umbral ..... 135
Gráfico 4.12. Tasas de tributación, excluyendo todas las exenciones y exclusiones ..... 137
Gráfico 4.13. Número de contribuyentes, excluyendo exenciones y exclusiones ..... 137
Gráfico 4.14. Número de contribuyentes con todas las reformas al impuesto de renta a las personas ..... 138
Gráfico 4.15. Tasas efectivas con todas las reformas al impuesto de renta a las personas ..... 139
Gráfico 4.16. Tasas efectivas de tributación por hogar, según percentiles, con todas las reformas al impuesto de renta a las personas ..... 139
Gráfico 4.17. Tasas efectivas con todas las reformas al impuesto de renta a las personas ..... 141
Gráfico 4.18. Tasas efectivas de tributación por hogar, según percentiles, con todas las reformas al impuesto de renta a las personas y declaración por hogar ..... 141
Gráfico 4.19. Tasas efectivas para asalariados según su salario mensual ..... 142
Gráfico 5.1. Impuestos a las utilidades de las empresas ..... 157
Gráfico 5.2. Tarifa estatutaria del impuesto sobre la renta a personas jurídicas - Países OCDE (2020) ..... 158
Gráfico 5.3. Tarifa estatutaria del impuesto de renta frente al recaudo del impuesto a las utilidades de las empresas (2018) ..... 158
Gráfico 5.4. Tarifa efectiva de tributación de las personas jurídicas en Colombia ..... 163
Gráfico 5.5. Tarifa efectiva de tributación de las personas jurídicas en Colombia, impuestos nacionales ..... 164
Gráfico 5.6. Tarifa estatutaria del impuesto de renta en Colombia ..... 165
Gráfico 5.7. Tarifa efectiva de tributación de las personas jurídicas en Colombia, impuestos locales ..... 166
Gráfico 5.8. Tarifa efectiva de tributación de las personas jurídicas en Colombia, contribuciones a seguridad social y aportes parafiscales ..... 167

Gráfico 5.9. Tarifa efectiva de tributación de las personas jurídicas en Colombia sin incluir contribuciones a seguridad social y aportes parafiscales ..... 168
Gráfico 5.10. Tarifa efectiva de tributación por sector económico ..... 173
Gráfico 5.11. Tarifa efectiva de tributación por sector económico, sin incluir contribuciones a seguridad social y aportes parafiscales ..... 174
Gráfico 5.12. Evolución de la tasa de evasión en Colombia (2010-2018) ..... 181
Gráfico 5.13. Evolución histórica de la tasa de evasión en Colombia (1978-2018) ..... 182
Gráfico 5.14. Monto total de los beneficios tributarios distribuidos en rentas exentas, descuentos y deducción por inversión en activos fijos otorgados a declarantes ..... 184
Gráfico 5.15. Costo fiscal de los beneficios tributarios distribuidos en rentas exentas, descuentos y deducción por inversión en activos fijos otorgados a declarantes ..... 185
Gráfico 5.16 Beneficios tributarios y sus costos por sector para contribuyentes (2019) ..... 186
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* ..... 188
Gráfico 6.1. Número de países en el mundo que aplican el IVA ..... 202
Gráfico 6.2. Recaudo histórico de impuestos al consumo ..... 205
Gráfico 6.3. Evolución histórica de la tarifa general del IVA ..... 206
Gráfico 6.4. Número de tarifas diferenciales de IVA e impuesto al consumo ..... 207
Gráfico 6.5. Tasa de evasión del IVA ..... 208
Gráfico 6.6. Evolución reciente de la cobertura del IVA ..... 209
Gráfico 6.7. Costo fiscal de los tratamientos diferenciales del IVA ..... 211
Gráfico 6.8. Productividad y eficiencia del IVA ..... 212
Gráfico 6.9. Recaudo del IVA en el mundo (2018) ..... 213
Gráfico 6.10. Tarifa general del IVA en el mundo (2018) ..... 214
Gráfico 6.11. Número de tarifas diferenciales en el mundo (2018) ..... 215
Gráfico 6.12. Productividad y eficiencia del IVA en el mundo ..... 215
Gráfico 6.13. Composición del gasto de los hogares por divisiones ..... 219
Gráfico 6.14. Ingresos y gastos totales de los hogares ..... 220
Gráfico 6.15. Incidencia de los impuestos indirectos en los hogares ..... 222
Gráfico 6.16. Gasto por nivel de tarifa para cada decil de ingreso ..... 223
Gráfico 6.17. Incidencia del IVA por decil de ingreso después de compensaciones ..... 229
Gráfico 6.18. Cambio en la carga tributaria por sector ..... 233

Gráfico 7.1. Recaudo del impuesto a las transacciones financieras en el mundo (2018) ..... 257
Gráfico 7.2. Evolución histórica del recaudo del gravamen a los movimientos financieros en Colombia ..... 259
Gráfico 7.3. Recaudo sectorial del gravamen a los movimientos financieros (2019) ..... 260
Gráfico 7.4. Tarifa general del gravamen a los movimientos financieros frente a la desintermediación financiera ..... 261
Gráfico 7.5. Tarifa efectiva del gravamen a los movimientos financieros (2019) ..... 262
Gráfico 7.6. Productividad del gravamen a los movimientos financieros ..... 263
Gráfico 7.7. Recaudo por concepto de impuestos específicos ..... 265
Gráfico 7.8. Recaudo por concepto de cervezas y licores ..... 267
Gráfico 7.9. Carga fiscal sobre cervezas (2018) ..... 268
Gráfico 7.10. Carga fiscal sobre licores (2018) ..... 268
Gráfico 7.11. Carga fiscal sobre vinos (2018) ..... 269
Gráfico 7.12. Participación de cada decil en el consumo total de bebidas alcohólicas ..... 270
Gráfico 7.13. Incidencia del impuesto a las bebidas alcohólicas ..... 270
Gráfico 7.14. Recaudo por concepto de cigarrillos y tabaco ..... 272
Gráfico 7.15. Carga fiscal sobre cigarrillos (2018) ..... 272
Gráfico 7.16. Participación de cada decil en el consumo total de cigarrillos y tabaco ..... 273
Gráfico 7.17. Incidencia del impuesto a los cigarrillos ..... 273
Gráfico 7.18. Recaudo por concepto de impuestos ambientales ..... 275
Gráfico 7.19. Recaudo de impuestos ambientales por categoría ..... 276
Gráfico 7.20. Tarifa efectiva promedio de impuestos a la energía ..... 277
Gráfico 7.21. Tarifa efectiva promedio frente a intensidad energética ..... 278
Gráfico 7.22. Recaudo de impuestos energéticos en Colombia ..... 279
Gráfico 7.23. Impacto del sobrepeso sobre el PIB ..... 281
Gráfico 7.24. Impuesto al carbono en 2020 ..... 284
Gráfico 9.1. Impacto de las reformas sobre el déficit fiscal del GNC (2022-2030) ..... 310
Gráfico 9.2. Impacto de las reformas sobre la deuda pública del GNC (2022-2030) ..... 311
Gráfico 9.3. Impacto de las reformas sobre la tasa de crecimiento económico ..... 312

# ÍNDICE DE TABLAS


Tabla 1.1. Distribución del gasto en subsidios por quintil de ingreso*, 2017 ..... 37
Tabla 1.2. Deficiencias de cobertura de las transferencias sociales, 2017* ..... 39
Tabla 1.3. Costo de diferentes esquemas de transferencias monetarias no condicionadas ..... 43
Tabla 1.4. Efectos del COVID-19 en el costo de la renta mínima garantizada y en la renta mínima de inclusión ..... 50
Tabla 1.5. Costo de un subsidio al desempleo para personas que devengan menos de 1,5 salarios mínimos ..... 52
Tabla 1.6 Gasto total en subsidios en la encuesta frente a datos administrativos, 2017 ..... 62
Tabla 2.1. Quiénes reciben pensiones y por cuánto ..... 65
Tabla 3.1. Tasas de aporte actuales y propuestas en el régimen de salud contributivo ..... 96
Tabla 3.2. Aportes a las cajas de compensación ..... 99
Tabla 3.3. Tasas de aporte actuales y propuestas a las cajas de compensación familiar ..... 101
Tabla 3.4. Efectos directos de la eliminación de las contribuciones obligatorias para pensiones ..... 103
Tabla 3.5. Aportes antes y después de las reformas propuestas y su efecto en los salarios disponibles y los costos laborales ..... 105
Tabla 3.6. Cálculo del impacto del mayor ingreso disponible de los asalariados formales en el PIB y el empleo ..... 108
Tabla 3.7. Cálculo del impacto de los menores costos laborales en el empleo formal asalariado ..... 109
Tabla 4.1. Perceptores de ingresos laborales, ingresos per cápita del hogar y Gini de concentración del ingreso ..... 120
Tabla 4.2. Indicadores de cobertura de la información utilizada ..... 122
Tabla 4.3. Efectos de posibles reformas al impuesto de renta a las personas ..... 127
Tabla 4.4. Simulaciones de reforma al impuesto a los dividendos en Colombia ..... 145
Tabla 4.5. Cálculos de evasión del impuesto de renta de las personas ..... 149
Tabla 5.1. Tarifa efectiva de tributación de las personas jurídicas en Colombia por sector ..... 170
Tabla 5.2. Evasión de impuestos corporativos en una muestra de países ..... 177
Tabla 5.3. Costo total de la evasión del impuesto de renta de las personas jurídicas ..... 183

Tabla 6.1. Porcentaje de cobertura por tipo de bien o servicio ..... 210
Tabla 6.2. Descomposición del gasto de los hogares ..... 221
Tabla 6.3. Comparación de los gastos de los hogares ENPH frente a cuentas nacionales ..... 225
Tabla 6.4. Comparación del IVA ENPH frente a cuentas nacionales ..... 226
Tabla 6.5. Efectos sobre el recaudo del IVA ..... 227
Tabla 6.6. Impacto fiscal de la compensación requerida ..... 228
Tabla 6.7. Impacto de las simulaciones sobre la inflación ..... 230
Tabla 6.8. Rangos de recaudo adicional brutos y netos de compensación ..... 231
Tabla 7.1 Tipologías de impuestos a las transacciones financieras ..... 254
Tabla 7.2. Esquemas de impuestos a las transacciones financieras adoptados en el mundo ..... 255
Tabla 7.3. Países con impuestos a las bebidas azucaradas en el mundo ..... 283
Tabla 7.4. Impuestos al consumo recreativo de cannabis en Estados Unidos ..... 286
Tabla 8.1. Tamaño de la evasión en Colombia, 2019 ..... 295
Tabla 9.1. Impacto redistributivo de las reformas según decil de ingreso per cápita de los hogares, 2022 ..... 305
Tabla 9.2. Impacto redistributivo de las reformas, según el decil de ingreso per cápita de los hogares, 2024+ ..... 306
Tabla 9.3. Impacto fiscal neto de todas las reformas ..... 308
Tabla 9.4. Impacto redistributivo de las reformas en el 10% más rico (percentiles 91-100) ..... 314
Tabla 9.5. Impacto redistributivo de las reformas en los hogares con jefe del hogar asalariado ..... 315
Tabla 9.6. Impacto redistributivo de las reformas en los hogares con jefe del hogar independiente ..... 316
Tabla 9.7. Impacto redistributivo de las reformas en los hogares con jefe del hogar desempleado o inactivo ..... 317
Tabla 9.8. Impacto redistributivo de las reformas en los hogares con jefe del hogar mujer ..... 318
Tabla 9.9. Impacto redistributivo de las reformas en los hogares con jefe del hogar adulto mayor ..... 319

## 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 el que 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 permanentemente 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, Jesús Botero, 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, Alejandro Linares, Santiago Levy, Cecilia López, Astrid Martínez, Adolfo Meisel, Marcela Meléndez, 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. Tampoco habría podido llegar a buen puerto sin el apoyo de un donante colombiano que, a través del National Philanthropic Trust, financió de forma desinteresada un proyecto de tan ambicioso alcance que, creemos, es y será de enorme relevancia para el país. Nuestra gratitud también para él.

# RESUMEN EJECUTIVO

*Luis Fernando Mejía*

La pandemia del COVID-19 ocasionó la peor crisis económica del país en más de cien años de historia. Fedesarrollo estima que, como consecuencia de la contracción de la actividad productiva del 6,8% en 2020, la tasa de pobreza aumentó 6,2 puntos porcentuales, lo que equivale a que tres millones de personas se sumaron a la condición de pobreza. La pandemia agudizó y evidenció problemas estructurales de la economía colombiana: la deficiente focalización del gasto público en subsidios, la 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. Fedesarrollo considera que las crisis son momentos de oportunidad para construir consensos e implementar reformas que permitan corregir problemas como los descritos. Creemos, con absoluta firmeza, que es posible discutir una reforma integral que aborde cuatro grandes políticas de forma unificada: la social, la laboral, la pensional y la 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 seguir avanzando en la senda del crecimiento con equidad.

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

los beneficiarios. Recomendamos, también, la **universalización del programa Colombia Mayor** a los adultos mayores de 65 años, no pensionados, con un monto equivalente a tres líneas de pobreza extrema ($412.000 mensuales). Esta propuesta implica que el sistema de protección a la vejez garantice la cobertura universal, y que al mismo tiempo elimine 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 mensuales por cada adulto menor de 65 años y $35.000 mensuales por cada menor de 18 años (hasta 3 menores por hogar), siempre y cuando asistan al colegio y a chequeos de salud. Calculamos que esta medida aumentaría el monto promedio entregado hoy a los hogares pobres de $44.000 mensuales a $138.000.

En cuanto al sistema de protección para la vejez, se requiere una reforma sustancial encaminada a resolver los problemas de cobertura al adulto mayor en edad de pensión. Fedesarrollo propone sustituir el sistema actual por uno 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 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 el que 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 sería obligatorio para las empresas inscritas en el Régimen Simple de Tributación. El resto de las empresas aportaría por lo menos lo mismo que el trabajador a programas de ahorro que complementarían 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, y con el fin de impulsar la formalidad, proponemos ajustes significativos. En primer lugar, 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 muy diferentes: el contributivo, con un costo del 4% del salario para el trabajador formal y del 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 la salud a cargo del trabajador, que sería del 0% para los ocupados con remuneración de hasta un salario mínimo, sean asalariados o independientes, y que aumentaría gradualmente hasta cerca del 9% para los ocupados con ingresos de 25 salarios mínimos o más**.

También se propone introducir una **tasa progresiva de los aportes que hacen las empresas a las cajas de compensación, que sería del 0% para los empleados con ingresos 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 las cajas de compensación se usaría para financiar un **seguro de desempleo no contributivo** que entregaría tres líneas de pobreza extrema ($412.000) hasta por seis meses a los trabajadores desempleados que en su último trabajo hayan tenido ingresos entre 1 y 1,5 salarios mínimos. Adicionalmente, planteamos la **creación de un auxilio de solidaridad equivalente al 4% de un salario mínimo para trabajadores con ingresos de hasta dos salarios mínimos**. La combinación de estas reformas en materia laboral y pensional implicaría, por un lado, **que un trabajador que gana un salario mínimo** recibiría un **aumento de su salario disponible de hasta un 13%,** así como una **disminución en el costo para la empresa de hasta el 14%**, lo que estimularía la generación de empleo formal.

Para sufragar el costo del programa de apoyo solidario a las familias y trabajadores de bajos ingresos que proponemos es necesaria una reforma tributaria. A pesar de que en las últimas décadas estas han sido numerosas, el recaudo tributario del Gobierno nacional sigue siendo bajo (14% del

PIB): el complejo estatuto tributario y las deficiencias de la administración tributaria han resultado en una enorme variedad de exenciones a empresas y hogares, en unas reglas de tributación que implican un número relativamente pequeño de declarantes y en 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 cuanto a la tributación a las empresas, es fundamental **eliminar las exenciones sectoriales existentes** para 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. Fedesarrollo propone, además, **eliminar el descuento del ICA (impuesto de comercio y avisos)**. Este impuesto, que se **paga en el ámbito territorial contra el impuesto de renta**, incentiva el aumento de las tarifas locales del ICA en detrimento del recaudo de renta a escala nacional, e implica un costo fiscal del 0,5% del PIB desde el 2022. Adicionalmente, recomendamos que se **posponga la reducción de la tarifa de renta corporativa,** que seguiría siendo del 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. 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 al 25% de los ingresos de los independientes,** manteniendo simultáneamente los topes actuales en unidades de valor tributario. Por otra parte, 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**, de acuerdo con las condiciones de cualquier otro ingreso laboral. Proponemos también **aumentar la tarifa de impuesto a los dividendos** del 10% al 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 del 0,25% (patrimonio líquido neto entre $1.000 millones y $2.000 millones), 0,5% (entre $2.000 millones y $3.000 millones), 0,75% (entre $3.000 millones y $4.000 millones) y 1% en adelante.

En cuanto a los impuestos indirectos, recomendamos **elevar gradualmente la tarifa del IVA** sobre los bienes y servicios de la economía de mercado **hasta llegar al 8%** (actualmente estos bienes y servicios están exentos, excluidos o gravados en un 5%). Nuestros cálculos indican que las exenciones al IVA no gravan cerca de la mitad de los bienes y servicios que consumen los hogares, que estas representan un 5,2% del PIB y que benefician en mayor proporción a los hogares de altos ingresos que a las familias más pobres. Proponemos específicamente una tarifa del 2% en 2022 para los bienes excluidos y exentos, del 5% en 2023 y del 8% de 2023 en adelante. Señalamos, también, la necesidad de **ampliar la compensación del IVA para los cuatro primeros deciles de ingreso**, que estimamos sería alrededor de $63.000 mensuales.

Las reformas estructurales que propone Fedesarrollo suponen importantes efectos en la redistribución del ingreso, la reducción de la pobreza, el aumento de la formalidad laboral y el crecimiento económico: **la desigualdad del ingreso se reduciría sustancialmente** (el índice de Gini caería cuatro puntos porcentuales); la pobreza bajaría 9,3 puntos porcentuales (**4,5 millones de personas saldrían de la pobreza)**. Reducciones de la desigualdad y la pobreza de esta magnitud han tomado una década en la historia reciente del país. Creemos, además, que las reformas aquí propuestas incentivarían la **creación de al menos 815.000 empleos formales y aumentarían el crecimiento en 0,52 puntos porcentuales**, con el consiguiente 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, incluyente y que al mismo tiempo impulse el crecimiento económico. Ese es, a fin de cuentas, el objetivo central de las propuestas que Fedesarrollo expone en estas páginas.

# PARTE I:

## Diagnóstico y propuestas de reforma de las políticas social, pensional y laboral

# I. REFORMA DE 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, entre los que se destacan: (i) haber alcanzado elevadas tasas de crecimiento económico (4,3% en promedio) y (ii) haber hecho avances en materia del monto y de 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 –entre 2016 y 2019 fue en promedio del 2,3%– y el recaudo tributario cayó en un 3% del PIB, lo que estrechó el espacio fiscal para fortalecer el gasto social. Como consecuencia, entre 2015 y 2019 la pobreza se redujo únicamente 0,4 puntos porcentuales: 0,1 por año.

Esta situación se agudizó como resultado de la pandemia del COVID-19. Nuestras estimaciones sugieren que la pobreza podría haber aumentado 6,2 puntos porcentuales en 2020. La distribución del ingreso también podría haber experimentado un revés ese año, toda vez que la desigualdad –medida por el 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. Para esto es necesario, por un lado, adelantar 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, 2021). Por otro lado, se requieren acciones eficaces en materia de política social: el gasto del Gobierno en los hogares más pobres debe ser 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 encaminadas

a aumentar la eficiencia y la equidad del gasto y a fortalecer las herramientas de la política social con las que cuenta el Gobierno.

Los resultados de esta investigación coinciden con Mejía (2018), en el sentido de que el gasto social del Gobierno refleja claros problemas de focalización y cobertura. Una parte considerable del gasto público termina beneficiando hogares que no son pobres, especialmente en lo relacionado con el gasto pensional, vivienda, auxilios educativos y servicios públicos. Además, los programas sociales y las transferencias monetarias enfrentan deficiencias de cobertura. Por ejemplo, el 63% de hogares elegibles para beneficiarse de Familias en Acción no reciben el programa, al igual que el 53% de hogares con adultos mayores elegibles para Colombia Mayor. En el universo de programas y transferencias, el 52% de los hogares pobres no reciben ayudas de ninguna transferencia o programas del Estado.

Después de evaluar diversas alternativas, este capítulo propone varias recomendaciones en materia de política social. En primer lugar, muestra las bondades y la viabilidad de aumentar los recursos entregados mensualmente y de universalizar Colombia Mayor en los adultos mayores no pensionados. Si bien esto costaría cerca de un 1,4% del PIB, solucionaría de fondo el problema de cobertura del sistema pensional y reduciría la pobreza en 3,1 puntos porcentuales. Aunque el paulatino envejecimiento de la población podría encarecer el costo de este programa, en el escenario más pesimista este no sobrepasaría un 1,7% del PIB durante los próximos 50 años. En línea con lo planteado en el capítulo 2, la universalización de Colombia Mayor debe ir acompañada de un ambicioso programa de reforma pensional, orientado a solucionar los problemas de inequidad e insostenibilidad financiera, además del déficit de cobertura.

En segundo lugar, luego de evaluar diferentes 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. Esto podría costar un 0,34% del PIB adicional (descontando su presupuesto actual) y reduciría la pobreza

en 3,7 puntos porcentuales, lo que corregiría el 63% del aumento 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 (esta última podría ser eliminada 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 un 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 puntos porcentuales).

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 documento consta de cinco secciones. Luego de esta introducción, en la segunda sección se analizan las transferencias y los subsidios que hace actualmente el Gobierno, con especial énfasis en su focalización y cobertura, y en el efecto en 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 en la pobreza y la desigualdad en medio de la crisis económica actual. Por último, la quinta

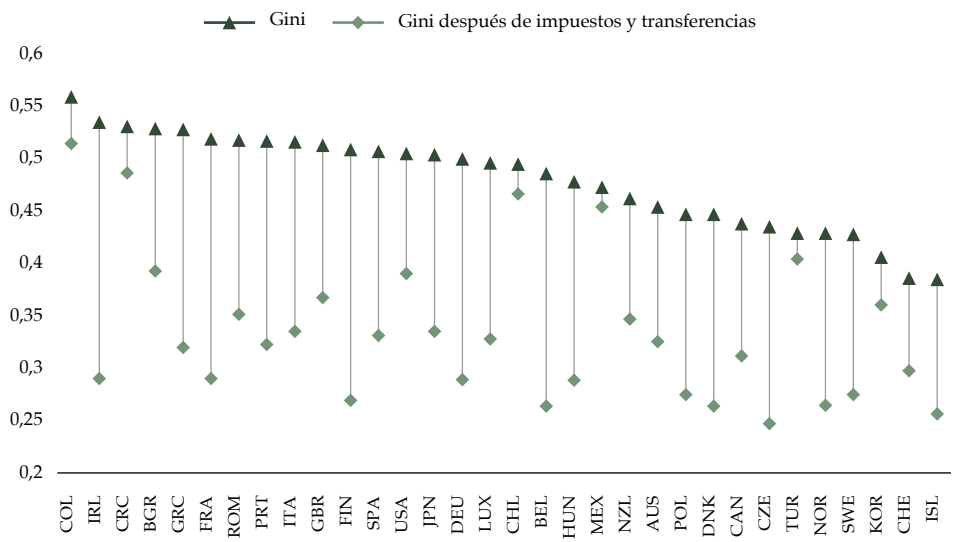
1 Esta metodología soluciona el problema de extrapolar las encuestas mensuales para obtener agregados anuales. Usualmente se asume que los ocupados de las encuestas trabajan doce meses del año, aunque en ciertos casos ellos mismos reportan haber trabajado menos. Se presupone, también, que los desempleados e inactivos que se reportan en cierto mes no tienen ingresos laborales durante todo el año, aunque ellos mismos afirman haber trabajado otros meses del año. Estos factores dan como resultado cálculos sesgados de los agregados anuales de pobreza, ocupación y desigualdad, entre otros. Por lo tanto, esta metodología propone, a partir del método *predictive mean matching*, 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.

sección concluye resumiendo las principales recomendaciones de política pública.

## II. Contexto de la política social en Colombia

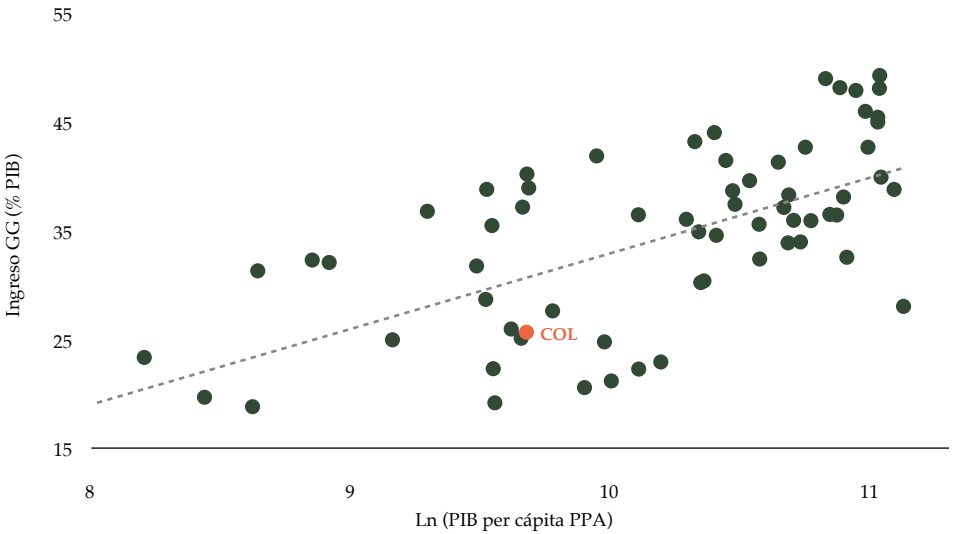
El potencial redistributivo de un país depende en buena medida de cómo los gobiernos recaudan y gastan recursos. En ese sentido, la estructura tributaria y las transferencias que hace el Gobierno a través de subsidios, transferencias, servicios, son clave para reducir la pobreza y la desigualdad de un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

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



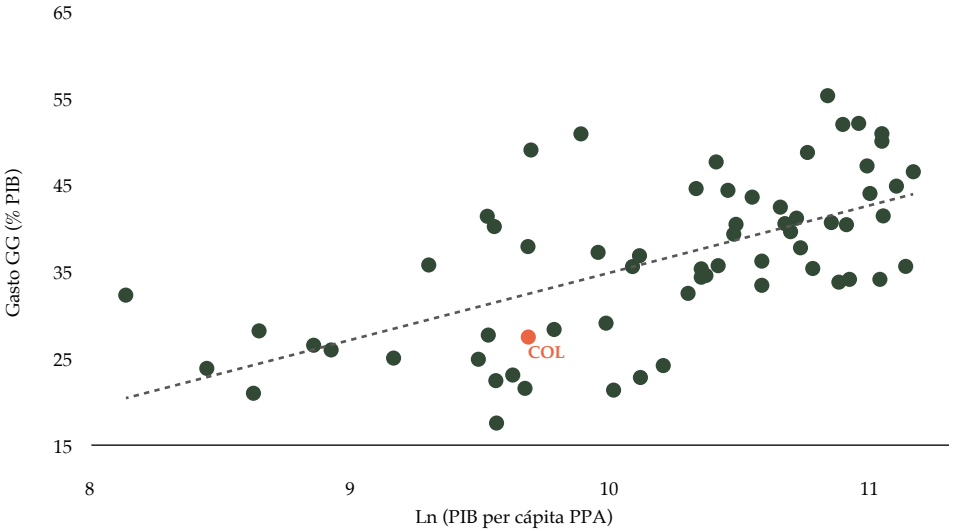

Fuente: Cálculos propios con base en OCDE (*Income Distribution Database)*, OCDE (2017) y Núñez (2020).
Nota: Los datos corresponden a 2017, 2018 para Reino Unido, Costa Rica, Finlandia, Australia, Noruega y Suecia; 2016 para Dinamarca y México; 2015 para Japón, Turquía e Islandia; 2014 para Nueva Zelanda.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

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




Fuente: Cálculos propios con base en los datos del FMI (74 países).

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




Fuente: Cálculos propios con base en los datos del FMI (74 países).

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]

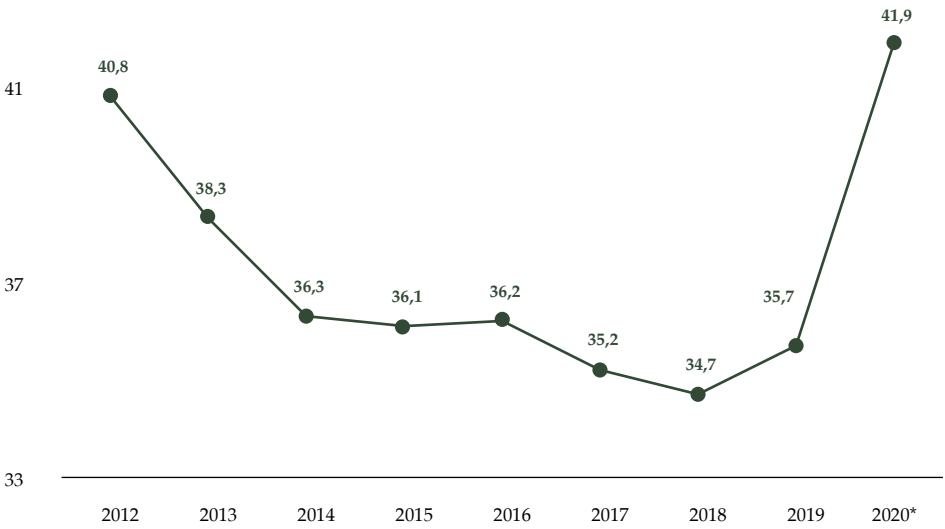
Al analizar la proporción del gasto que se destina a fines sociales, al acceso de la población a los servicios básicos, a la reducción de la pobreza y a la redistribución del ingreso, Colombia luce también rezagado en el panorama internacional. En efecto, mientras que el gasto social del gobierno colombiano estaba alrededor del 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]

El limitado alcance redistributivo de la política fiscal dificultará el abordaje adecuado de las crecientes necesidades sociales que tiene el país. Estas se hicieron evidentes 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 solo 0,4 puntos porcentuales entre 2015 y 2019, y, según nuestros cálculos, aumentó alrededor de 6,2 puntos porcentuales en 2020 (Gráfico 1.4).

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

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 del 31% del PIB, mientras que en Corea del Sur –con un nivel de ingreso similar– es cercano al 11%, inferior incluso al de Colombia.

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




Fuente: Dane. *Cálculos propios con base en GEIH-Dane.
* De aquí en adelante, todos los cálculos 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 tiene 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 inequitativa distribución de las pensiones: el 73% de los subsidios fue recibido por los dos quintiles de mayores ingresos, mientras que el quintil más pobre recibió únicamente el 5%.[6] Otros sectores del gasto sufren también impor-

4 En adelante, el ingreso de los hogares se anualiza utilizando la metodología propuesta por Lora *et al.* (2021).

5 La ENPH logra 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,

tantes problemas de focalización: vivienda, servicios públicos y subsidio al desempleo.[7] Los dos quintiles más altos recibieron, respectivamente, el 51%, 38% y 30% de los subsidios.[8] En el Anexo A se encuentra el detalle de la metodología que se aplicó para reconstruir cada uno de los subsidios.

Aun en el caso de los subsidios con mejores niveles de focalización, el error de inclusión –el gasto que se destina a hogares no pobres– es significativo (Gráfico 1.5). Por ejemplo, el 38% del gasto de Familias en Acción se destina a hogares no pobres, cifra que alcanza un 42% en Colombia Mayor, un 43% en el régimen subsidiado de salud y un 52% en 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 del 36,2% (y 36,5% para las pensiones no contributivas), promedio que es ligeramente inferior al de la región (39,2% y 48,6%).[9]

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: 2,35% del PIB de 2017.

---

en función del sexo, la edad y el valor de la pensión. El valor reportado en la tabla corresponde únicamente al componente de subsidio.

7 El subsidio al desempleo fue creado mediante 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 cubra al 0,8% de los desempleados del país, según las cifras de 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 hizo el mismo ejercicio utilizando la GEIH, y el error de inclusión de Familias en Acción fue del orden del 35%, similar al obtenido con la ENPH.

**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** |

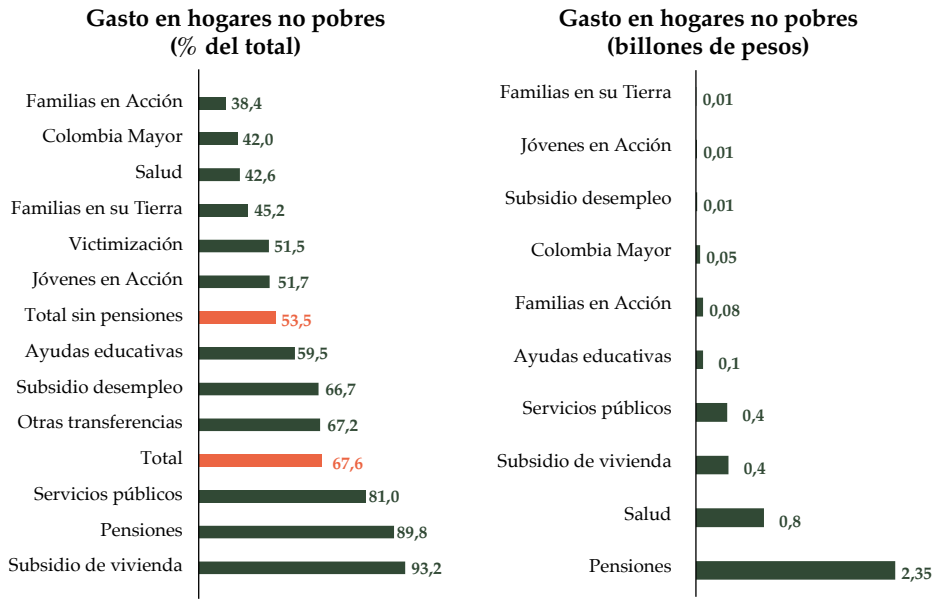
Fuente: Cálculos propios con base en los datos de la ENPH-Dane. *Se toma el ingreso per cápita de mercado, es decir, antes de transferencias y subsidios. En el caso de las pensiones, se incluye únicamente el valor correspondiente al aporte de los individuos.

En la cobertura de las transferencias monetarias también se observan deficiencias (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] Y de los 1,3 millones de hogares pobres en donde hay adultos

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 hogares que recibían la transferencia, pero que perdieron acceso por no cumplir las condiciones establecidas.

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.

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




Fuente: Cálculos propios con base en los datos de la ENPH-Dane.

Las transferencias del Estado tienen un efecto diferenciado en la pobreza. Por ejemplo, por cada billón de pesos gastado en Familias en su Tierra y Familias en Acción, la pobreza se reduce 0,5 y 0,41 puntos porcentuales (Gráfico 1.6a). Esta relación también es importante en Jóvenes en Acción (0,39 pps) y Colombia Mayor (0,38 pps), pero es muy baja en los casos de subsidio al desempleo (0,1 pps), pensiones (0,1 pps) y vivienda (0,03 pps).

11 Se definió la población de "adultos mayores" como aquellas personas que cumplieron la edad de pensión.

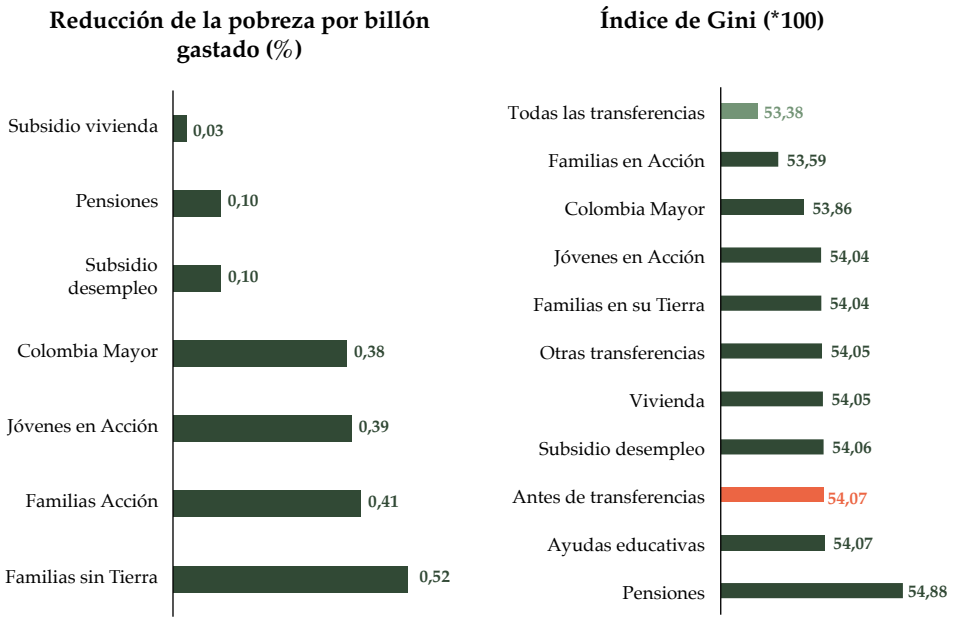
En cuanto a la distribución del ingreso (Gráfico 1.6b), se observa que las pensiones aumentan la desigualdad en 0,8 puntos básicos, mientras que Familias en Acción la reduce en 0,5 puntos básicos.

**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 menores de 6 años)* | 2.925.029 | 1.819.649 | 62,2 | 2.102.686 | 1.332.651 | 63,4 |
| **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 los 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.

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




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

## IV. ¿Son perjudiciales las transferencias no condicionadas?

El debate sobre la aplicación de esquemas de transferencias no condicionadas, como un mecanismo de protección social y de lucha contra la pobreza, ha cobrado importancia en las últimas décadas en el mundo y una gran relevancia en medio de la crisis del COVID-19. La aplicación 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).

Las transferencias no condicionadas podrían reducir significativamente una 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. En consecuencia, sus oportunidades de invertir en actividades productivas, en educación, salud, e inclusive en una adecuada alimentación, son restringidas.

Sin embargo, las transferencias no condicionadas también despiertan dudas y críticas por sus potenciales efectos adversos, especialmente en el mercado laboral. Las principales críticas se relacionan con (i) el desincentivo que podrían generar en la participación laboral y (ii) el uso que se le daría a este ingreso, dado que es una transferencia no condicionada: se ha argumentado, por ejemplo, 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 sostiene que las transferencias monetarias no parecen desincentivar la participación laboral de los beneficiarios –de hecho, en algunos casos, la incentivan– (ver por ejemplo Banerjee *et al*., 2019, 2020; Akee *et al*., 2010, Salehi y Motasfavi, 2018).[12] De otra parte, esta literatura revela también que las transferencias monetarias no condicionadas desincentivan el consumo de alcohol y tabaco (Evans y Popova, 2017): se sugiere que si bien el consumo excesivo de estos bienes sigue siendo un problema 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 exhaustiva revisión de Banerjee, *et al*. (2019) sobre el tema, las transferencias monetarias no condicionadas han tenido efectos positivos muy importantes en otros frentes: reducción significativa de la pobreza, incentivación del ahorro, el crédito, mejoras en los hábitos alimenticios, en la asistencia escolar, en los resultados académicos, en el desarrollo cognitivo, reducción de la violencia doméstica, empoderamiento femenino, entre otros.

12 Al respecto, Banerjee *et al*. (2019) y Alderman y Yemtsov (2013) señalan que la ausencia de efectos negativos en 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 sí puede tener efectos negativos en la participación laboral.

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

En esta sección se analiza el costo y el alcance de diversas variantes de tres transferencias no condicionadas: la renta básica, la renta mínima garantizada y la renta mínima de inserción. De acuerdo con Ravallion (2015), la renta básica es 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 (o ingreso mínimo garantizado) es una transferencia periódica que hace el Estado para complementar los ingresos de los individuos y así alcancen cierto ingreso mínimo. En ese sentido, el monto que se entrega a cada hogar varía según los ingresos propios devengados antes de la transferencia.

Por último, la renta mínima de inserción es una transferencia periódica que se entrega de manera focalizada a una población que no cuenta con ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas. La diferencia entre la renta mínima garantizada y la de inserción es que la segunda le asigna a los hogares una transferencia de monto fijo, independientemente de sus ingresos propios. Es importante mencionar que, además del diseño, los esquemas pueden tener diferentes efectos no intencionados en el comportamiento de los hogares. En el caso de la renta mínima garantizada, por ejemplo, cada peso potencial que podrían obtener los hogares por sus actividades laborales no afecta su nivel de ingreso, pues dejarían de recibir ese mismo monto por concepto de la renta mínima garantizada (esto podría implicar una importante desincentivación al trabajo).

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 aparte 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 renta mínima garantizada –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 renta mínima de inclusión 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 se destinara a todos los hogares pobres, el costo ascendería a 1,32% del PIB en media línea de pobreza extrema y a 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 de pobreza extrema | 0,26 | 2,66 | 3,80 | 0,33 | 1,32 | 0,08 |
| 1 línea de pobreza extrema | 0,52 | 5,33 | 7,59 | 0,67 | 2,63 | 0,32 |
| 1 línea de pobreza | 1,24 | 12,80 | 18,11 | - | 6,13 | 2,47 |
| 2 líneas de pobreza | 2,48 | 25,61 | 36,23 | - | - | 11,92 |
| Salario mínimo | 3,13 | 31,83 | 45,78 | - | - | 19,86 |

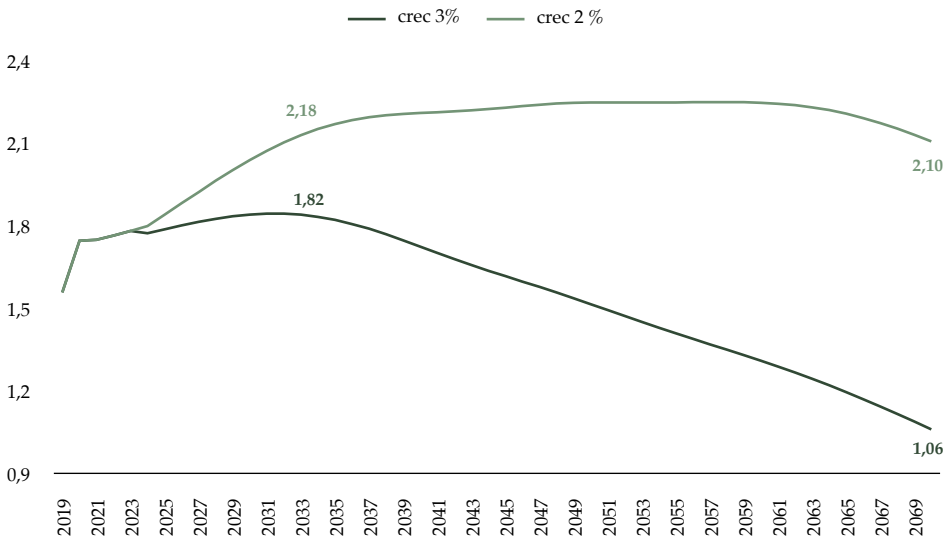
Fuente: Cálculos propios con base en datos de la GEIH, 2019. *Se incluyen a los adultos mayores no pensionados.
Nota: Las líneas de pobreza y pobreza extrema incorporan la actualización metodológica del Dane y corresponden a la línea de cada departamento, ciudad y dominio en valores de 2019.

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 un 2,7% del PIB para todos los mayores de edad y un 3,8% para toda la población. No obstante, una renta básica para todos los adultos mayores de 65 años, no pensionados, tiene un costo bastante 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 el monto de Colombia Mayor se definiera 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 de 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 Colombia Mayor Universal, bajo dos supuestos de crecimiento económico de largo plazo (3,5% y 2%). Adicionalmente, se asumió que el régimen de pensiones obligatorias se elimina progresivamente –en línea con la reforma pensional propuesta por Lora en el capítulo 2–, lo que implica un mayor costo de Colombia Mayor 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: se ubicaría entre un 2,1% y un 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.

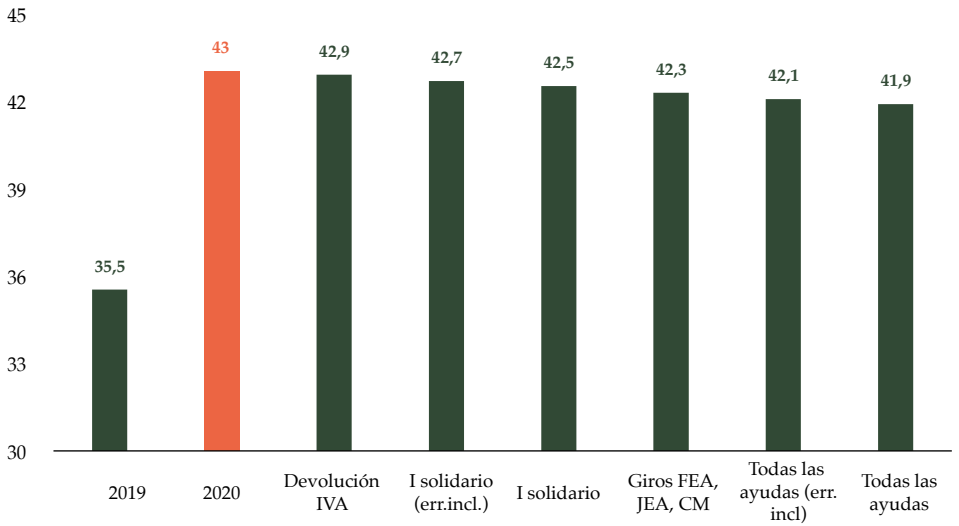
### Posibles estrategias para contrarrestar el efecto del COVID-19 en el aumento de la pobreza

En este apartado cuantificamos el efecto del COVID-19 en el aumento de la pobreza, de la pobreza extrema, de la desigualdad y en el costo de la renta mínima garantizada. También se calcula el impacto que tendrían diferentes esquemas de transferencias no condicionadas (y otros esquemas, como un subsidio al desempleo) en la reversión del crecimiento de la pobreza y de la desigualdad.

Para estimar el efecto del COVID-19 en la pobreza se utilizó una metodología similar a la de Núñez (2020). A partir de la GEIH se calculó la destrucción de empleo mensual en los diez principales sectores económicos desde marzo hasta diciembre de 2020. Se cuantificó, también, la reducción de los ingresos laborales por decil de ingreso en 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. Acto seguido, se reconstruyó el ingreso per cápita de los hogares y se volvió a calcular la pobreza. Se estimó, además, el posible impacto de las ayudas que ha dado el Gobierno para hacer frente a la crisis actual (Ingreso Solidario,[13] los giros extraordinarios de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor,[14] y la devolución del IVA[15]).

**Gráfico 1.8. Efectos del COVID-19 y de las ayudas del Gobierno en la pobreza monetaria en Colombia**
**(%)**



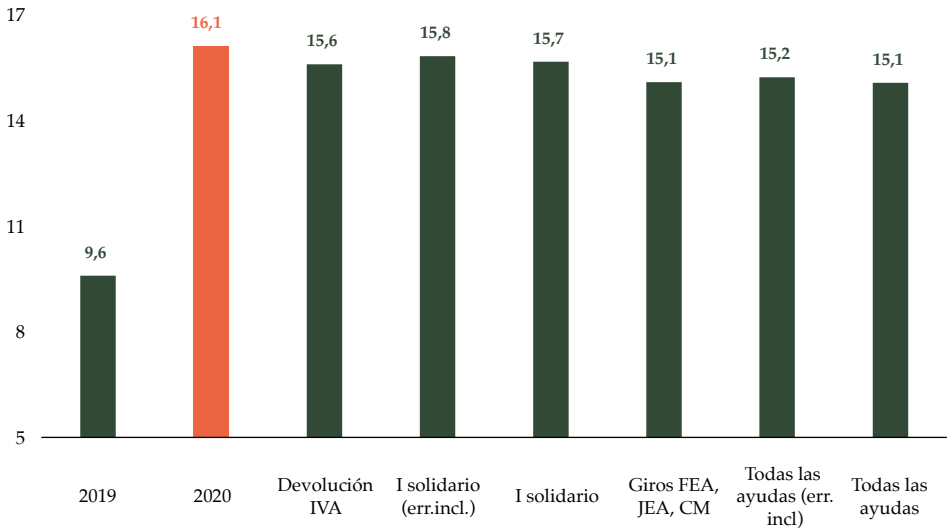

Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-Dane 2019, 2020.
Nota: Para el efecto de Ingreso Solidario se añadió un escenario en el que se asume un error de inclusión del 38%, consistente con la precisión de la focalización de Familias en Acción (el subsidio mejor focalizado).

13 Ingreso Solidario es una transferencia no condicionada, creada en medio de la emergencia del COVID-19. Se destina a 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, este valor se les otorgó a 3.000.000 de hogares pobres y vulnerables en la GEIH de manera aleatoria, siempre y cuando no recibieran ninguna de las otras transferencias.

14 El Gobierno otorgó en 2020 cuatro giros extraordinarios a las familias beneficiarias de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, por un valor de $145.000, $356.000 y $160.000 respectivamente. Este efecto se simula en la GEIH, otorgándoles los cuatro giros extraordinarios a las familias beneficiarias de cada subsidio.

15 En 2020, y cada dos meses, el Gobierno le devolvió a 1.000.000 de hogares el valor de $75.000 del gasto en IVA. Los hogares beneficiarios fueron los 700.000 hogares más pobres de Familias en Acción y los 300.000 más pobres de Colombia Mayor. El efecto de este subsidio se simula identificando en la GEIH los hogares más pobres de Familias en Acción y de Colombia Mayor, y devolviéndoles el IVA.

**Gráfico 1.9. Efectos del COVID-19 y de las ayudas del Gobierno en la pobreza extrema en Colombia**
**(%)**



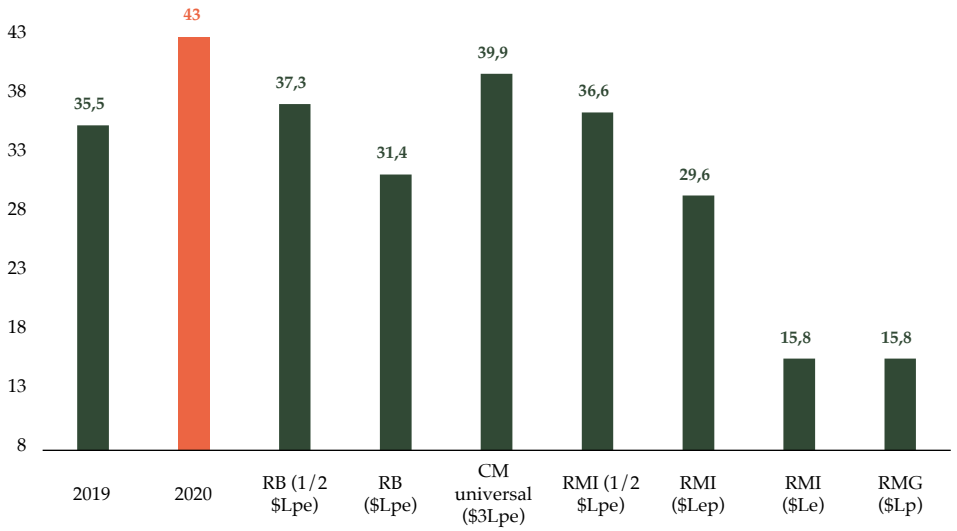

Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-Dane 2019, 2020.
Nota: Para el efecto de Ingreso Solidario se añadió un escenario que supone errores de inclusión del 38%, consistente con la precisión de la focalización de Familias en Acción (el subsidio mejor focalizado).

Como se observa en el Gráfico 1.8 y en el Gráfico 1.9, la pobreza y la pobreza extrema podrían haber aumentado 7,5 y 6,5 puntos porcentuales, 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 puntos, lo que corresponde al 15%-16% del efecto de la crisis.

En vista del reducido efecto de las ayudas del Gobierno en la crisis, es necesario replantear y reenfocar varias de ellas e implementar nuevas herramientas que sí contrarresten el aumento de la pobreza. 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 a los que se aludió en la sección anterior. De las estimaciones se pueden sacar 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 puntos porcentuales. Segundo, una renta mínima de inclusión en media línea de pobreza –incluso

previendo un error de inclusión del 38%– podría reducir la pobreza en 6,4 puntos porcentuales (con un presupuesto de un 1,32% del PIB) por encima del efecto que tendría una renta básica a todos los mayores de edad por el mismo monto. Esta última reduciría la pobreza en 5,7 puntos porcentuales y requeriría el doble de recursos: un 2,66% del PIB). Por lo tanto, un esquema focalizado sería mucho más efectivo y menos costoso que uno universal, incluso asumiendo errores de focalización similares a los de Familias en Acción.

**Gráfico 1.10. Efectos de posibles esquemas de transferencias no condicionadas en la pobreza en Colombia**
**(%)**

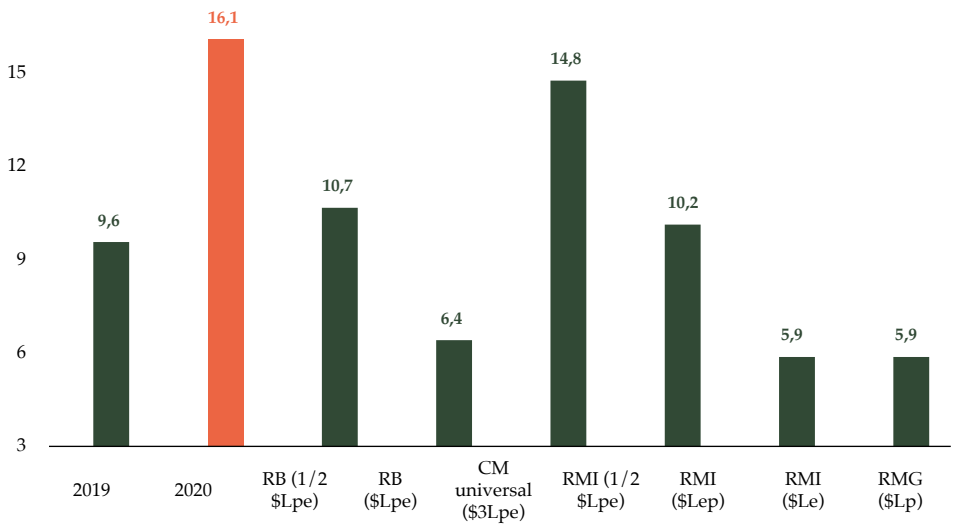



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-Dane 2019, 2020.
Nota: Los esquemas de renta mínima de inclusión y renta mínima garantizada suponen errores de inclusión del 38%, como en Familias en Acción (la transferencia mejor focalizada).

De otra parte, la Tabla 1.4 muestra que la crisis actual encarecerá sustancialmente la renta mínima garantizada y la renta mínima de inclusión. 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 la universalización de Colombia Mayor se incorpora en los cálculos, 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 oneroso que los esquemas de renta básica o renta mínima de inclusión. Además, si se implementara en media línea de pobreza extrema, esta podría ser eliminada totalmente por un costo no muy elevado (0,67% del PIB). La desventaja es que si se implementa para la población en situación de pobreza extrema, no tendría ningún efecto en la pobreza: toda la población pobre que no está en situación de pobreza extrema quedaría desprotegida.

**Gráfico 1.11. Efecto de posibles esquemas de transferencias no condicionadas en 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 del 38%, como en Familias en Acción (la transferencia mejor focalizada).

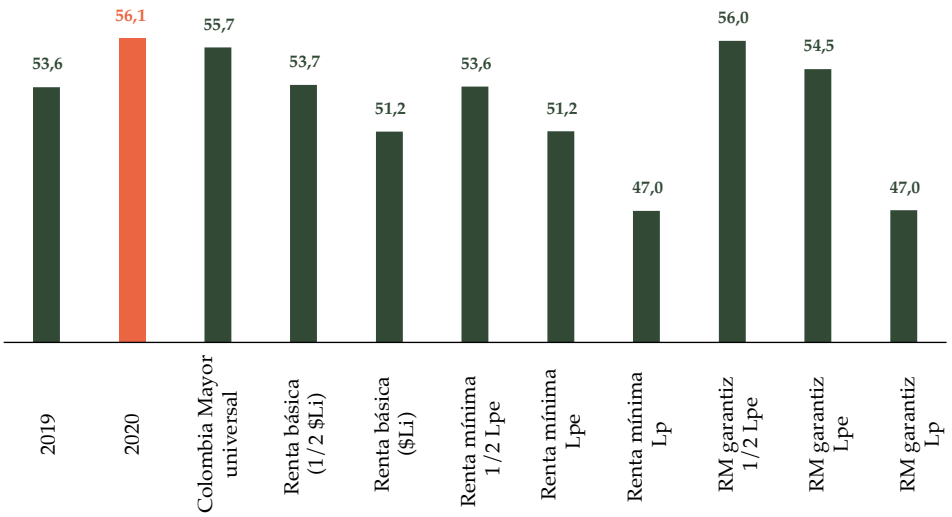
Otro factor que debe tenerse en cuenta es que este esquema requeriría la implementación de una declaración universal de renta para identificar cuánto le falta a los hogares para alcanzar el umbral. Esto podría tener beneficios en términos de formalización, cultura tributaria y menor evasión, pero en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

**Tabla 1.4. Efectos del COVID-19 en el costo de la renta mínima garantizada y en la renta mínima de inclusión**

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

**Gráfico 1.12. Efectos del COVID-19 y de posibles esquemas de transferencias no condicionadas en 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.

Además de haber aumentado la pobreza, la pandemia también habría empeorado la distribución del ingreso. Nuestras simulaciones sugieren que el índice de Gini habría aumentado 2,5 puntos porcentuales: de 0,536 en 2019 a 0,561 en 2020. Los esquemas no focalizados lograrían no solo revertir dicho aumento, sino además mejorar sustancialmente la distribución del ingreso: en una línea de pobreza extrema, la renta básica, la renta mínima de inclusión (con error de focalización del 38%) y la renta mínima garantizada reducirían la desigualdad en 4,9, 4,8 y 1,2 puntos porcentuales, respectivamente.

### 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 actual al desempleo 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 solo cubre a los trabajadores formales por los que se han hecho aportes a las cajas de compensación familiar. Además, según las cifras 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 devengan entre 1 y 1,5 salarios mínimos.[16] 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

16 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 *predictive mean matching* en función de una gran cantidad de variables sociodemográficas.

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 | 0,01 | 0,03 | 0,04 | 0,06 | 0,07 | 0,09 |
| 1 línea de pobreza extrema | 0,03 | 0,06 | 0,09 | 0,12 | 0,15 | 0,17 |
| 1,5 líneas de pobreza extrema | 0,04 | 0,09 | 0,13 | 0,17 | 0,22 | 0,26 |
| 2 líneas de pobreza extrema | 0,06 | 0,12 | 0,17 | 0,23 | 0,29 | 0,35 |
| 3 líneas de pobreza extrema | 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 del 16,1%, según cifras desestacionalizadas del Dane.

Un subsidio al desempleo de estas características tendría otros beneficios adicionales que no son menores: 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 identificar mejor a la población desempleada y brindarle capacitaciones y herramientas que le permita insertarse en el mercado laboral formal. Por ejemplo, en 2017 y 2018 se implementó en Colombia el programa Empleando Futuro.[17] Este ofreció entre 100 y 300 horas de capa-

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

citación a desempleados en hogares vulnerables y pobres. Los resultados de este programa muestran que mejoró 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 bien focalizado, y si además se complementa con un programa ambicioso de capacitación y orientación a sus beneficiarios, tendría también resultados positivos en otras dimensiones clave para la reactivación económica: estímulo al empleo y formalización laboral. Esta medida podría combinarse, también, con una reforma a las cesantías: estas solo podrían retirarse cuando hayan acumulado saldos equivalentes a por lo menos tres salarios al año. Así podrían cubrir hasta seis meses de desempleo, por un valor de medio salario devengado, 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.

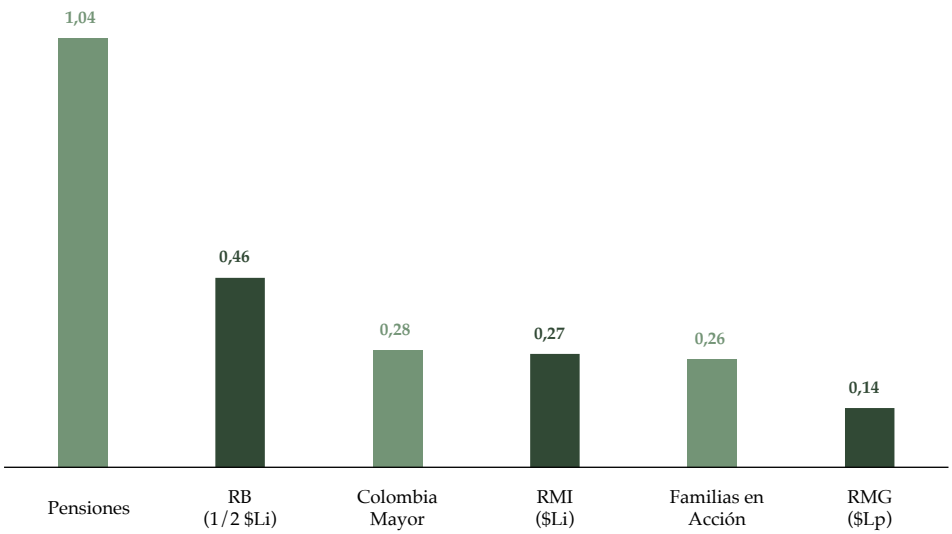
Para evitar que el subsidio al desempleo implique un costo fiscal adicional, el Gobierno podría utilizar uno de los cuatro puntos de cotización que actualmente reciben las cajas de compensación. Esto supondría un presupuesto para el subsidio al desempleo cercano al 0,2% del PIB, muy similar a lo que 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 relación entre costo y efectividad de los programas analizados, comparándolos con la de algunos programas actuales. Comparada con los esquemas focalizados, la renta básica universal no solo es inviable desde el punto de vista fiscal, sino que tampoco es costo-eficiente en la reducción de la pobreza: para bajarla en un punto porcentual se requeriría un 0,46% del PIB en promedio. En contraste, la renta mínima de inclusión y la renta mínima garantizada (con un error de inclusión del

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 reducirla en un punto porcentual.[18] La desventaja de la renta mínima garantizada es que costaría un 3,44% del PIB, si se establece al nivel de la línea de pobreza. Sería razonable implementarla en media línea de pobreza extrema –representaría un 0,67% del PIB–, pero no tendría ningún efecto en la pobreza monetaria (únicamente en su severidad). La desventaja de la renta mínima de inclusión, por su parte, es su mayor costo: este podría ser de un 1,47% del PIB (1% si se incluye el presupuesto de Ingreso Solidario) en ½ línea de pobreza extrema.

**Gráfico 1.13. Costo promedio de reducir un punto porcentual de pobreza bajo diferentes esquemas sociales**
**(% PIB)**




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 del 38%.

18 La efectividad de la renta mínima de inclusión es muy similar a la de los programas actuales mejor focalizados (Familias en Acción y Colombia Mayor), seguramente porque se asume un error de focalización similar (38%).

## Propuestas de reforma a la política social

Dado el alarmante incremento de la pobreza en Colombia en 2020, la respuesta social del Gobierno debe ser ambiciosa: debería buscar el cubrimiento del 100% de la población pobre mediante ayudas y transferencias directas. Luego del análisis realizado en 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 entregaría, en promedio, $138.000 mensuales 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 mensuales por cada menor de edad en el hogar (con un tope de tres), condicionado a que los menores asistan al colegio y a chequeos periódicos de 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 mensuales por cada adulto entre 18 y 65 años.
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 un 2,26% del PIB (0,7%-renta mínima de inclusión; 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 y 4,3 puntos porcentuales respectivamente, junto con una reducción del índice de Gini cercano a 2,16 puntos porcentuales.

Otra implicación de política pública que surge de este estudio consiste en implementar el Sisbén 4.0 como único mecanismo de focalización: el

estrato socioeconómico como instrumento de selección de beneficiarios se elimina de manera definitiva. El sistema de estratos para las viviendas es anacrónico; no existe en ningún otro país emergente o desarrollado del que tengamos conocimiento, y es 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 le otorga a las autoridades locales una excesiva discrecionalidad para definir el monto de los subsidios y para estratificar barrios o viviendas (Meléndez, 2008), lo que abre 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 está mal focalizado. La principal deficiencia se asocia con el régimen pensional, pues el 90% del subsidio se destina a hogares que no son pobres (cerca del 2,3% del PIB). Los subsidios por estrato de los servicios públicos también se focalizan mal: el 81% se destina a hogares que no son pobres. Esto debería ser motivación suficiente para eliminar el estrato socioeconómico como criterio de focalización y que sea a partir del Sisbén como se establecen los subsidios de los servicios públicos. Sin embargo, las transferencias a través del Sisbén también muestran deficiencias de focalización, aunque menores. Por ejemplo, el 38% del gasto en Familias en Acción se destina a hogares que no son pobres. Esta cifra es ligeramente superior en Colombia Mayor (42%), en el régimen subsidiado de salud (43%) y en Jóvenes en Acción (43%). Por lo tanto, deben adelantarse mayores esfuerzos hacia el fortalecimiento del cálculo de los puntajes del Sisbén. La cuarta versión de este instrumento (Sisbén 4.0) parece dar pasos acertados en esa dirección (Núñez, 2020).

Luego de evaluar las diferentes alternativas de política pública, este estudio recomienda extender el programa Colombia Mayor a todos los adultos mayores de 65 años que no estén pensionados. El costo inicial de esta medida podría ascender a un 1,4% del PIB, suponiendo que se establece en tres 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 del 2% promedio en los próximos 50 años), el costo no superaría el 1,7% del PIB.

Este estudio recomienda, además, 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 mediante una renta mínima de inserción para los hogares en situación de pobreza, y, para evitar duplicidades y reducir costos administrativos, de manera coordinada con el resto de los programas sociales. Proponemos que el primer componente de esta renta mínima de inserción sea similar al incentivo de educación de Familias en Acción: se destinarán $35.000 por cada menor de edad dentro del hogar (con un tope máximo de tres), entrega condicionada 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 al 38%). El segundo componente de la renta mínima de inserción 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; esto es, un aumento del 220% frente a la situación actual ($46.516). De esta manera, la pobreza se reduciría en 3,7 puntos porcentuales –previendo un error de inclusión similar al de Familias en Acción–, con un costo neto que ascendería a un 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– dirigido a 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, contemplando 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. y 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. y Mejía, L. F. (2021). Rompiendo las barreras al aumento de la productividad y el crecimiento en Colombia. En Fedesarrollo, *Descifrar el futuro: La economía colombiana en los próximos diez años*, 17-109, Bogotá: Penguin Colombia.

Banerjee, A. V., Hanna, R., Kreindler, G. E. y 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. y Suri, T. (2019). Universal basic income in the developing world, *Annual Review of Economics.*

Camacho, A., Conover, E. y Hoyos, A. (2013). Effects of Colombia's social protection system on workers' choice between formal and informal employment, Banco Mundial.

Chaparro, J. C., García, G. y 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 (2008). Evaluación de la estratificación socioeconómica como instrumento de clasificación de los usuarios y herramienta de asignación de subsidios y contribuciones a los servicios públicos domiciliarios, Departamento Nacional de Planeación.

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

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

Lora, E., Benítez, M., y 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.*

Mejía, L. F. (2018). Hacia un nuevo esquema de subsidios, *Economía Colombiana*, 351, 7-13, Contraloría General de la República, enero-marzo.

Méndez, M. (2008). Subsidios al consumo de los servicios públicos: reflexiones a partir del caso colombiano, Documento de trabajo 2008/02, Corporación Andina de Fomento.

Núñez, J., Olivieri, S., Parra, J. y Pico, J. (2020). The Distributive Impact of Taxes and Expenditures in Colombia, Policy Research Working Paper 9171, Banco Mundial.

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

OCDE (2017). OCDE Economic Surveys: Colombia 2017, OCDE.

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

Robles, M., Rubio, M. y 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. y 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 a partir de la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares

La Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (2016-2017) del Dane contiene información sobre varias transferencias y subsidios que reciben los hogares (ver el listado 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 encontradas en la encuesta representan 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 encontrado en la encuesta representa el 99%, 89% y 94%, respectivamente, del presupuesto asignado en 2017 a cada transferencia.

En el caso de las pensiones, el valor total de la pensión reportado por cada individuo en la encuesta se descompuso entre lo que corresponde al aporte e 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 hizo únicamente para el monto que corresponde al subsidio. De esta manera, lo reportado en la encuesta corresponde al 95% del presupuesto destinado a pensiones en 2017.

En el caso del subsidio en salud –este 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.

El gasto en educación –excluyendo las ayudas directas en subsidios y becas–, por su parte, se reconstruyó así: se identificó a las personas que reportaron estar matriculadas en educación pública preescolar, básica y

media, y se les asignó equitativamente el presupuesto destinado a educación (excluyendo las ayudas directas).

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

a) Se identificaron 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 el que reportan cuánto destinaron al pago de acueducto y alcantarillado, gas y electricidad.
c) Se descartaron los hogares que reportaron no haber recibido esos servicios, o haberlos recibido de manera independiente o irregular.[19]
d) Se obtuvo el valor correspondiente al subsidio para cada hogar, asumiendo el máximo permitido 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 tres veces superior al reportado oficialmente. Esto obedece, muy posiblemente, a que las tarifas en cada municipio varían según cada estrato, y a que en todo caso suelen ser inferiores al tope máximo permitido por la ley. Consideramos, sin embargo, que tomar la tarifa máxima permitida puede producir resultados menos sesgados en términos de la distribución por quintiles de ingreso.

19 Por ejemplo, se descartaron aquellos hogares que reportaron que recibían el servicio de acueducto a través de ríos, bolsas, botellas plásticas o pozos sin bomba.

**Tabla 1.6. Gasto total en subsidios en la encuesta frente a datos administrativos, 2017**

| Subsidios | Presupuesto total (billones) | | |
|---|---|---|---|
| | ENPH | Datos administrativos | % observado en la 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).

# II. UNA PROPUESTA DE REFORMA PENSIONAL

*Eduardo Lora*

## I. Introducción

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

En efecto, mientras que solo una de cada cuatro personas en edad de pensionarse recibe pensión, uno de cada dos adultos mayores de las clases altas está pensionado, y solo uno de cada ocho adultos mayores en la mitad más pobre de la población recibe pensión (Tabla 2.1). Además, las mesadas son muy desiguales: la pensión promedio de los hombres que pertenecen al 1% más rico de la población es cercana a los $12.000.000, 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 las de 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 (solo se exceptúan las rentas programadas de las AFP, cuyo número es muy pequeño).[1] El subsidio estatal corresponde a entre el 61% y el 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).

1 En 2017, solo 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.

**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** |

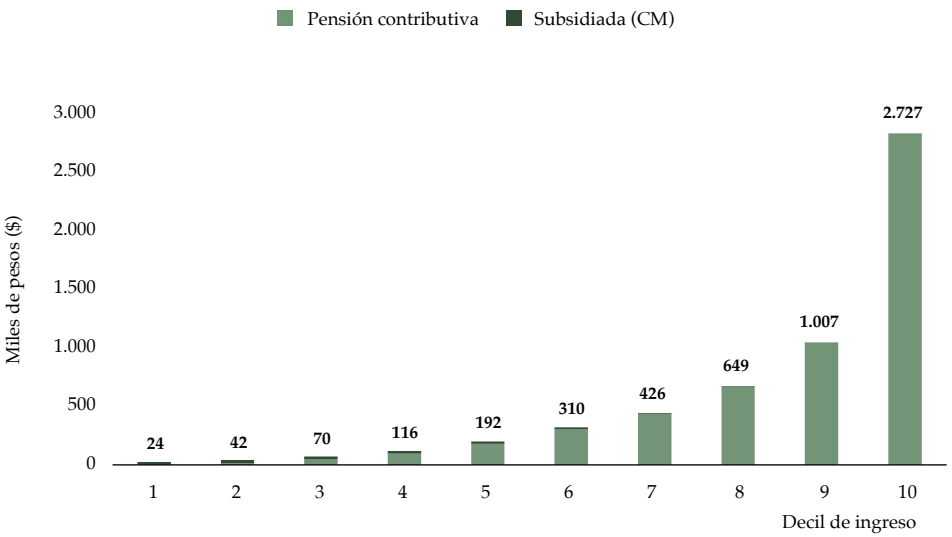
Fuente: Cálculos propios con datos del Dane de la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares, julio 2016-julio 2017 (adaptado de Lora, 2019).

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 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 pobres recibe, en promedio, apenas $24.000, mientras que los adultos mayores del 10% más rico de los hogares reciben, en promedio, $2.700.000.

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. Para cubrir este déficit de caja, en 2019 se destinaron del presupuesto $23,1 billones,

suma equivalente al 2,3% del PIB. Como además Colpensiones recibió por traslados de las AFP $9,1 billones, que equivalen a un 0,9% del PIB, el déficit total de Colpensiones fue un alarmante 3,2% del PIB.

**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.

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, y 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 a julio de 2020 (con respecto al mismo

trimestre del año anterior), y en el trimestre octubre a diciembre aún era menor en 450.000 personas.

Nuestra propuesta de reforma es muy sencilla. El Estado solo 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 al 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, estas 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

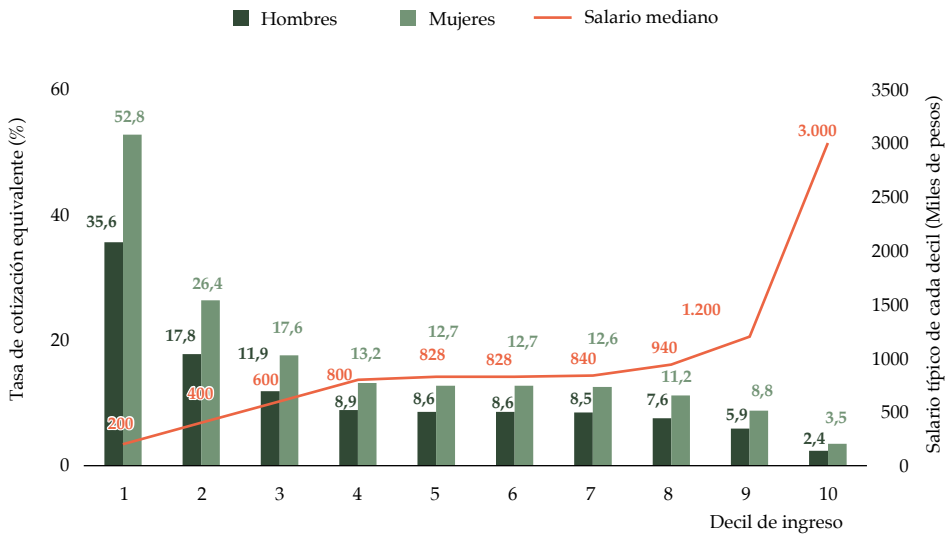
En el régimen actual de pensiones hay cinco modalidades de rentas para la vejez: (1) el régimen de pensiones contributivas de prima media de Colpensiones, (2) el régimen contributivo de ahorro individual con solidaridad de las AFP, (3) el régimen de ahorros voluntarios para la vejez (en las AFP u otras entidades financieras), (4) el programa de beneficios económicos periódicos (los BEP), 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 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 el que empresas y trabajadores quedarían en libertad de escoger un programa de ahorro para la vejez, entregado por una entidad financiera autorizada. Se abriría así la competencia hacia múltiples mecanismos de ahorro ofrecidos por las AFP u otros intermediarios financieros regulados. Quedarían excluidos quienes estén a menos de diez 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 millones). 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 el 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.

**Gráfico 2.2. Tasa de cotización que se necesitaría para alcanzar un ingreso en la vejez de $412.000, 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.

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 mensuales. Un hombre del decil 1, en el que el salario mediano (o ingreso bruto mediano para el caso de los independientes) equivale a $200.000, tendría que ahorrar el 36% de sus ingresos cada mes para alcanzar una pensión contributiva de $412.000 (suponiendo una rentabilidad real anual del 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 en 2019–

tendrían que hacer cotizaciones del 8,6% y 12,7% respectivamente, mientras que aquellos en el decil 10 –con un salario mediano de $3.000.000–, las tasas de cotización implícitas serían del 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 actualmente están desfavorecidos por el sistema de protección a la vejez.

A continuación se explican otros detalles de la propuesta, incluyendo las condiciones de transición e implementación. Más adelante se analizan sus posibles efectos en 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 régimen de prima media* en las siguientes condiciones:
  - Colpensiones continúa pagando las pensiones otorgadas hasta 2021.
  - Como es actualmente, los traslados entre regímenes para hombres mayores de 52 y mujeres mayores de 47 no se permiten, y se mantienen las condiciones actuales del régimen de prima media 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 años y mayores de 42 y a las mujeres menores de 47 años 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 un 25% (lo que implica un aumento de 11,5 puntos porcentuales, que quedarían a cargo del trabajador).
- Se pone un límite máximo de cinco 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 diez años de vida laboral (que tiene un límite máximo de cinco salarios mínimos, como ya se mencionó).
- Esta opción rige tanto para quienes ya están afiliados a Colpensiones como para aquellos afiliados a las 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 años 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 del 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 años que son hombres o menores de 37 años 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 años y las mujeres menores de 47, 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).[2] 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 a 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 los BEP.* Se elimina el aporte obligatorio de 14 puntos para los BEP 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 millones) 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

2 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, el seguro de sobrevivencia para este componente de la pensión sería redundante.

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 tres 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 años 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.

- *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 obtenible 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 por consiguiente quedan 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. 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 treinta países que privatizaron total o parcialmente sus sistemas de pensiones siguiendo el modelo chileno de cuentas individuales, dieciocho 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 *et al.*, 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 solo 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 de 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.

En la actualidad, las contribuciones para pensiones de Colpensiones se destinan, aparte del pago de pensiones, al pago de varias prestaciones no relacionadas con riesgos laborales, 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. Solo una parte menor de esos recaudos adicionales vendrían de gravar las pensiones como cualquier otro ingreso laboral.

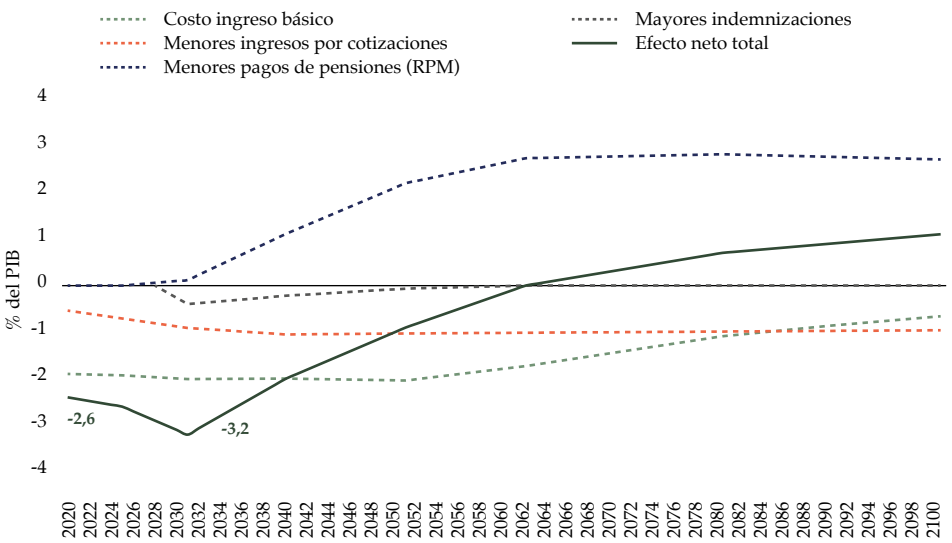
La reforma afectaría los flujos de caja de Colpensiones por cuatro canales: (1) reduciría los ingresos por cotizaciones; (2) aumentaría los pagos por indemnizaciones sustitutivas; (3) reduciría los pagos de pensiones; y (4) generaría un gasto recurrente para el pago del ingreso básico universal para los mayores de 65 años.[3] 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 del 0,55% del PIB en el primer año de la reforma (2021 en el Gráfico 2.3) al 0,9% del PIB en 2030 y a un máximo del 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 acogen a la opción de seguir cotizando– tendría un costo máximo inicial del 0,4% del PIB, suponiendo que solo se acoge a esta opción el 20% de los afiliados actuales de Colpensiones con las edades en que sería permitido. Si más afiliados adoptaran esta opción, las indemnizaciones se-

3 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.

rían menores, pero al costo de tener mayores pensiones en el futuro. El tercer efecto en los flujos de caja de Colpensiones sería el menor costo de las pensiones, que empezaría a verse diez años después de implementada la reforma, es decir, en 2031. Ese año el ahorro sería de solo el 0,1% del PIB, pero ascendería en forma continua hasta llegar hacia 2070 a un máximo de aproximadamente el 2,8% del PIB. Por supuesto, reducir los pagos de pensiones del actual régimen de prima media sería la justificación fiscal de la reforma propuesta. Sin embargo, hay que tener en cuenta el costo del ingreso básico universal para los adultos mayores. En 2021, el primer año de su implementación, costaría un 1,9% del PIB, suponiendo que cubre al 75% de quienes tienen ya la edad para pensionarse (el resto son los beneficiarios actuales de pensiones subsidiadas por el fisco). El costo adicional sería de un 1,8% del PIB, puesto que Colombia Mayor ya hace transferencias a los adultos mayores pobres por un 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 del 2,7% del PIB en la década de 2030 y bajaría a cerca del 1,8% del PIB en 2060 y a 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 el 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 del 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 produce beneficios fiscales en su conjunto y a largo plazo, 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 (ver 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, se trata de 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 solo cubren los flujos de caja de Colpensiones, asumiendo que esta entidad se haría cargo del pago del ingreso básico universal para mayores. Es de suponer, sin embargo, que este programa le permitiría al Gobierno desmontar otras ayudas para los adultos mayores, en particular las del programa Colombia Mayor –si bien su costo actual es muy bajo (0,1% del PIB), 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 en el programa de los BEP (beneficios económicos periódicos). Aunque los desembolsos de este programa son insignificantes (0,001% del PIB, sin incluir costos administrativos), podrían 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 de un 0,17% del PIB, y si se eliminan las exenciones a los aportes voluntarios a las AFP sería de un 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 en los ingresos de los trabajadores, el PIB y el empleo formal

El efecto de la reforma propuesta en 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 (cuatro a cargo del trabajador, 12-13 a cargo de la empresa). Como se mencionó, 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 de 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 más subsidiadas en la actualidad. En cambio, sería positivo para los trabajadores de bajos ingresos que no hayan reunido las condiciones para recibir la pensión mínima en el régimen de prima media.[4]

En el corto plazo, el principal efecto de la reforma en el PIB se daría a través del aumento de 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 en el PIB y su consiguiente impacto en el empleo.

Cada punto porcentual de aumento del salario real disponible de los trabajadores formales menores de 52 años, si son hombres, y de 47 si son mujeres, equivale al 0,09% del PIB. Suponemos que, dependiendo del salario de los trabajadores, entre un 30% y un 80% de su mayor ingreso disponible 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– al que se destinaría el resto tiene un multiplicador de demanda de 1,15 (Ramey, 2011)[5]. Como resultado, por cada punto de aumento del salario real disponible de dichos trabajadores, el PIB aumentaría aproximadamente un 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 en 2.900 personas. Por consiguiente, los 8-8,5 puntos de aumento darían lugar a un crecimiento del PIB del 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 mis-

4 La reforma puede tener efectos menores en 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, y suponiendo que como informal puede recibir parte del menor costo laboral que beneficia a la empresa.

5 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 (el punto medio es 1,15). Este multiplicador supone que los impuestos distorsionantes para financiar ese gasto no aumentan.

mos cálculos se explican e incorporan 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 un 1,9% del PIB, como ya lo mencionamos (o a un 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 del 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 la demanda agregada siga estando 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 (esto 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, vale la pena 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 de hasta diez salarios mínimos. Estas medidas aumentaron en 3,5 puntos porcentuales la probabilidad de que los trabajadores de menos de diez 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 fuera 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 años 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 solo 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 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 en el empleo por la vía de la demanda agregada (191.000) y por la 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 disminuirían 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 clase media 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 traba-

jadores 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 realmente aportados, pues de los 16 puntos de cotización, tres se destinan a comisiones y seguros y 1,5 puntos al Fondo de Garantía de Pensión Mínima.[6]

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 Bernal *et al*. (2017), el costo fiscal de estos regímenes equivale al 2,3% del PIB. Si bien la mayoría 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 para mujeres es 57 años. Bernal *et al*. (2017) han recomendado que, para los hombres, la edad sea 62 años, como en el régimen general. Además, que la 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 un 50 y un 95% del sueldo básico más 'haberes' (primas, sobresueldos y subsi-

6 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).

dios). Las Fuerzas Armadas hacen un aporte efectivo sobre la base total (incluyendo 'haberes') del 5%, que es insuficiente para cubrir el costo de las pensiones. Bernal *et al*. (2017) han 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., González, J. I., Henao, J. C., Junguito, R., Meléndez, M., Montenegro, A. y Villar, L. (2017). *Comisión del gasto y la inversión pública: informe final*, Fedesarrollo.

Dane (2020). Gran Encuesta Integrada de Hogares, mayo.

Kugler, A., Kugler, M. y Herrera, L. O. (2017). Do payroll tax breaks stimulate formality? Evidence from Colombia's reform, w23308, National Bureau of Economic Research.

Levy, S. (2019). Social Insurance, Human Development and Social Cohesion, *Journal of Human Development and Capabilities*, 20(3), 280-296.

Lora, E. (2018). Un escrutinio al régimen de pensiones de ahorro individual con solidaridad, *Economía Colombiana*, 352, 18-29, Contraloría General de la República, abril-junio.

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

Núñez, J., Olivieri, S., Parra, J. y Pico, J. (2020). The Distributive Impact of Taxes and Expenditures in Colombia, Policy Research Working Paper 9171, Banco Mundial.

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

Pensioen Federatie. (2020). The Dutch pension system: highlights and characteristics. http://bit.ly/3T5Xtpi.

Ramey, V. A. (2011). Can government purchases stimulate the economy? *Journal of Economic Literature* 49(3), 673-85.

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

## VIII. Anexo: 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 diez años: 65%.
- Número de mesadas anuales: trece.
- Edades de jubilación: 62 años para hombres y 57 para mujeres.
- Se supone que el 20% de los cotizantes actuales de Colpensiones, que por edad tienen esa posibilidad, se acogen a la opción de cotizar el 25% del salario.
- 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 años (mujeres) y 62 años (hombres): $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 trece mesadas anuales.
- Cobertura del ingreso básico universal: hasta 2030, el 75% de las mujeres de 57 años o más, y de los hombres de 62 años o más; entre 2031 y 2050 aumenta un punto porcentual por año hasta llegar a un máximo del 95%.
- Valores del PIB real (a precios de 2019) proyectados hasta 2100: se supone que el PIB cae 6,5 a 8% en 2020, sube 4,4 a 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 asume que los saldos tienen un rendimiento del 1,5% anual, que es la tasa de aumento del salario mínimo real.

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

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

No se tuvieron en cuenta las menores cotizaciones ni pensiones que resultan de imponer un máximo de cinco salarios mínimos a los afiliados actuales de Colpensiones que, por edad, pueden acogerse a la opción transitoria de cotizar el 25% de su salario hasta llegar a la edad de pensión. En los cálculos tampoco se incluyen los menores pagos por el desmonte del programa BEP. Finalmente, los cálculos no tienen en cuenta los posibles traslados de afiliados de las AFP a Colpensiones, que serían 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 gravar las pensiones y/o los aportes voluntarios a las AFP en el recaudo tributario. 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 menores costos por eliminar la garantía de pensión mínima en las AFP.

# III. 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 claro 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 *et al.*, 2014; Cuesta y Olivera, 2014; Kugler y Kugler, 2009; Kugler *et al.*, 2017). Los aportes obligatorios –por parte de los trabajadores o las empresas que los contratan– solo 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 (ver capítulo 2), 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 meta-estudio de las investigaciones para economías emergentes concluye que hay poca evidencia de que un mayor salario mínimo afecte el empleo total o el empleo formal (Broecke *et al.*, 2017). Sin embargo, diversos estudios sobre Colombia sugieren que el salario mínimo tiene efectos negativos en los empleos, especialmente de los 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 los aumentos en el salario mínimo inducen mayor informalidad (Arango *et al.*, 2020; Mondragón *et al.*, 2010).

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 de cambiar la tasa de contribución para salud del 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 un 9% para los trabajadores de mayores salarios. En la sección 4 se hace un análisis semejante de los aportes a las cajas de compensación y se discuten otras posibilidades de reforma de estas entidades. En la sección 5 se resume la propuesta de reforma de las contribuciones en materia pensional que se analiza en el capítulo 2. 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 su 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 diferentes 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 propone 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) propone "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, Arango y Flórez (2017) proponen, con el fin de estimular el empleo formal, 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 diez años la diferenciación salarial sería apenas de 4,1%, 6,7% y 9,3% en los grupos 2, 3 y 4. También se ha propuesto que la remuneración para los menores de 26 años en condición de aprendices sea del 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 a 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 cinco, 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, etcétera). 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 uni-

dad 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 aumentar el salario mínimo 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, en las que el Gobierno juega el papel de conciliador. Por naturaleza, estas negociaciones son fuente de frustración para todas las partes. En un contexto de pérdida de los ingresos de los trabajadores y de caída de las 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 hacemos 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, este 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.

Los trabajadores aportan en la actualidad un 4% para seguridad social en salud y un 4% para pensiones; las empresas, por su parte, aportan un 4% para las cajas de compensación y un 12% para pensiones (y un punto más en el caso de los salarios de más de cuatro salarios mínimos).[1] Si se adoptan conjuntamente las tres reformas que se proponen en este capítulo, podría elevarse en un 4% el salario mínimo (o concederse un auxilio equivalente). Como los trabajadores de salario mínimo dejarían de pagar los aportes actuales, su salario disponible aumentaría un 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 las empresas que no están inscritas en el Régimen Simple de Tributación acuerden con sus trabajadores (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 el 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, ONG y fundaciones sin ánimo de lucro–, el aporte es 8,5% a cargo del empleador y 4% a cargo del trabajador, para una tasa

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

efectiva de 12,5%. Y para los trabajadores en las empresas de dos o más trabajadores, los aportes son de un 4% a cargo del trabajador hasta diez salarios mínimos. Antes de la reforma de 2012, las empresas aportaban, además, un 8,5% del salario, pero ahora este aporte solo aplica para los salarios de más de diez salarios mínimos (en las empresas declarantes de impuesto a la renta[2]). 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 un 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 Sisbén–, 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 cubierta 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 un 9% para los trabajadores que ganan 25 salarios mínimos. La fórmula sería:

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

2 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 de un 4%, pero que sea progresiva, como se aprecia en la Tabla 3.1. Así, los trabajadores con salarios de hasta 1,25 salarios mínimos pagarían en promedio una tasa de solo el 0,38%, los que ganan entre 2,5 y cuatro salarios mínimos tendrían una tasa promedio del 6,25% y quienes ganan más de diez salarios mínimos pagarían una tasa del 8,51%. La reforma, por consiguiente, no tendría costo fiscal. Seguiría sin cambio el aporte del 8,5% de las empresas para los trabajadores de más de diez 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 al 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 sean menores costos para las empresas. Esto significa que el salario mínimo antes de aportes para salud será un 2% *menor*, mientras que el salario *disponible* para quienes ganan un salario mínimo será un 2% *mayor*. En la tabla se aprecia cuánto cambiarían los ingresos disponibles para los trabajadores y los costos laborales para las empresas según los distintos rangos de salarios. 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 pasaría 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.

Por lo anterior, el menor costo laboral para las empresas se debe totalmente a la reducción del salario mínimo antes de aportes. Puesto que el efecto es más pronunciado en 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 quienes 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 la salud tiene la ventaja de que se ajusta mejor que una tasa plana al uso de los servicios de salud a lo largo 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 diez salarios mínimos a todas las empresas que producen bienes de mercado y que pertenecen al régimen tributario especial (RTE). En la actualidad, las empresas del RTE concentran al menos el 16% de los trabajadores formales de menos de diez salarios mínimos (o el 26% si son mujeres). Estas empresas no pueden beneficiarse de la exoneración de aportes a salud y parafiscales que estableció 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 acompañada de la eliminación de las exenciones tributarias sectoriales del impuesto de renta a las empresas y al IVA, con el objetivo de tener un estatuto tributario que trate de igual forma a todas las actividades productivas del mercado. Quedarían sin cambio las ONG y las entidades que no producen bienes de mercado. Las propuestas en este sentido se detallan en los capítulos 5 a 7.

## 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 diez salarios mínimos. El valor estimado de los aportes en 2019 fue de 7,4 billones de pesos, que representan un 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 de compensación. En el año 2018 tuvieron ingresos de otras fuentes por un valor de 12,4 billones de pesos. Es decir, las cajas manejan más de 19 billones de pesos en recursos, aproximadamente un 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 ($ miles de millones) | 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 ($ miles de millones) | 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, recomiendan 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 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 equivalentes, esos trabajadores tendrán un incentivo para convertirse en informales si los aportes son obligatorios. Aunque la principal población objetivo de las cajas de compensación son 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 para ellos representan 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 del 1,16% para toda la nómina.[3]

La fórmula progresiva de aportes tendría efectos desiguales en las distintas cajas de compensación, dependiendo de la estructura salarial de sus afiliados. Este sería un resultado indeseable, pues la naturaleza del sistema debe ser redistributiva y compensatoria. 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 para fortalecer la posición del Gobierno frente al 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 de 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;

3 En la propuesta de reformas que Fedesarrollo presentó a la opinión pública el 3 de marzo de 2021, reflejada en el resumen ejecutivo de este libro, se dijo que la tasa de aportes promedio sería de un 5%, y que un punto de esos recursos se destinaría a ampliar la cobertura del mecanismo de protección al cesante para que cubriera a los trabajadores con hasta 1,5 salarios mínimos, con un pago equivalente a tres líneas de pobreza hasta por seis meses de desempleo.

subsidio que podría estar condicionado a que participen en programas de capacitación y a que busquen activamente empleo.

**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 $16.562, que corresponden a un 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 diez millones de afiliados.

Como ya se mencionó, otra alternativa de reforma consiste en permitir que cada trabajador o el conjunto de trabajadores de las empresas decidan libremente afiliarse o no a las cajas de compensación. Este último sería el caso si las cajas se convierten en "fondos de empleados" de propiedad de las empresas y de sus trabajadores. Es más difícil cuantificar el posible impacto fiscal en estos casos. Para limitar ese impacto, el Gobierno podría ofrecer una compensación hasta por un cierto porcentaje de pérdida de aportes; por ejemplo un 50%, lo que implicaría un costo máximo inicial de un 0,34% del PIB. El Gobierno establecería además que esta compensación sea descendente hasta desaparecer al cabo de cinco años, y así incentivar a las cajas a prestar servicios más adecuados a las necesidades de las empresas y de los trabajadores, reducir costos y buscar otras fuentes de ingreso.

## V. Aportes para pensiones

En el capítulo 2 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 convenga. Las AFP y otras entidades, en un mercado de competencia regulada, deberían ofrecer estos programas.[4]

Al eliminarse las contribuciones obligatorias que rigen en la actualidad, se liberarían cuatro puntos de las contribuciones que hacen los trabajadores y entre doce a trece puntos de las que hacen las empresas según el salario de los trabajadores (el punto adicional aplica a los salarios superiores a cuatro salarios mínimos).[5] La distribución de esos 16 (o 17) puntos 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 los trabajadores, se dividiría por mitades, como lo ordenaría la ley en el caso de los trabajadores que ganan un 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 semejante a las tablas anteriores, en la Tabla 3.4 se presentan los efectos directos en los salarios disponibles y en 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 un 8% (u 8,5%) y los costos laborales para las empresas se reducirían en un 7,1% (o 7,5%). Empresas y trabajadores podrían utilizar estos recursos adicionales para adquirir libremente los programas de pensiones que más les convenga.

4 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 años que no tengan una pensión subsidiada por el fisco.

5 De los doce (o trece) 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 bien 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.

**Tabla 3.4. Efectos directos de la eliminación de 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 cuatro salarios mínimos suben un 4%; por encima de cuatro salarios mínimos, aumentan un 4,5%. El cambio en el costo laboral para la empresa no tiene en cuenta las contribuciones que estas harían 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 los sistemas de pensiones.

Estos efectos directos de la eliminación de las contribuciones obligatorias aplican solo a los hombres menores de 52 años y a 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 estas harían a los planes voluntarios de pensiones (este aspecto 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 (solo aplican en su totalidad a los hombres menores de 52 años y

a las mujeres menores de 47). Los salarios brutos –antes de aportes– subirían un 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 de un 8%, el aumento en su salario disponible sería de un 13%. Los trabajadores con salarios por encima del mínimo harían aportes –solamente a salud– a una tasa progresiva que llegaría al 8,5% en promedio para quienes ganan más de diez salarios mínimos. Todos los trabajadores tendrían mayores salarios disponibles, con un promedio de aumento del 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, y 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 un 0,5% (esto último por concepto de riesgos laborales, suponiendo la categoría de riesgo bajo). Esto representa un aumento del 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, al 0%, lo que representa un aumento del 13% de su ingreso disponible (incluyendo el aumento del salario mínimo en un 4% o su equivalente como auxilio).

Desde el punto de vista de las empresas, el aumento de los salarios se compensaría con creces en el agregado con los menores aportes. El costo laboral de los trabajadores se reduciría en forma progresiva, empezando por un 10,2% menos para los trabajadores de salario mínimo, y terminando con un 2,6% de reducción para los trabajadores de más de diez salarios mínimos. Para el conjunto de las empresas, la reducción de los costos labo-

rales sería de un 6,7%, sin incluir los aportes que harían las empresas a los planes voluntarios de sus empleados.

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

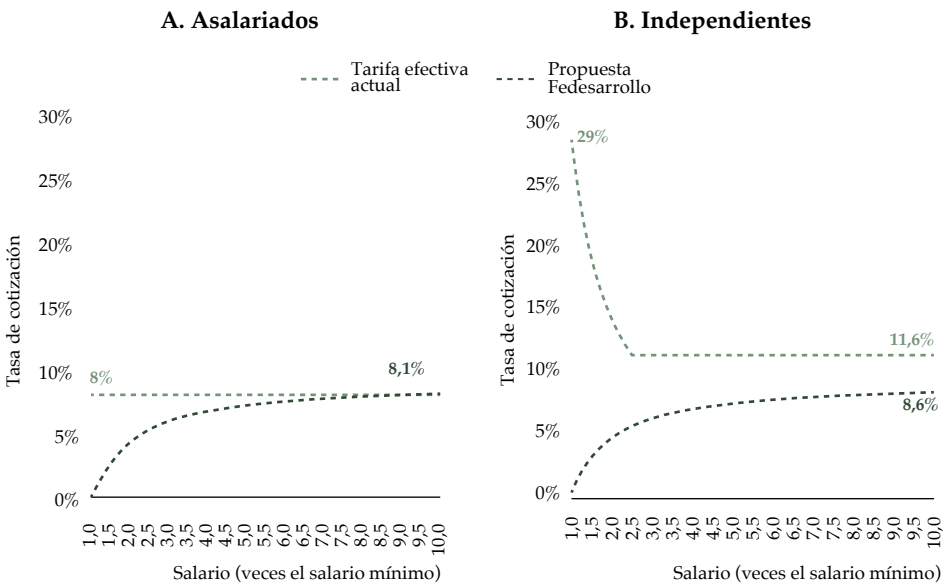
| Rango de salarios (veces el salario mínimo) | Salario mensual promedio actual ($) | Cambio en el salario mensual después de las reformas (%) | Aportes a cargo del trabajador | | Aportes a cargo de la empresa* | | Cambio en el salario disponible del trabajador** (%) | Cambio en el costo laboral para 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 mantendrían sin cambio.
**Con respecto al salario básico, sin tener en cuenta los aportes a los nuevos programas de pensiones (ver Tablas 3.6 y 3.7).
**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 (ver Tablas 3.6 y 3.7).

Un aumento del salario mínimo del 4%, como el que aquí se propone –o su equivalente en un auxilio–, no tendría los efectos nocivos en 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 un 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 equili-

brio general– sobre el empleo formal pueden descomponerse en un efecto de demanda agregada y un efecto de reducción del costo laboral para las empresas.

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




Fuente: Cálculos propios.

Para calcular el efecto de la 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 años 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 (ver Ramey, 2011)[6] y que la elasticidad del empleo formal en respuesta a cada punto de aumento del PIB es 0,7. Suponemos,

6 El meta-estudio 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 (1,15 es el punto medio). Este multiplicador supone que no aumentan los "impuestos distorsionantes" para financiar ese gasto.

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 años y a las 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 con salarios de hasta 2,5 veces el salario mínimo.

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). Esta reforma sustituyó por impuestos los 13,5 puntos de aportes (salud, Sena e ICBF) para trabajadores con salarios de hasta diez salarios mínimos en la mayor parte de los 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 el aumento en 3,5 puntos porcentuales de la probabilidad de que los trabajadores de menos de diez salarios mínimos informales o desempleados pasaran a la formalidad. Por consiguiente, suponemos que la semielasticidad del empleo formal con respecto a cada punto de reducción del costo laboral es 0,26. Aplicamos la misma semielasticidad a todos los grupos salariales, 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 años y mujeres menores de 47 según sus niveles de salario. 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 salarios altos. 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 con hasta 2,5 salarios mínimos aumentarían en 114.000, pero los de los demás bajarían ligeramente).

**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 la demanda agregada | | Efecto en los empleos formales de la mayor demanda agregada |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | De todas las edades (en el régimen de salud contributivo) | Hombres menores de 52 años y mujeres menores de 47 que cotizan a pensiones | Para todas las edades (porcentaje) | Adicional para los hombres menores de 52 años 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 2,5 | 1.408.011 | 2.965.175 | 1.933.389 | 0,8 | 8,0 | 3.015 | 0,5 | 1.733,6 | 0,16 | 13.797 |
| 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** |

Fuente: Cálculos propios con información de la GEIH del Dane y parámetros que se explican en el texto.
Notas: *Con respecto al salario básico. PIB en 2019: $1.061.729 miles de millones.

**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 el empleo formal | | Efecto en los empleos por los menores costos laborales |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | De todas las edades (en el régimen de salud contributivo) | Hombres menores de 52 años y mujeres menores de 47 que cotizan para pensiones | Para todas las edades (porcentaje) | Adicional para los hombres menores de 52 años y mujeres menores de 47 (porcentaje)* | Para todas las edades (porcentaje) | Para los hombres menores de 52 años 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** |

Fuente: Cálculos propios con información de la GEIH del Dane y parámetros que se explican en el texto.
Nota: PIB en 2019: $1.061.729 miles de millones.

Para resumir, el conjunto de reformas laborales que se proponen en este capítulo elevaría el empleo formal en unas 159.000 personas, prácticamente todas de menos de 2,5 salarios mínimos que actualmente son informales, desempleadas o inactivas. Los efectos serían mayores si se establece un sistema de afiliación voluntaria a las cajas de compensación, pero no es factible precisar cuánto. Estos cálculos no incluyen el impacto de la demanda agregada y el empleo que resultaría de establecer un ingreso básico universal para los adultos mayores, que se calcula en 46.000 personas según el capítulo de reforma de pensiones (ver 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 presentó 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 del empleo formal que tienen los mayores costos laborales. La reforma tiene tres componentes: (1) elevar el salario mínimo un 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 del 4% para las cajas de compensación por tasas progresivas que, en cada caso, irían desde cero para los trabajadores con salario mínimo hasta máximo un 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 los costos que resultan de las 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 solo 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 los costos de entrenamiento de los sustitutos, etcétera) (Ramírez, Tribín y Vargas, 2017).
- Eliminar o simplificar otras normas que limitan la discrecionalidad laboral de la empresa (estabilidad laboral reforzada, control de tercerización, etcétera) (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, pues desaparecerían las contribuciones obligatorias para los trabajadores de más bajos ingresos (sin embargo, seguirían siendo considerables para los trabajadores con salarios medios y

altos). Debe notarse, en todo caso, que algunas de estas reformas implican costos fiscales, como las que se refieren a la protección al cesante y a la socialización de 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, etcétera). Otro problema de implementación es la necesidad de establecer con celeridad un marco regulatorio y unos incentivos adecuados para que las AFP y otras entidades financieras ofrezcan programas de pensiones diversos a las empresas y a 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 aquí 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 trabajadoras 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, pues la reforma que se propone desmontaría la protección de la 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., y Pachón, A. (2004). Minimum wages in Colombia: Holding the middle with a bite on the poor, *Borradores de Economía*, 280, Banco de la República.

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

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

Broecke, S., Forti, A. y Vandeweyer, M. (2017). The effect of minimum wages on employment in emerging economies: a survey and meta-analysis, *Oxford Development Studies*, 45(3), 366-391.

Camacho, A., Conover, E. y Hoyos, A. (2014). Effects of Colombia's social protection system on workers' choice between formal and informal employment, *The World Bank Economic Review*, 28(3), 446-466.

Clavijo, S., Vera, A., Cuéllar, E., Idobro, J. D. y Ríos, A. (2018). Elementos para una reforma laboral integral, Asociación Nacional de Instituciones Financieras.

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

Cuesta, J. y Olivera, M. (2014). The impact of social security reform on the labor market: The case of Colombia, *Journal of Policy Modeling*, 36(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, A. y Kugler, M. (2009). Labor market effects of payroll taxes in developing countries: Evidence from Colombia, *Economic Development and Cultural Change*, 57(2), 335-358.

Kugler, A., Kugler, M. y Herrera Prada, L. O. (2017). Do Payroll Tax Breaks Stimulate Formality? Evidence from Colombia's Reform, No. w23308, National Bureau of Economic Research.

Levy, S. (2019). Social insurance, human development and social cohesion, *Journal of Human Development and Capabilities*, 20(3), 280-296.

Lora, E. (2020a). El futuro de las cajas de compensación. https://bit.ly/3YX9Urm.

Lora, E. (2020b). Las AFP y la libertad individual. https://bit.ly/3Z3sCOa.

Maloney, W. F. y Núñez, J. (2000). *Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America*, Banco Mundial.

Mondragón-Vélez, C., Peña, X., Wills, D. y Kugler, A. (2010). Labor Market Rigidities and Informality in Colombia, *Economía*, 11(1), 65-101.

Mora, J. J. y Muro, J. (2019). The long run wage-employment elasticity: Evidence from Colombia, No. 1901, Universidad de Alcalá, Departamento de Economía.

Núñez, J. y Bonilla, J. D. (2001). ¿Quiénes se perjudican con el salario mínimo en Colombia? *Coyuntura Económica,* Fedesarrollo.

Pérez, J. (2020). The minimum wage in formal and informal sectors: Evidence from an inflation shock, *World Development*, 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, N., Tribín, A. M. y Vargas, C. O. (2017). Maternidad y mercado laboral: el impacto de la legislación. En L. E. Arango, F. Castellani y E. Lora (eds.), *Desempleo femenino en Colombia*, BID y Banco de la República.

# PARTE II:

## Diagnóstico de la estructura tributaria colombiana y propuestas de reforma estructural

# IV. IMPUESTO DE RENTA A LAS PERSONAS NATURALES

*Eduardo Lora*
*Miguel Benítez*

## I. Introducción

El impuesto de renta a las personas recauda muy poco en Colombia: en 2018 generó ingresos al fisco por solo un 1,3% del PIB, muy por debajo del 8,3% del PIB en promedio de los países de la OCDE (Clavijo, 2020). Los ingresos que reciben las personas equivalen a un 71,3% del PIB, pero las rentas líquidas netas antes de beneficios tributarios que son reportadas en las declaraciones de renta representan apenas un 12,5% del PIB. Y la tasa efectiva de tributación que se paga sobre esas rentas es apenas de un 3,7% del PIB. Por eso puede decirse que el impuesto de renta a las personas en Colombia es un cascarón vacío, como en otras partes de América Latina (Corbacho *et al*., 2013). Cinco factores, en esencia, 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 líquida 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, del 19% al 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 de 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 (tomados de Garay y 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, los resultados son suficientemente ilustrativos como

para saber cuáles son las reformas más promisorias que pueden hacerse al impuesto de renta a las personas para aumentar el recaudo. Como el impuesto de renta a las personas se diseñó teniendo en cuenta su incidencia en 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 con el mayor detalle posible la incidencia que tiene el Estatuto Tributario vigente en 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 doce 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 doce 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.

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 doce 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.

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

| | Promedio mensual | Anual (datos mensuales ajustados) | Efecto del ajuste (%) |
|---|---|---|---|
| **Número de perceptores de ingreso laboral** | **20,6 millones** | **24,1 millones** | **16,8%** |
| Clase baja (deciles 1 a 5) | 9,2 millones | 11,8 millones | 28,2% |
| Clase media (deciles 6 a 9) | 9,4 millones | 10,2 millones | 8,9% |
| Clase alta (decil 10) | 2,0 millones | 2,1 millones | 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).

### 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 un 20% del PIB, pero solo llegan al 8,8% del PIB en la GEIH. Las pensiones pagadas a las personas equivalen a un 4,3% del PIB según Cuentas Nacionales, pero en la GEIH solo se captan pensiones por un valor equivalente al 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 un 18,1% del PIB, apenas son un 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 la información de las 284 personas naturales declarantes más ricas del país, según se reporta (en forma parcial[1]) en Garay y Espitia (2019). Este método corrige muy parcialmente las deficiencias de representatividad: la cobertura de los ingresos de los trabajadores independientes llega a un 45,7% y la de los ingresos de capital apenas a un 15,5%.

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, etcétera), menos adecuada para el análisis de 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 es apenas de $2.883.000. Para pertenecer al percentil 99 es necesario ganar por lo menos $5.836.000 mensuales en promedio en el año, y para estar en el 1% más rico de los

1 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 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.

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.

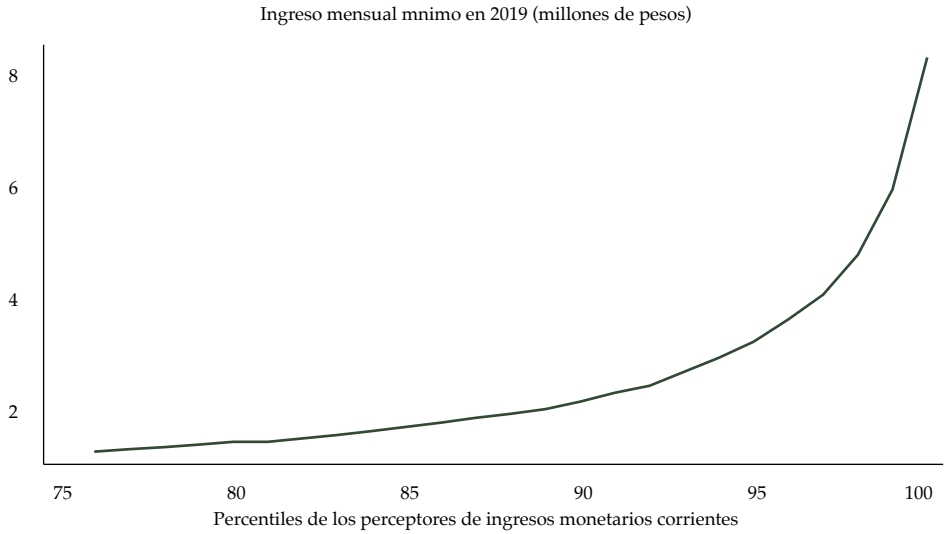
**Tabla 4.2. Indicadores de cobertura de la información utilizada**

| | 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.

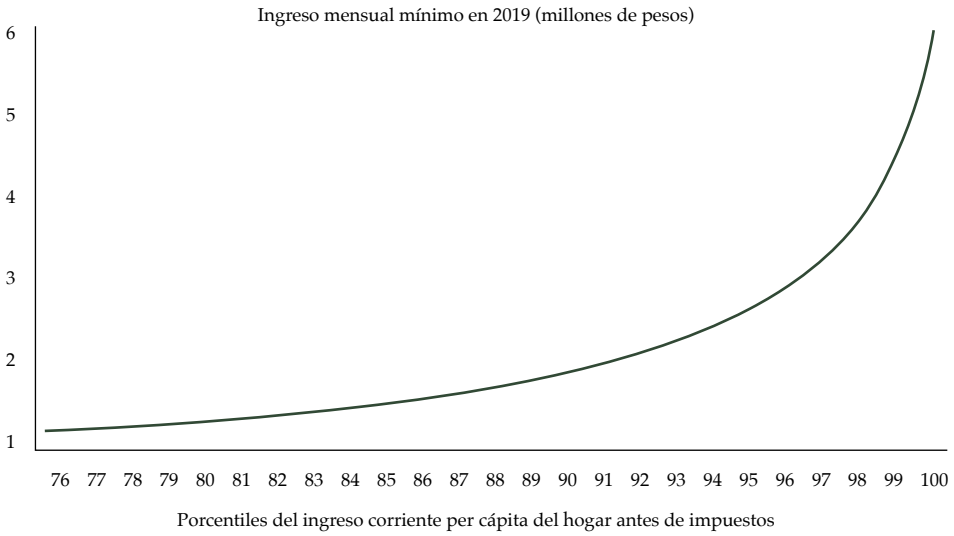
De forma semejante, en el Gráfico 4.2 se presentan los ingresos per cápita mínimos por percentil de los hogares (no de los individuos). Los montos mínimos de ingreso per cápita mensual para los percentiles 94, 99 y 100 son $2.050.000; $4.032.000 y $5.521.000. Por las razones que ya se explicaron, estos 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; reflejan un sesgo psicológico a "sentirse" de clase media (Lora y Fajardo, 2013). Este sesgo dificulta mucho la discusión de las políticas tributarias.

**Gráfico 4.1. Percentil según el ingreso individual**




Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-Dane.

**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 los impuestos o de las contribuciones que pagan 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, etcétera), 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 del 25% de los ahorros vo-

luntarios 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 el 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.*

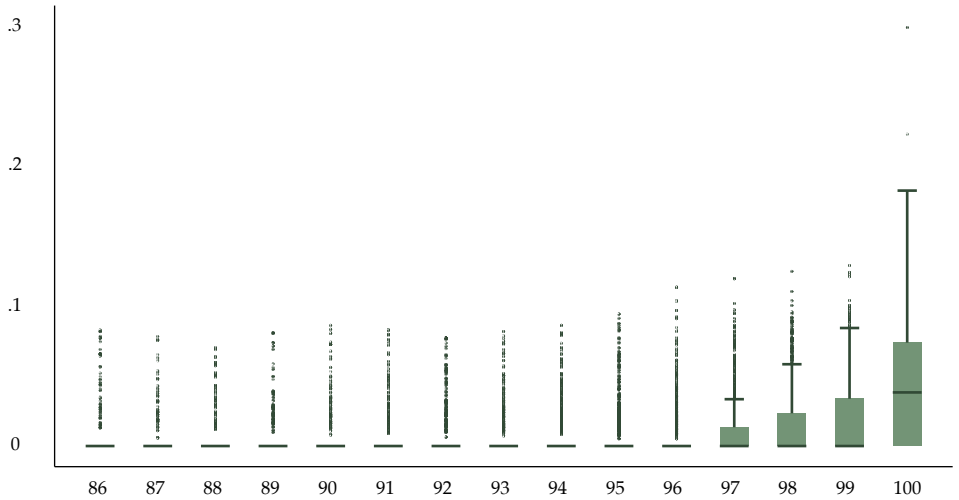
La renta líquida gravable de ingresos laborales y otros está gravada a *tasas de impuestos diferenciales por segmentos*, empezando en un 19% a partir de 1.090 UVT ($37.354.300), hasta llegar a un 39% a partir de 31.000 UVT ($1.062.370.000). Por su parte, la renta líquida gravable de dividendos está gravada a la tasa única del 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 $1.000.000 en el año gravable 2019 son 1,2 millones y el recaudo estimado del impuesto de renta a las personas suma un 0,32% del PIB (Tabla 4.3). Esto es mucho menos que el 1,3% de recaudo efectivo del impuesto de renta a las personas, debido nuevamente a que nuestra

fuente de información deja por fuera gran parte de los ingresos altos de independientes y rentistas de capital.

Las tasas efectivas de tributación del impuesto de renta a las personas 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 impuesto de renta a las personas, aunque la enorme mayoría a tasas muy bajas. Por ejemplo, la tasa efectiva de tributación *mediana* de los hogares del percentil 100 es apenas del 3% (la tasa efectiva promedio es 5,7%). Como lo indican los puntos en el gráfico, solo 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**




Nota: La linea abajo o dentro de las cajas son las medianas. Los puntos son observaciones extremas

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 impuesto de renta a las personas es muy poco progresivo, en el sentido de que cambia mínimamente la distribución total del ingreso. El coeficiente Gini del ingreso per cápita de los hogares pasa del 0,599 antes de impuestos al 0,58 después de impuestos. Como el impuesto de renta a las personas recauda muy poco, su impacto distributivo

**Tabla 4.3. Efectos de posibles reformas al impuesto de renta a las personas**

| Simulación número | Cambio respecto a la simulación base | Gini del ingreso corriente después de impuestos | Gini redistribuyendo 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% |
| 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% |

| Simulación número | Cambio respecto a la simulación base | Gini del ingreso corriente después de impuestos | Gini redistribuyendo 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) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 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).

potencial a través del gasto también es muy modesto. Por ejemplo, si el recaudo del impuesto de renta a las personas se redistribuyera por igual entre todos los perceptores de ingreso, el Gini bajaría apenas a un 0,575.

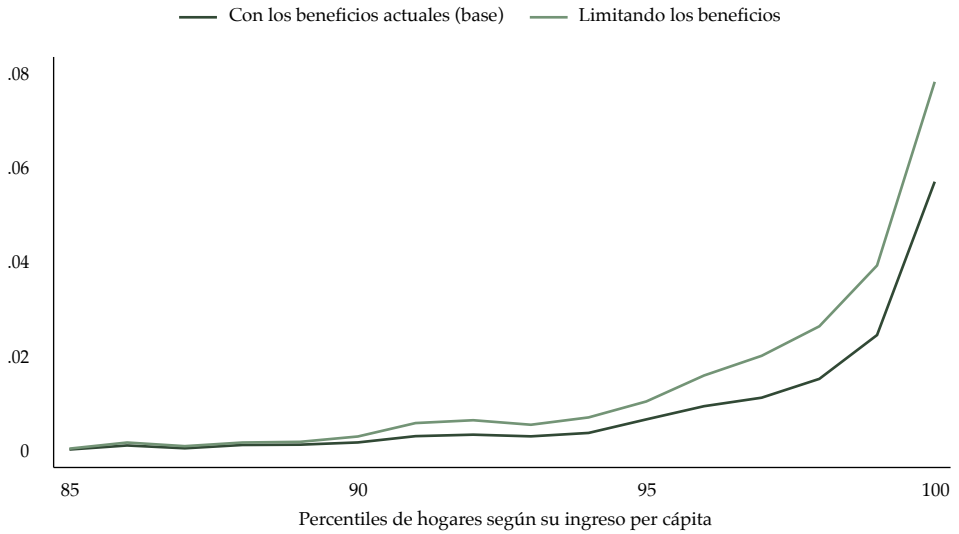
## IV. Simulación de opciones de reforma del impuesto de renta a las personas

Presentamos a continuación los principales resultados de varias opciones de reforma del impuesto de renta a las personas. Las primeras cinco simulaciones son reformas separadas de alguno de los parámetros del impuesto de renta a las personas 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 al 10% de los salarios y al 25% de los ingresos de independientes

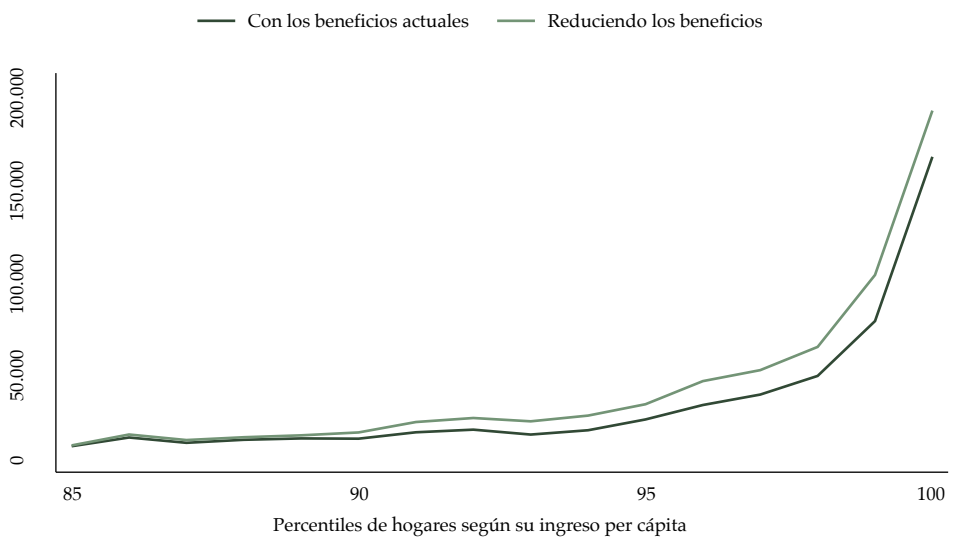
En esta simulación se limitan los beneficios tributarios por exclusiones, que en la actualidad pueden llegar hasta el 40% de la renta líquida neta con un tope en UVT, como mencionamos arriba. Los límites que establecemos son el 10% de los salarios y el 25% de los ingresos de los trabajadores independientes,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

**Gráfico 4.4. Tasas efectivas cuando se limitan los beneficios tributarios al 10% del ingreso de los asalariados y al 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 al 25% de los ingresos de los independientes**

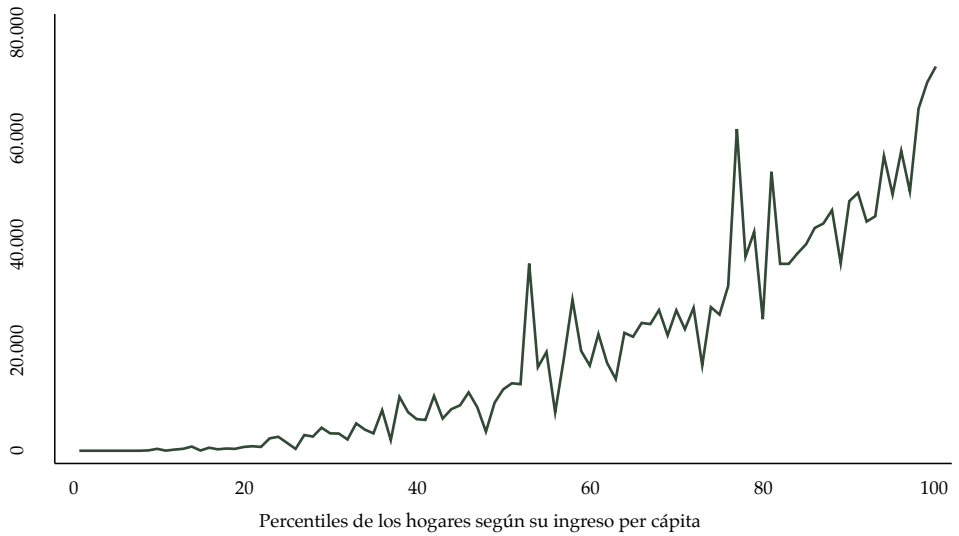



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-Dane.

### 2. Se gravan las pensiones

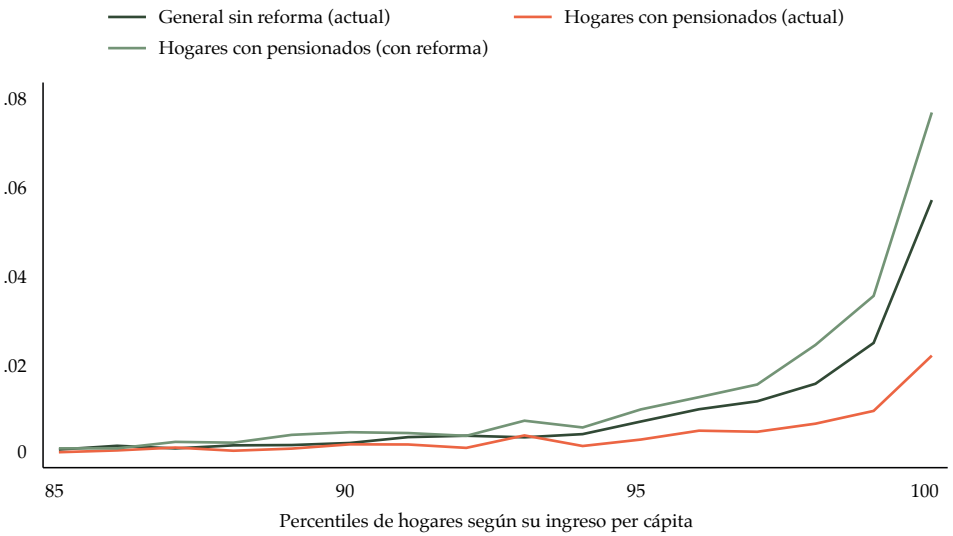
Aunque muchas de las pensiones en Colombia son muy cercanas a un salario mínimo, la mayoría de los pensionados no pertenece a hogares de clase media, sino a hogares de ingresos relativamente altos (Gráfico 4.6). Dado que es bastante alto el umbral a partir del cual se paga la tasa más baja de impuestos (de 19%), en el caso en que se decidiera gravar las pensiones como cualquier otro ingreso, la gran mayoría de los pensionados no tendría que pagar impuestos. 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 solo porque generaría 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**

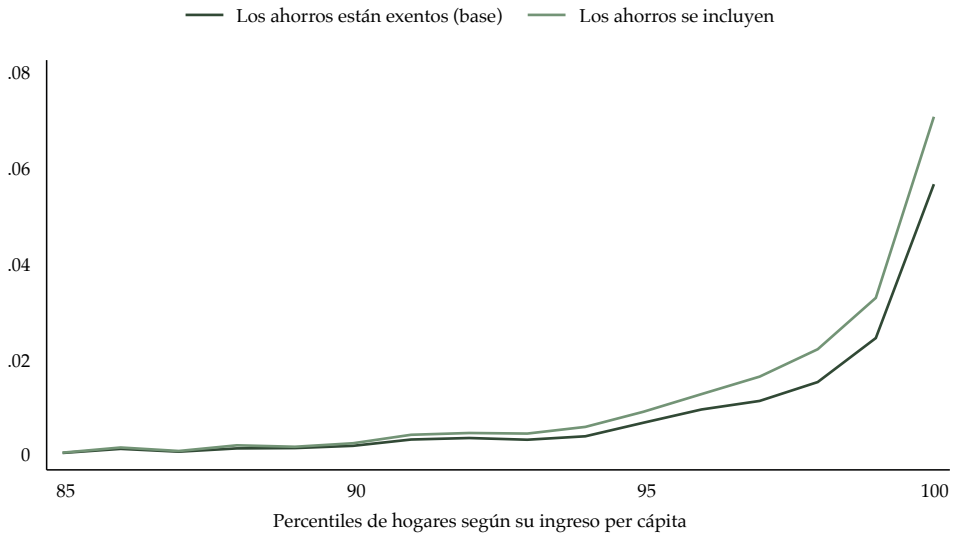



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-Dane.

### 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 un 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 en las tasas efectivas de tributación es modesto y moderadamente progresivo (debido al efecto del tope). El efecto fiscal sería de apenas un 0,1% del PIB.

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

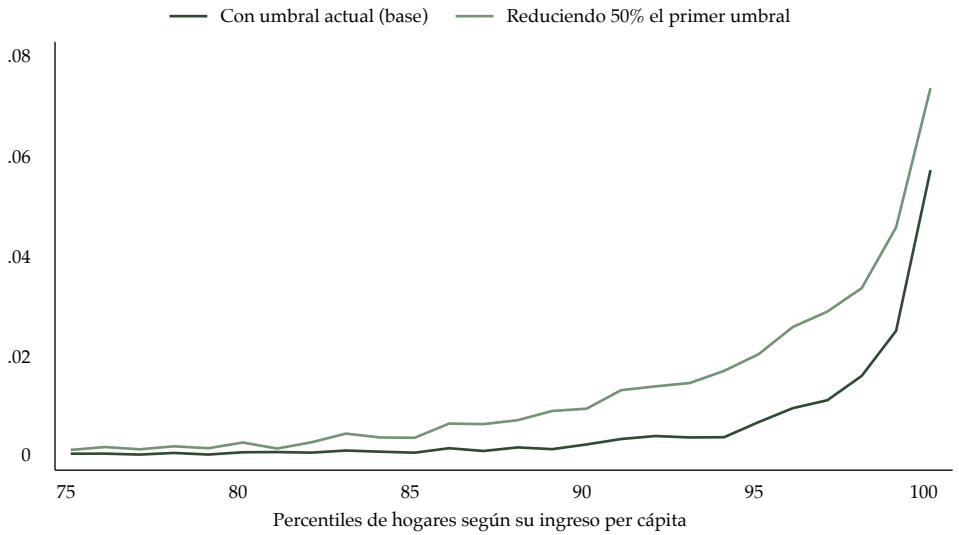



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-Dane.

### 4. Se reduce a la mitad el primer umbral

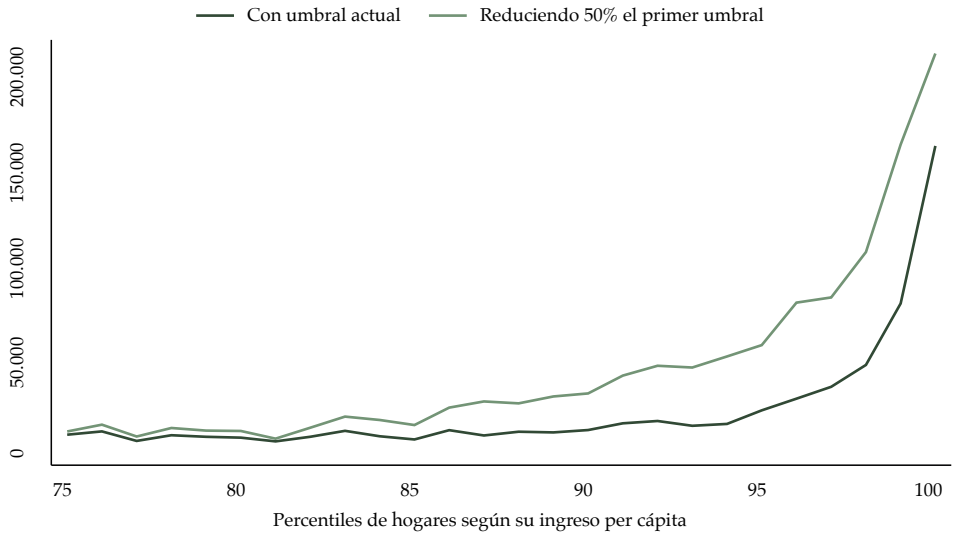
Otra reforma posible consiste en bajar el umbral a partir del cual se gravan los ingresos a la tasa más baja (del 19%). En este ejercicio suponemos que el umbral se reduce a la mitad: quedaría en $18.677.150 anuales de renta líquida gravable en 2019. Esta reforma ampliaría la base de contribuyentes en cerca de 600.000 personas y generaría un recaudo adicional equivalente al 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 un 0,9% en el percentil 90, alcanzaría un 1,4% en el percentil 93 y llegaría al 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%, las demás tarifas se activarían un umbral más bajo frente al actual (28% a partir de 1.090 UVT, 33% a partir de 1.700 UVT, etcétera).

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




Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-Dane.

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



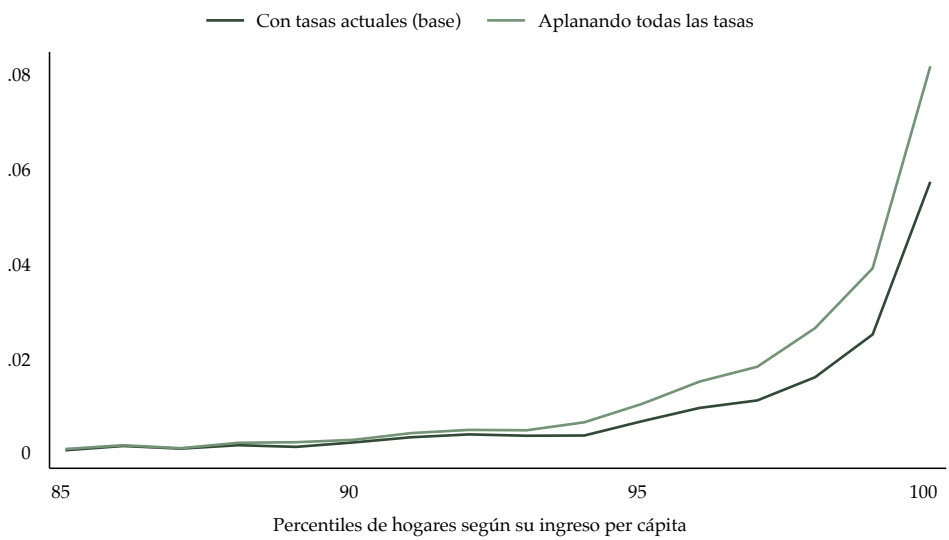

Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-Dane.

Sin embargo, reducir a la mitad el primer umbral tiene efectos modestos en 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 un 39%

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

**Gráfico 4.11. Tasas efectivas al aplanar todas las tasas en un 39% desde el primer umbral**




Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-Dane.

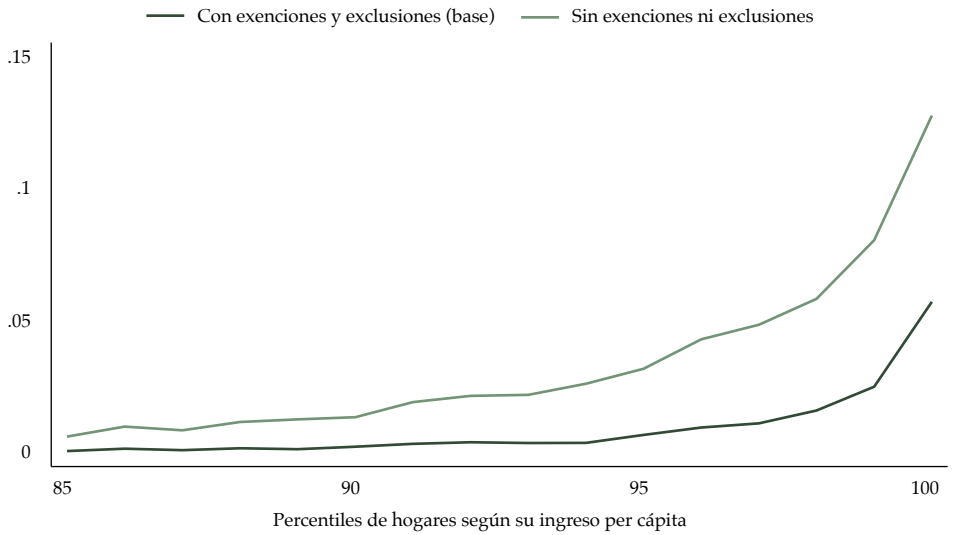
Sin embargo, al igualarse todas las tasas en un 39%, el coeficiente Gini bajaría después de impuestos en apenas 0,2 puntos porcentuales y, después de distribuir el recaudo en forma plana, en 0,6 puntos.

### 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 impuesto de renta a las personas (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 un 0,62% del PIB, casi el doble del recaudo del escenario base (0,32% del PIB). De ese total, el 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 un 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.

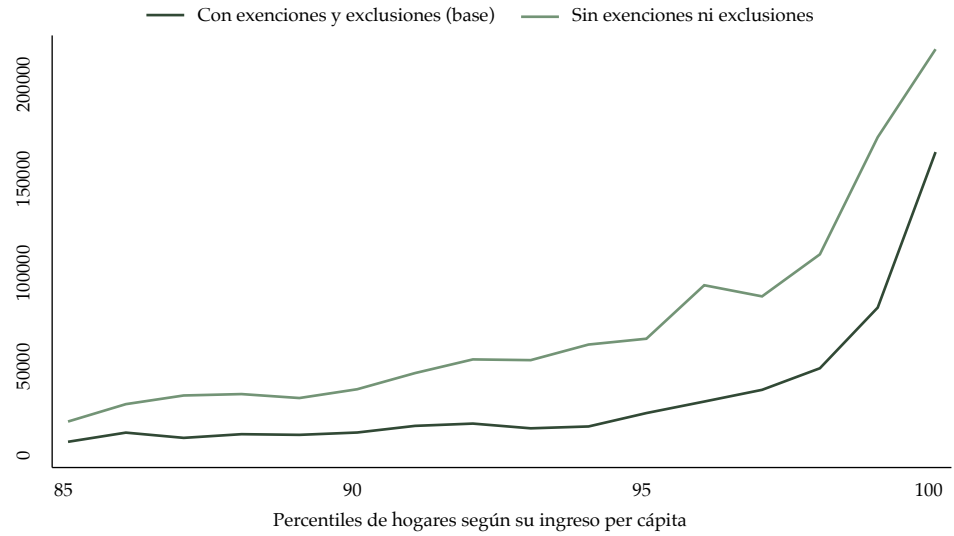
Los resultados de esta simulación implican que, en vez de una tasa efectiva de tributación del 2,5% sobre todos los ingresos, debido a las exenciones y exclusiones se tiene una tasa de apenas el 0,9%. Como se observa en el Gráfico 4.12, si se quitan todas las exenciones y exclusiones, las tasas de tributación 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, excluyendo todas las exenciones y exclusiones**




Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-Dane.

**Gráfico 4.13. Número de contribuyentes, excluyendo exenciones y exclusiones**

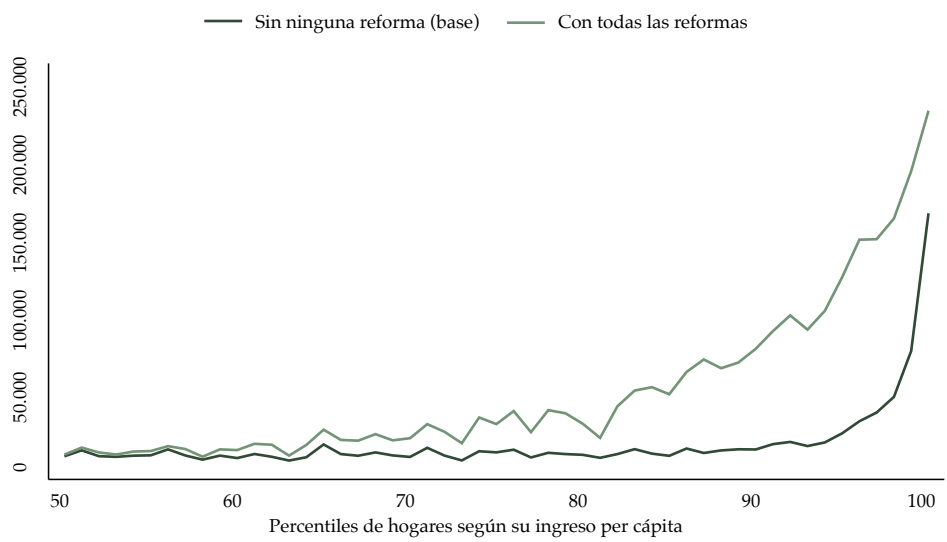



Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-Dane.

### 7. Combinación de las reformas 1 a 5

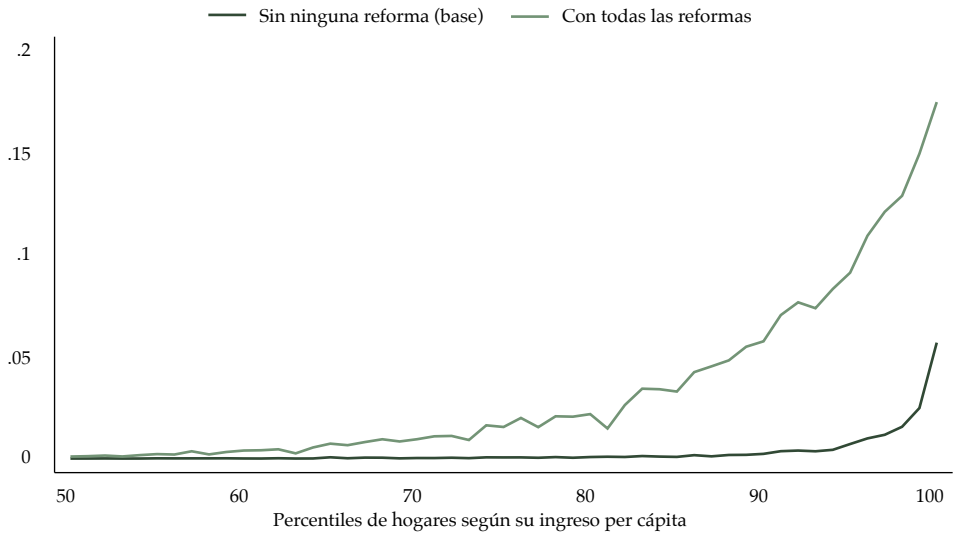
En esta simulación combinamos las reformas 1 a 5 en una sola. El efecto es mucho más que la suma de las reformas anteriores, porque se refuerzan mutuamente. Por ejemplo, las tasas más altas del 39% aplicarían sobre los ingresos más bajos y sobre todos los ingresos que antes estaban excluidos. Al combinarse todas las reformas, algunos hogares de clase media se convertirían en contribuyentes, así como muchos más hogares de clase alta de los que hay 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: llegarían a un 3,3% en el percentil 85 y superando el 10% a partir del percentil 96 (Gráfico 4.15). El efecto en el recaudo sería sustancial: pasaría del 0,32% del PIB en la simulación base al 1,9% del PIB. El Gini después de impuestos se reduciría 1,7 puntos porcentuales y el Gini después del gasto plano bajaría 4,4 puntos porcentuales (Tabla 4.3).

**Gráfico 4.14. Número de contribuyentes con todas las reformas al impuesto de renta a las personas**



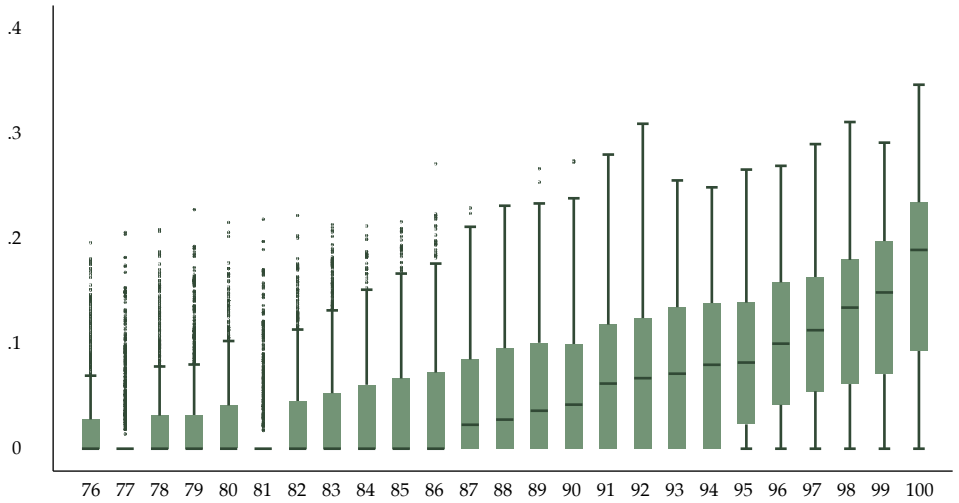

Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-Dane.

**Gráfico 4.15. Tasas efectivas con todas las reformas al impuesto de renta a las personas**




Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-Dane.

**Gráfico 4.16. Tasas efectivas de tributación por hogar, según percentiles, con todas las reformas al impuesto de renta a las personas**




Nota: La línea abajo o dentro de la caja es la mediana. Los puntos son observaciones extremas

Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-Dane.

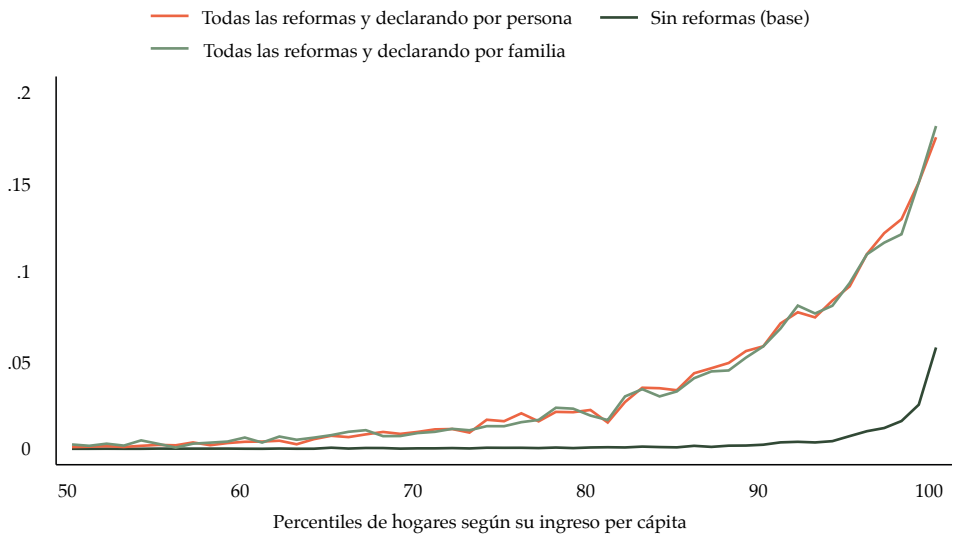
Como esta reforma combinada corregiría muchas de las arbitrariedades del régimen actual, las inequidades entre hogares de un mismo nivel de ingreso se reducirían. Nótese en el Gráfico 4.16 que desaparecen las observaciones extremas de los percentiles altos que se observaban en el Gráfico 4.3. Sin embargo, habría más inequidad horizontal en los percentiles de clase media. Estas inequidades son el resultado de las 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.

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

Dado lo anterior, es de interés simular esa misma reforma combinada, pero suponiendo que las declaraciones de ingresos se hacen por hogar, no por individuo. Para hacer esta simulación, tomamos cada uno de los 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.

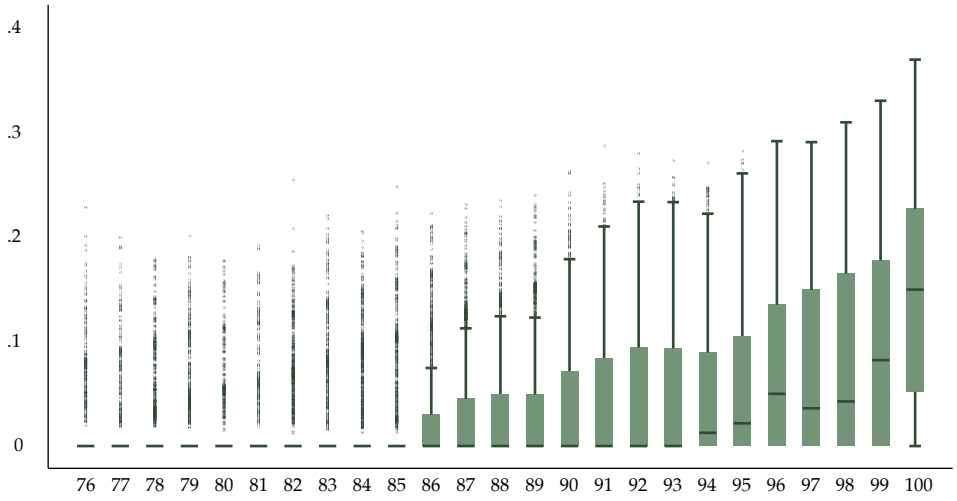
Como se observa en el Gráfico 4.17, las tasas efectivas de tributación promedio por percentil son muy semejantes a las de la simulación previa. El recaudo total es prácticamente el mismo y el número de personas contribuyentes –perceptores de ingresos en los hogares declarantes– es menor. El aspecto más interesante de esta simulación es la reducción de 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 al 15%, comparada con el 3% en la actualidad.

**Gráfico 4.17. Tasas efectivas con todas las reformas al impuesto de renta a las personas**




Fuente: Cálculos propios con base en GEIH-Dane.

**Gráfico 4.18. Tasas efectivas de tributación por hogar, según percentiles, con todas las reformas al impuesto de renta a las personas y declaración por hogar**



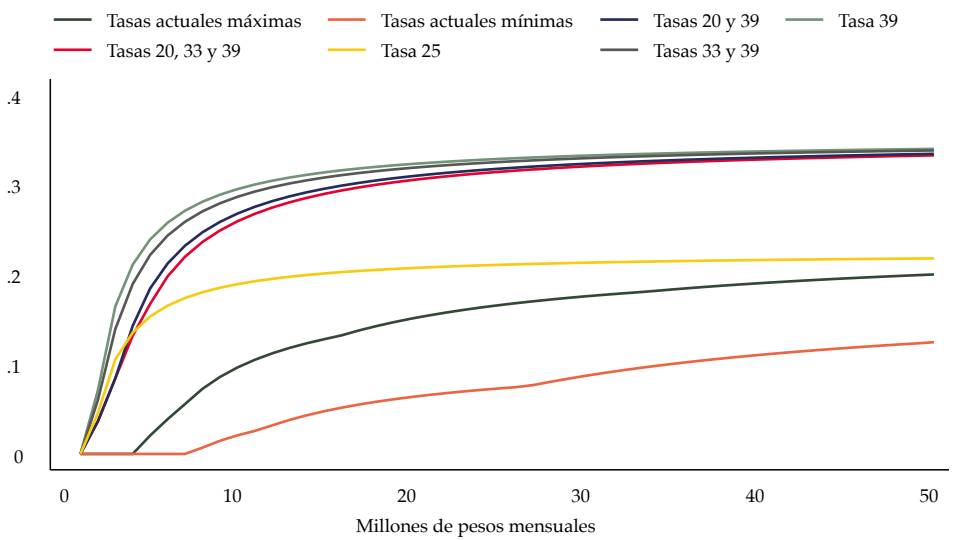

Nota: La línea abajo o dentro de la caja es la mediana. Los puntos son observaciones extremas

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) cambia 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: 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, etcétera–. 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 esos beneficios discrecionales en absoluto llega a lo sumo a un 20% en el caso de los asalariados que ganan 50 millones de pesos mensuales. Con una tasa plana del 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 al 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 del 10% al 15% y (ii) ampliar el impuesto al patrimonio para personas naturales por una sola vez, con tasas marginales del 0,25% ($1.000 millones a $2.000 millones), 0,5% (entre $2.000 y $3.000 millones), 0,75% (entre $3.000 y $4.000 millones) y 1% en adelante.

### Impuesto a los dividendos

Los dividendos distribuidos por las empresas formales en Colombia ascendieron a aproximadamente $29 billones en 2017 (3,2% del PIB), de los cuales el 75% (21,7 billones) se entregó a otras empresas o a entidades públicas y el 25% restante (7,3 billones) a personas naturales. En la Gran En-

cuesta Integrada de Hogares (GEIH), los ingresos por dividendos y otras rentas de capital reportados en 2019 ascendieron a solo 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 del 5% y 10% para dividendos por encima de 600 UVT y 1.000 UVT respectivamente ($21,4 y $35,6 millones). Luego, la reforma tributaria de 2019 unificó las tarifas en un 10%, y redujo el umbral a 300 UVT (10,6 millones de pesos), reglamentación que hoy sigue vigente.

Utilizando la información de la GEIH de 2019, simulamos diferentes escenarios de reforma al impuesto a los dividendos[2] (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 –en el que la tarifa se incrementaría del 10% al 15%–, el recaudo adicional sería del 0,03% del PIB. Si se establecen tres tarifas marginales del 10%, 20% y 39% –escenario 2–, el recaudo se duplicaría, generando un 0,05% del PIB adicional de ingreso. De otra parte, si los dividendos se unificaran con la cédula laboral, el recaudo adicional ascendería a un 0,11% del PIB, aunque se limitaría a un 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 corporativa, el recaudo por concepto de dividendos se reduciría ligeramente.

En los escenarios 2 a 5 de la Tabla 4.4, la tarifa efectiva del impuesto a los dividendos se incrementaría sustancialmente: de aproximadamente el 41% en los dividendos más altos a una cifra superior al 50%. Dado que este incremento podría tener repercusiones negativas en la inversión, consideramos adecuado implementar el escenario 1: la tarifa aumentaría del 10%

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

al 15%. De esta manera, la tarifa efectiva del impuesto a los dividendos no sería superior al 42%, y se generaría un recaudo adicional equivalente a un 0,03% del PIB.

**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 del 10%, 20% y 39% | 1.012,0 | 522,9 | 0,05% |
| 3. Unificado con cédula laboral | 1.689,9 | 1.200,8 | 0,11% |
| 4. Unificado con cédula laboral (descontando 1/2 de impuesto renta corporativa 33%) | 1.159,9 | 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 que se repartieron entre personas naturales.

### 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). En el período 2003-2020, el impuesto le generó al Gobierno central ingresos anuales equivalentes en promedio al 0,4% del PIB. Lo pagaron tanto empresas como 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 puede generar incentivos a la evasión o a la salida de capitales hacia paraísos fiscales. Por lo tanto –como

lo reconoce también Piketty–, gravar adecuadamente el capital exige importantes esfuerzos de coordinación mundial –o al menos regional–, de tal manera que se pueda tener mayor transparencia y acceso a la información tributaria sobre los dueños del capital trasnacional. Infortunadamente, no solo la coordinación sigue siendo limitada, sino que también se ha observado un debilitamiento progresivo de los impuestos sobre el patrimonio a escala global. Mientras que en 1992, doce países de Europa gravaban 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 lo contemplan, podría incentivar la salida de capitales hacia países donde usar el capital es 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 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 consiste en ampliarlo para las personas naturales por una sola vez, con tasas marginales del 0,25% ($1.000 millones a $2.000 millones), 0,5% (entre $2.000 millones y $3.000 millones), 0,75% (entre $3.000 millones y $4.000 millones) y 1% en adelante. La base gravable del impuesto sería el patrimonio líquido de 2022, y se pagaría en dos cuotas en 2023 y 2024. Por esta vía, el recaudo tributario del Gobierno central podría incrementarse en cerca de $490.000 millones (0,05% del PIB).[3]

3 Esta cifra corresponde al recaudo real del impuesto a la riqueza en 2018, año en el cual las tarifas aplicaban únicamente a personas naturales, y los rangos eran muy similares a los que se proponen aquí.

## VI. Cálculo de la evasión del impuesto de renta a las personas

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 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.

Para 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). Los dos valores son muy semejantes 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 de las 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, solo 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 efecti-

vas (que son del 4,6% para los ingresos laborales y otros y del 7% para los dividendos y rentas de capital). El resultado es que el costo de la evasión es de un 1,1% del PIB, cifra cercana al recaudo actual del impuesto de renta a las personas, 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.

**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).

## VII. Conclusiones y recomendaciones

En este capítulo analizamos 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, el impuesto de renta a las personas es útil para revisar las posibilidades de distintas reformas.

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 un 39% a partir del umbral original y reducir las exclusiones al 25% de los ingresos de los independientes y al 10% del ingreso de los asalariados. Gravar los ahorros voluntarios en las AFP, como si se tratara de cualquier otro ingreso, es la reforma individual que menos ganancias de recaudo produce. 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, el impacto sobre el recaudo y la distribución del ingreso se multiplica. Si se combinan las cinco reformas individuales, el número de potenciales contribuyentes pasa de 1,2 millones a 2,9 millones; el recaudo del impuesto de renta a las personas pasa del 0,32% del PIB al 1,9% y el coeficiente Gini cae 0,17 puntos porcentuales –sin tener en cuenta el efecto del gasto adicional– o 0,44 puntos porcentuales –contemplando el gasto adicional y 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 del 0,9% al 5,1%. En el percentil más alto de ingresos se pasaría de una tasa efectiva del 5,7% a un 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 hacerlo individualmente, se mantiene el recaudo y disminuyen las inequidades horizontales. Una tasa plana del 25% implica que la tasa efectiva más alta posible para los asalariados que ganan $50.000.000 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 de los hallazgos de este capítulo, consideramos que el impuesto de renta a las personas en Colombia debe reformarse de la siguiente manera: (1) reduciendo el umbral de declaración de renta a la mitad, de tal manera que todos los ingresos brutos anuales superiores a 700 UVT (cerca de $24.000.000) deban ser declarados; (2) limitando las deducciones de los declarantes al 10% para los ingresos de los asalariados y al 25% de los ingresos de los independientes; (3) estableciendo que las pensiones hagan parte de la renta líquida gravable de los individuos declarantes; (4) reemplazando 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 un 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 del 10% al 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 del 0,25% (patrimonio líquido neto entre $1.000 millones y $2.000), 0,5% (entre $2.000 millones y $3.000), 0,75% (entre $3.000 millones y $4.000) 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 impuesto de renta a las personas (1,1% del PIB).

## VIII. Referencias

Alvaredo, F. y 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 Cibils, V. y Lora E. (2013). *Recaudar no basta: Los impuestos como instrumento de desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo.

Garay, L. J. y 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.

Londoño-Vélez, J., y Ávila-Mahecha, J. (2021). Enforcing Wealth Taxes in the Developing World: Quasi-Experimental Evidence from Colombia, *American Economic Review: Insights*, 3(2), 131-48.

Lora, E., Benítez, M. y 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. y Fajardo J. (2013). Latin American middle classes: The distance between perception and reality, *Economía*, 14(1), 33-54.

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

# V. 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 incluyen 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 del 63%, con una tendencia decreciente a partir del 2015 que alcanza su valor mínimo en 2019, con un 55%. Ahora bien, al hacer este cálculo sin tener en cuenta los impuestos a la seguridad social y los parafiscales, la tarifa efectiva es más baja, en promedio un 54,3% y llega al 44,6% en el 2018. Estas tarifas tienen una amplia dispersión sectorial: la educación, la agricultura y las actividades artísticas y de entretenimiento tienen tarifas por encima del 80%, ya que son sectores intensivos en mano de obra, mientras que la electricidad tiene la tarifa más baja, aproximadamente de un 35%, atribuible a la intensidad en capital físico en esta industria.

Si bien el cálculo de la tarifa efectiva es ilustrativo 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).[1] Las disparidades sectoriales son amplias: mientras la educación, la salud, las actividades financieras y el comercio muestran las mayores tasas, las de las actividades inmobiliarias, el alojamiento y los servicios de comida, la agricultura y las actividades artísticas no superan el 10%. Con base en este cálculo, es posible determinar que la evasión del impuesto de renta en el periodo 2010-2018 fue en promedio del 46,9%, lo que en 2018 fue equivalente a $56,1 billones (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 analizar 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 (0,1%-0,3% del PIB) si se eliminan algunas rentas exentas y descuentos, y de $2,6 billones (0,2% del PIB) si se eliminan algunos ingresos no constitutivos de renta. Además, existe un potencial de recaudo adicional del 0,5% del PIB si se elimina el descuento del ICA contra el impuesto de renta aprobado en la reforma tributaria de 2019, y del 0,13% del PIB si se mantiene la tarifa del impuesto de renta en un 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 que dispone el cobro de un impuesto uniforme del 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 Co-

1 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.

lombia podría alcanzar un recaudo del 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 describe los impuestos a las plataformas digitales que existen en el mundo y la última parte presenta las conclusiones.

## II. Impuestos directos a las personas jurídicas

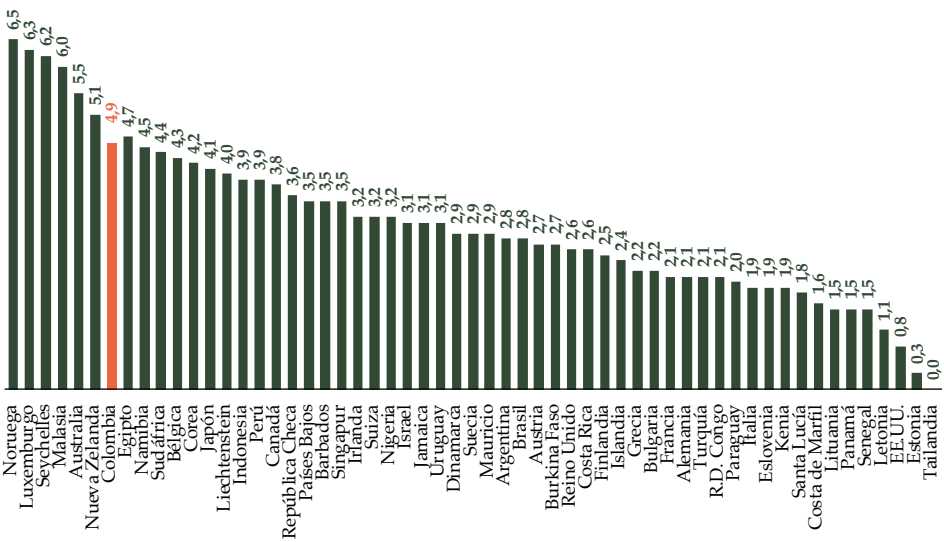
### Contexto internacional

A escala internacional es posible comparar la carga que enfrentan las empresas por los impuestos directos que se cobran 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 los 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 al 5,4% del PIB mientras que en el 2018 alcanzó un 4,9% del PIB (Gráfico 5.1).

Estas cifras también indican la significativa carga tributaria que recae sobre las empresas en Colombia y 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 un 0,8% para Estados Unidos, 2,1% del PIB en Francia, 2,6% del PIB en el Reino Unido y un 4,1% en Corea, Colombia tiene una de las tasas más elevadas de la muestra.

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

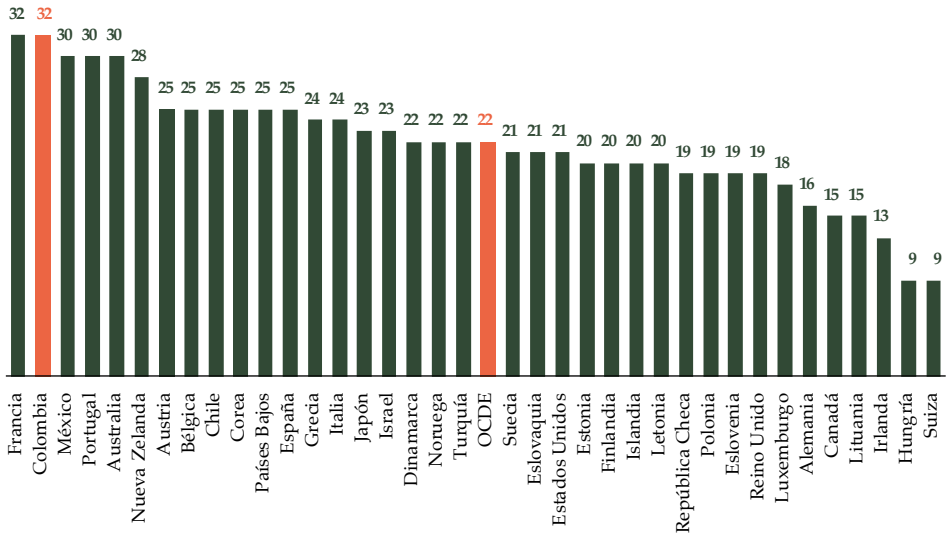
**Gráfico 5.1. Impuestos a las utilidades de las empresas (% del PIB)**




Fuente: Cálculos propios con base en OCDE (2019).

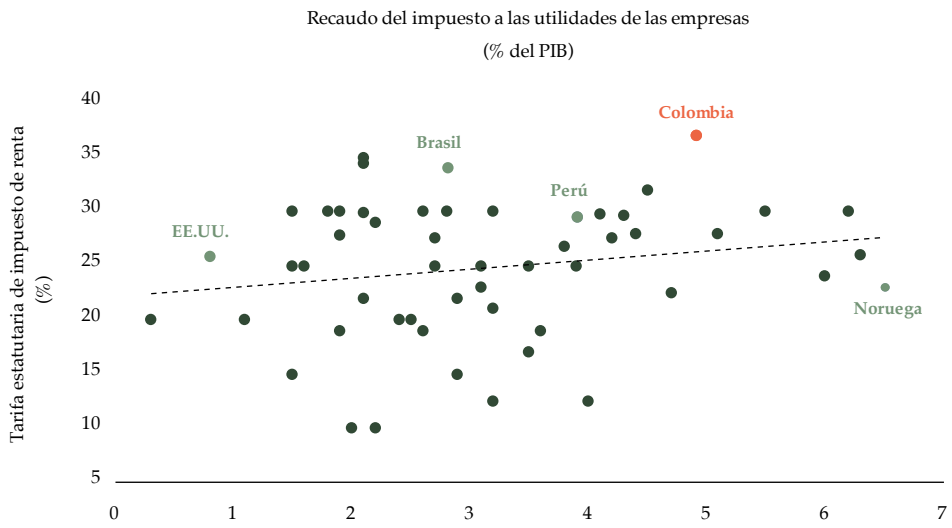
Un hecho que vale la pena analizar es que varios países que muestran un alto recaudo como porcentaje del PIB registran menores tarifas nominales. Tal como se observa en el Gráfico 5.3, si bien existe una relación positiva entre la tarifa nominal y el recaudo como porcentaje del PIB, los países de la 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 5.2. Tarifa estatutaria del impuesto sobre la renta a personas jurídicas - Países OCDE (2020)**




Fuente: Cálculos propios con base en OCDE (2019).

**Gráfico 5.3. Tarifa estatutaria del impuesto de renta frente al recaudo del impuesto a las utilidades de las empresas (2018)**




Fuente: Cálculos propios 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 en el mundo y en el caso colombiano. De acuerdo con Tax Foundation (2020), un total de 177 países o jurisdicciones tenían vigente en 2020 un impuesto de renta corporativo. La tarifa promedio de este impuesto a escala mundial se situó en 23,85% ese 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, quince 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 la más elevada, con un promedio del 28,5%. Suramérica tiene una tarifa promedio del 27,5%.

Ahora bien, la OCDE (2019) destaca que los ingresos por concepto de impuestos se ven influenciados por muchos factores y que, 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, y 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, divididas 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 comparar entre jurisdicciones el 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 que ofrecen los sistemas de impuestos corporativos y, por lo tanto, proporcionan información comparable sobre la competitividad de los sistemas tributarios (OCDE, 2019). Esta es la metodología usada por entidades multilaterales como la OCDE y el Banco Mundial.

De otro lado, las metodologías *backward-looking* se calculan dividiendo los pagos de impuestos reales entre las ganancias obtenidas durante un período determinado sobre la base de datos históricos. Esta metodología combina datos de las jurisdicciones o de las empresas 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, sí proporcionan información sobre cómo los pagos de impuestos y los 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 en los trabajos de Steiner y Soto (1995), Gómez y Steiner (2015) y Ávila (2015), entre otros.

Sobre esta última metodología es necesario hacer 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). Gómez y Steiner (2015), por ejemplo, hacen un enfoque contable que tiene 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 en el recaudo efectivo de otro tipo de impuestos directos de los cuales se tiene información (gravamen a los movimientos financieros, patrimonio, entre otros).

En este punto es necesaria otra precisión. Los tipos de tarifas descritos anteriormente y las calculadas en este trabajo no se deben interpretar como medidas de incidencia económica, es decir, como 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 finanzas 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. Se utiliza el cálculo de la tarifa efectiva promedio de tributación (TEP) general de la economía y por sectores, mediante la cual se relaciona el monto que las personas jurídicas pagan efectivamente en impuestos 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.

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

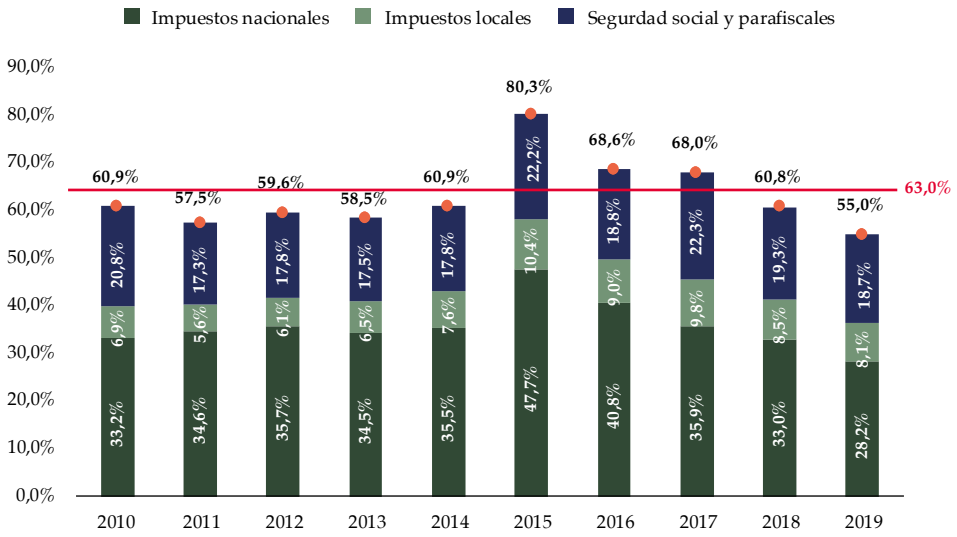
$$TEP = \frac{\begin{array}{c} Impuestos\ nacionales + impuestos\ locales \\ + aportes\ a\ seguridad\ social\ y\ parafiscales \end{array}}{\begin{array}{c} Renta\ líquida\ operacional + deducciones \\ + contribución\ a\ seguridad\ social\ y\ parafiscales \end{array}}$$

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 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, se deben tener en cuenta algunas aclaraciones. En primer lugar, en las declaraciones de renta de las personas jurídicas se encuentra el rubro "utilidades antes de impuestos", pero estos impuestos solo 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 mediante 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 estas 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 hecho 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 que reciben las empresas.

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




Fuente: Cálculos propios con información de la Dian, DNP, el Dane y la Superintendencia de Sociedades.

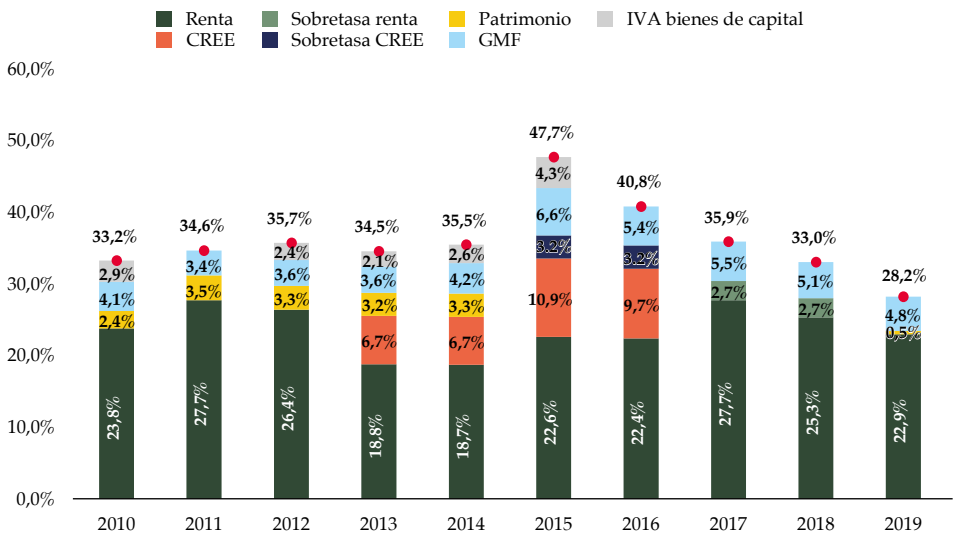
Una vez se tienen estos cálculos, se llega a las tarifas efectivas de tributación. Los resultados para el total general de la economía se muestran en el Gráfico 5.4. De acuerdo con ellos, las tarifas se mantuvieron relativamente estables en el periodo 2010-2014, con un promedio del 59,5%. En 2015 hay un incremento sustancial: alcanzó un 80,3%, atribuible en mayor medida a un incremento de las pérdidas líquidas de las empresas y a una reducción significativa de las utilidades empresariales, ligada a la caída de los precios del petróleo y a su respectivo efecto en la economía nacional, que redujo el monto del denominador.[2] Además, la Ley 1739 de 2014 impuso una sobretasa al CREE a partir del 2015 y hasta el 2018 con tarifas del 5%, 6%, 8% y 9% en cada año respectivamente, lo que supuso una carga adicional

2 Si bien el efecto de la reducción de las utilidades empresariales es la causa del aumento de 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.

para las empresas.[3] 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 de la tarifa efectiva de tributación, que llegó a un 55% en 2019. Para el total de la década, el promedio de la tarifa efectiva fue del 63%.

Es importante tener en cuenta, además, que mientras la carga tributaria atribuible a los impuestos locales y a los pagos de seguridad social y aportes parafiscales se ha mantenido relativamente estable 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.

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

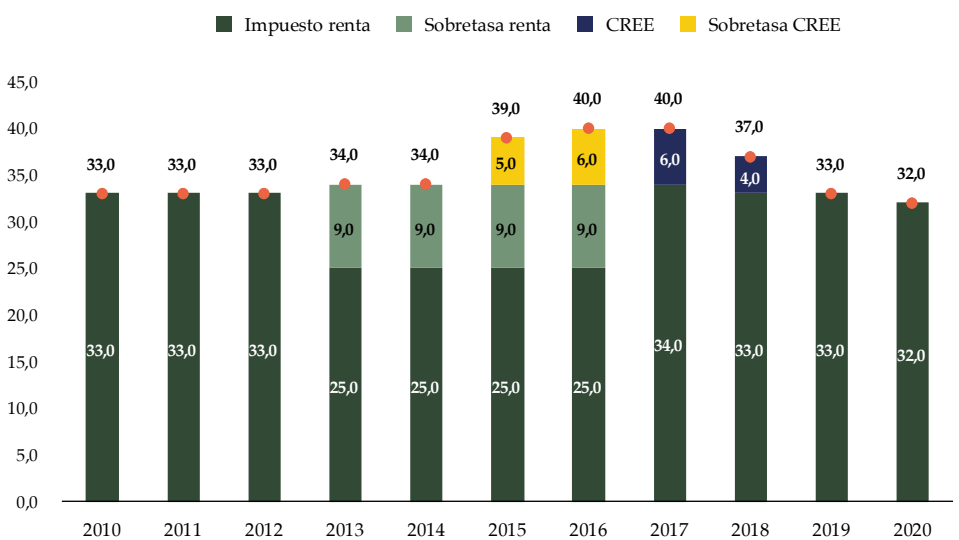



Fuente: Cálculos propios con información de la Dian y el Dane.

3 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 al 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 del 33% al 25% y se creó un impuesto con destinación específica, el CREE, con tarifa del 9% a partir de 2015.

De los impuestos nacionales, el que tiene mayor peso para las empresas es el impuesto de renta. Este, sumado a sus complementarios, como el CREE, y a 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 un 33%, la tarifa efectiva de renta ascendió al 23,8%. En 2016 y 2017, años en los que se tuvieron las tarifas estatutarias máximas de la década (llegaron al 40%), las tarifas efectivas se ubicaron en 35,3% y 30,4%, respectivamente. Como se ha discutido ampliamente en la literatura sobre las tarifas efectivas en el país (Gómez y Steiner, 2015; Rincón y Delgado, 2017; Lozano, 2018), estas diferencias se explican 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 la elusión tributaria.

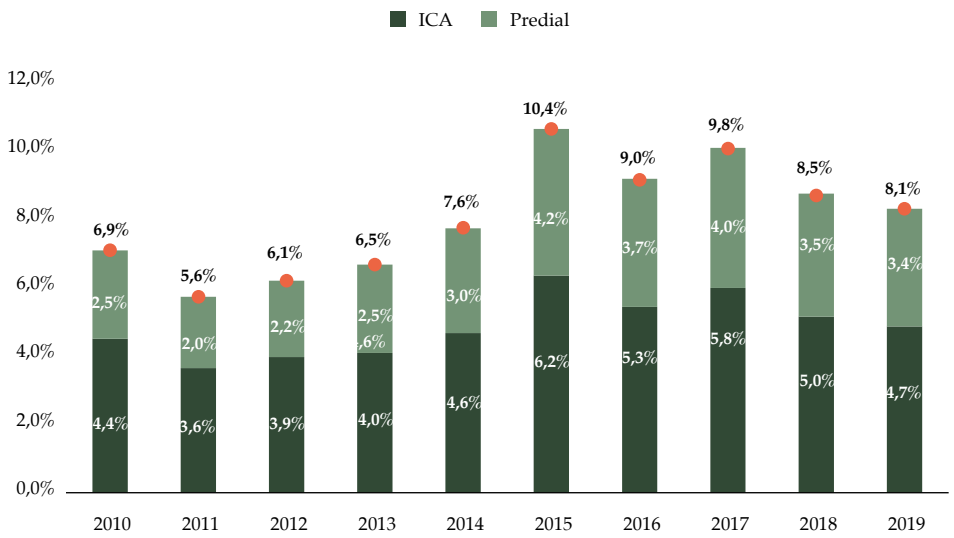
**Gráfico 5.6. Tarifa estatutaria del impuesto de renta en Colombia**




Fuente: Cálculos propios 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. 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.[4]

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



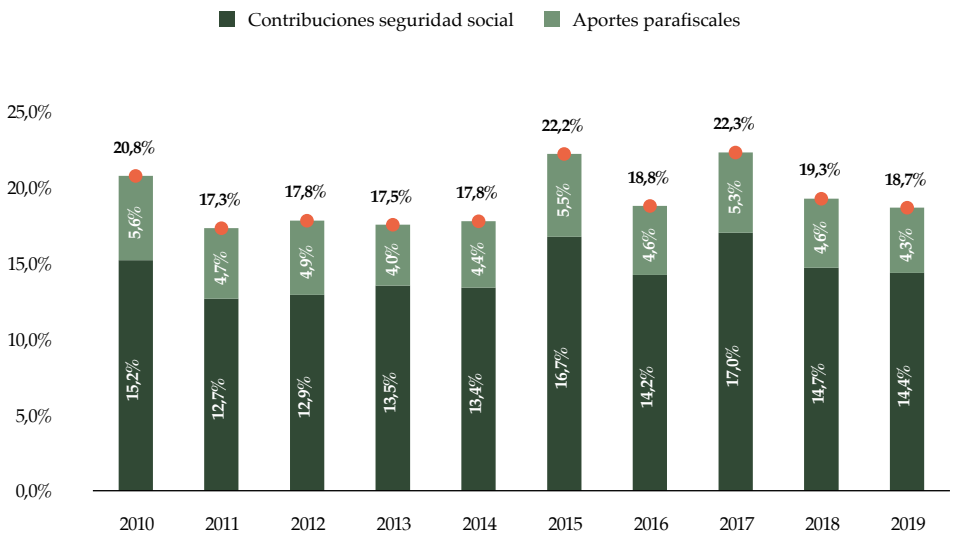

Fuente: Cálculos propios con información del DNP y Ávila (2015).

El Gráfico 5.8 muestra la evolución de los aportes a seguridad social y parafiscales en la última década. La contribución a la seguridad social, que corresponde básicamente a los aportes a salud y pensión que hacen 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

4 Un punto para destacar sobre el impuesto predial es su alta dispersión geográfica debida a los problemas de los avalúos catastrales de las zonas rurales y a la baja capacidad institucional de algunos organismos municipales. Esto hace 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).

aportes parafiscales. Se observa también la caída sustancial de 0,9 puntos porcentuales en la tarifa efectiva de los aportes parafiscales después de la reforma tributaria 1607 de 2012, que pasó de un 4,9% a 4% en 2011. Si bien después la tarifa tuvo algunas alzas, actualmente se ubica en un 4,3%.

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




Fuente: Cálculos propios con base en la Dian y Ávila (2015).

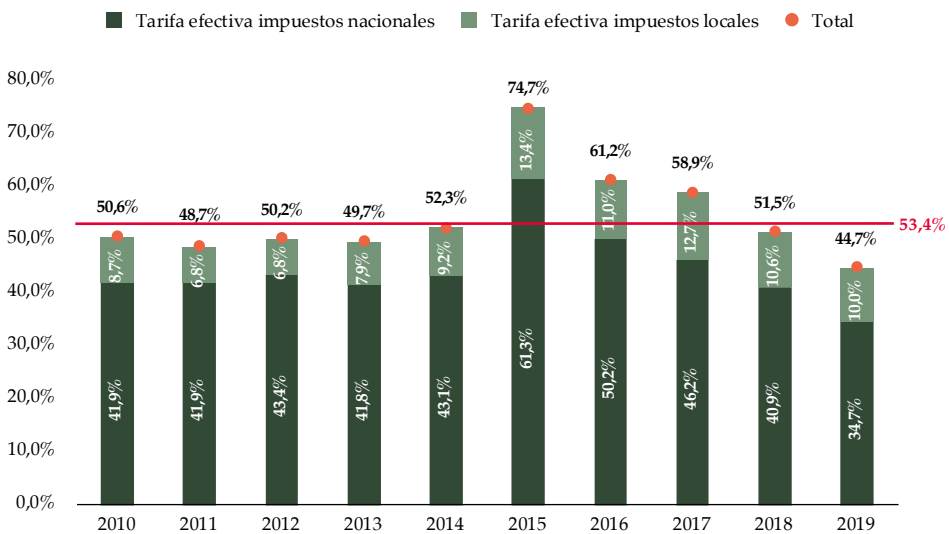
La discusión sobre la inclusión de las contribuciones a seguridad social y aportes parafiscales en el cálculo de las tarifas efectivas de tributación es ya antigua en la literatura, tanto para las personas jurídicas como para las personas naturales. Al incluirlo en los cálculos, se argumenta que se deben considerar como impuestos por ser obligatorias, por reducir el ingreso disponible de hogares y empresas, alterando sus decisiones de inversión y ahorro, y además por aumentar los costos de producción (Rincón y Delgado, 2017). Este es el enfoque de entidades como la OCDE, el FMI y la Comisión Europea, o de algunos artículos que hacen esta precisión conceptual, como Barro y 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 son 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 (estos se eliminan del numerador y del denominador [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 puntos porcentuales inferiores a las que se muestran en el Gráfico 5.4. Mediante esta metodología, el número más alto sigue siendo el alcanzado en 2015, pero la tarifa se reduce a 74,6% frente al cálculo inicial. El descenso de la TEP se mantiene en todo el periodo 2015-2019 y en este último año llega a un 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 propios con información de la Dian, el Dane y la Superintendencia de Sociedades.

### Resultados sectoriales

Tal como lo ha señalado la literatura (Salazar y Correa, 2015; Steiner y Gómez, 2015; Ávila, 2013), las tarifas efectivas de tributación a escala sectorial en Colombia presentan grandes disparidades, especialmente cuando se calculan incluyendo las contribuciones sociales y los aportes parafiscales. 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 las actividades inmobiliarias (87,6%) y la educación (86,8%). Por el contrario, los sectores intensivos en capital, como la electricidad (33,2%) y la distribución de agua (43,1%), muestran tarifas bastante por debajo del promedio total y del resto de los sectores. Es importante destacar que, en el caso de la minería, las tarifas superaron el 100% en los años 2015 y 2016 (en esos años las pérdidas de las compañías fueron sustanciales, lo que redujo el denominador).

La tabla también muestra una reducción uniforme de las tarifas en todos los sectores, especialmente en el caso de la agricultura, la industria, el comercio y los servicios de comida y alojamiento. 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 de un 63% cuando se tienen en cuenta los aportes a seguridad social y parafiscales, y de un 54,3% cuando estos aportes se omiten. Según estos resultados, parece haber poco espacio para un mayor recaudo tributario, al menos mediante los impuestos nacionales. Se observa, también, una marcada discrepancia entre sectores. Esta responde en buena parte al alto componente de mano de obra, pero también a la estrechez de sus utilidades frente al agregado de los impuestos que pagan. Sin embargo, 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. La sección siguiente ilustra algunos resultados en este frente.

**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% |

| Sector | Tarifa efectiva de tributación de las personas jurídicas en Colombia | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| 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 propios con información de la Dian, el DNP, el Dane y la Superintendencia de Sociedades.

## 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 anterior, en el que se utilizaron los datos que las empresas le reportan a la Dian en sus declaraciones de impuestos y en el que la base gravable, por los tratamientos diferenciales y la evasión, ya es más baja. La ventaja de usar los datos del Dane es que se toma la remuneración al capital (utilidades) y se resta la depreciación, y así se obtiene 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 partir 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 a 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 (o las utilidades de las empresas). También nos interesa el ingreso mixto, que hace referencia a los excedentes que obtienen las 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

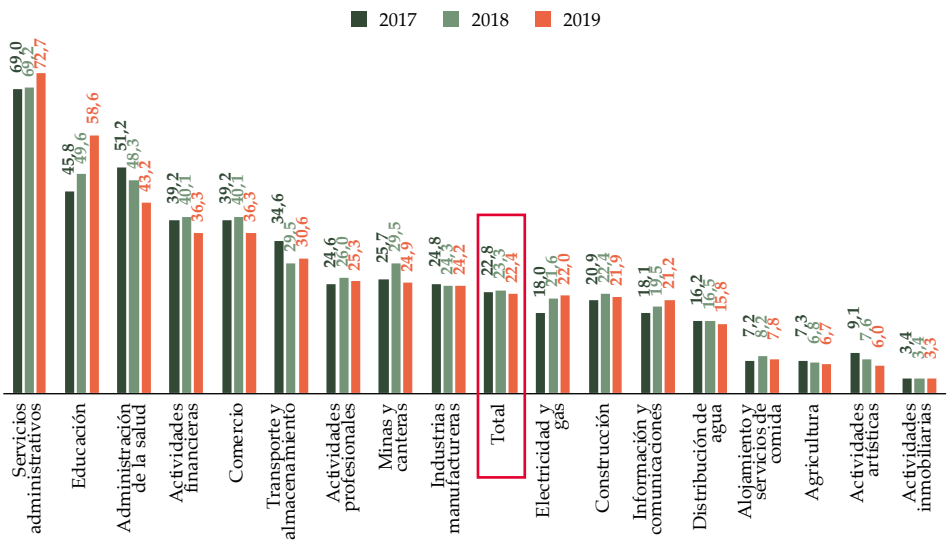
solamente la participación del capital en el total del PIB, estimada en un 54%. A lo anterior se le resta la depreciación del capital fijo. De esta forma, las tarifas efectivas de tributación se calculan de la siguiente forma:

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

$$TEP = \frac{Impuestos\ nacionales + impuestos\ locales}{Excedente\ bruto\ de\ explotación + (0{,}54 * Ingreso\ mixto) - depreciación}$$

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

**Gráfico 5.10. Tarifa efectiva de tributación por sector económico**

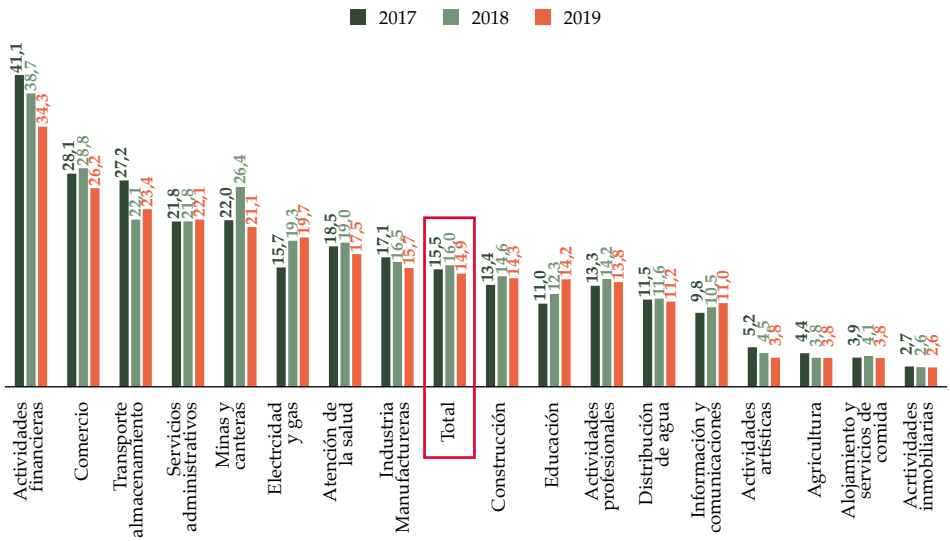



Fuente: Cálculos propios con información de la Dian, el DNP, el Dane y la Superintendencia de Sociedades.

Los Gráficos 5.10 y 5.11 muestran las tarifas efectivas con las contribuciones a seguridad social y parafiscales y sin incluirlas. Se observa que en todos los sectores, y en general en 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 exencio-

nes, evasión y elusión tributaria, así como la incidencia de los mercados informales. Tal parece ser el caso de las actividades inmobiliarias, del alojamiento y servicios de comida, la agricultura y las actividades artísticas, que consistentemente registran tarifas por debajo del 10%. Por el contrario, el sector administrativo, de salud y educación muestran tasas elevadas y superiores al 45% (dada su alta participación en el empleo, se tienen en cuenta las contribuciones a seguridad social). Al eliminar estas contribuciones, las actividades financieras, el comercio y el transporte y el 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 la evasión en Colombia.

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




Fuente: Cálculos propios con información de la Dian, el DNP, el Dane y la Superintendencia de Sociedades.

## 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 escala 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. Así mismo, 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 el 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 les 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 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 cercanas al 3,7% del PIB (Cepal, 2019). Gómez-Sabaíni y Morán (2016), por su parte, midieron las tasas estimadas de evasión impositiva en siete países latinoamericanos. Encontraron que las tasas de evasión se han venido reduciendo durante los últimos años, y que en el impuesto a la renta de sociedades, entre el 2000 y el 2010, pasó de un 52,6% a un 46,4%. Pecho *et al*. (2012) encontraron resultados similares:

en América Latina, la evasión del impuesto sobre la renta a empresas pasó de un 62% en el periodo 2000 a 2005, a un 50% en el periodo 2006 a 2010. Entre el 2000 y el 2005, Paraguay, Panamá y Guatemala tuvieron las mayores tasas (70% al 80%), mientras que Colombia, Chile y Brasil registraron una menor evasión (35% al 55%). En el periodo 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; en Colombia, por su parte, se redujo solamente dos puntos porcentuales. Los países que registraron las menores tasas fueron Chile y Colombia: 25% y 33%, respectivamente.

***América del Norte y Europa***

En regiones con un mayor ingreso per cápita, la evasión es sustancialmente menor. En Canadá, la evasión del impuesto corporativo federal en 2014 se estimó entre un 8% y un 13% del total de los ingresos esperados (Canada Revenue Agency, 2019). En Estados Unidos, el *Internal Revenue Service* (IRS), que lleva los registros de esta variable, reportó en su publicación más reciente (2016) una evasión del 16% entre los años 2008 al 2010, lo que equivale a un 2,8% del PIB. Las tasas de evasión en este país difieren según 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 un 72%, mientras que la evasión atribuida a las empresas solo representa un 9,6% del total (Gale y 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, y entre ellos siete solo miden el impuesto al valor agregado. En 2015, la evasión en estos países se ubicó entre un 7,98% (Luxemburgo) y un 29,51% (Rumania). En Reino Unido, en particular, la evasión de los impuestos corporativos pasó de un 11,3% en el periodo 2005 a 2006 a un 6,8% entre 2017 y 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 de Jiménez *et al*. (2010) y Pecho *et al*. (2012) son 51,1% y 57,7%, mientras que los cálculos de las instituciones económicas y de Murphy

(2019), en el caso de las economías más desarrolladas, sugieren que, en promedio, la evasión es del 11,1% y 16,7%, respectivamente. Teniendo en cuenta estos análisis, deben resaltarse tres puntos: i) la evasión es un fenómeno presente en la mayoría de las economías del mundo, independientemente de su tamaño y desarrollo; ii) la evasión en los países en desarrollo es sustancialmente mayor que la de las economías más desarrolladas, probablemente por una debilidad para rastrear y detectar a los evasores; por el hecho de que las sanciones son mínimas; por los entornos socioeconómicos más complejos y por una mala percepción de la gestión de los gobiernos (Cepal, 2019), y iii) los datos de Colombia muestran que su tasa de evasión es considerablemente menor que la de sus pares regionales. Este hecho, más allá de sugerir que el país tiene buenos indicadores en términos de evasión, plantea 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**

| | Jiménez, Gómez-Sabaíni y Podestá (2010)* | Pecho, Peláez y Sánchez (2012)** | 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%** | | |

| | Jiménez, Gómez-Sabaíni y Podestá (2010)* | Pecho, Peláez y Sánchez (2012)** | Canadá, Estados Unidos y Reino Unido*** | Murphy (2019)**** |
|---|---|---|---|---|
| | | Promedio 2000-2010 | | Promedio 2014-2015 |
| 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% | | |

| | Jiménez, Gómez-Sabaíni y Podestá (2010)* | Pecho, Peláez y Sánchez (2012)** | Canadá, Estados Unidos y Reino Unido*** | Murphy (2019)**** |
|---|---|---|---|---|
| | | Promedio 2000-2010 | | Promedio 2014-2015 |
| 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 propia 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 por la imposibilidad de hacer una comparación exacta a escala internacional, uno de los métodos comúnmente utilizados es el de la brecha tributaria. Este concepto se refiere a la diferencia entre los impuestos que las empresas deberían pagar y los que efectivamente recibe el fisco.

De acuerdo con Jorratt (2012), la brecha tributaria se compone de tres partes: i) subdeclaración involuntaria, que hace referencia a los errores no deliberados cuando se hacen las declaraciones de renta (se puede atribuir 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, en la que se aprovechan vacíos y ambigüedades en la ley para pagar menos 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 Jorratt (2012) es común en los países latinoamericanos. De otro lado, es necesario tener en cuenta que este cálculo se hace 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.[5] Estos estados financieros ya 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 en el caso colombiano.

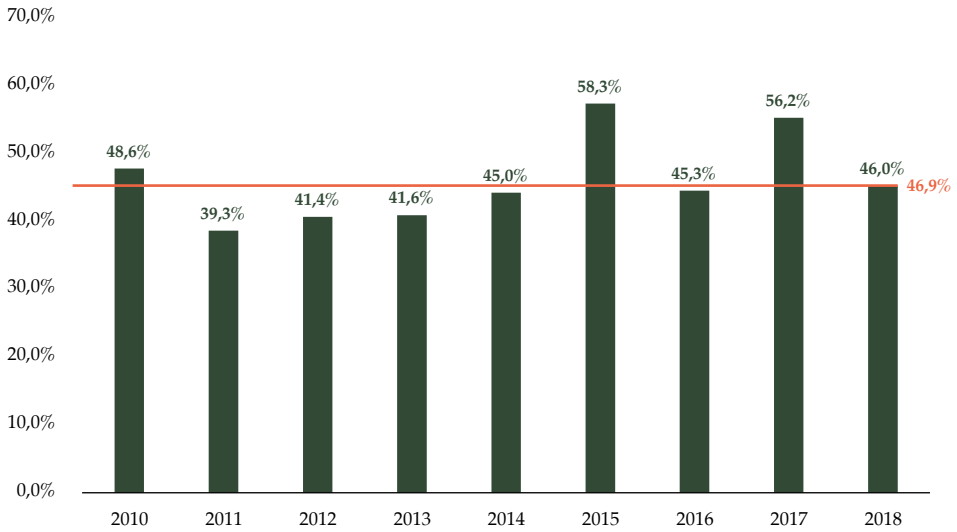
Con el fin de adelantar los cálculos correspondientes, se utilizan las cuentas nacionales anuales para el periodo 2010 a 2018, siguiendo el espíritu de la metodología de Ávila (2013). La idea general de esta metodología es depurar el excedente bruto de explotación registrado para toda la economía, hasta 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 totalmente sus utilidades a la hora de presentar sus declaraciones.

Los resultados para el periodo 2010 a 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 un 46,9%, con algunas fluctuaciones a lo largo de los años. Este cálculo se compara con las tasas de evasión estimadas 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 a 1996, en el que se observa una reducción sustancial: parte de un 80,1% en

5 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.

1980 y cae a un 14,1% en 1995. En el caso de Echeverría *et al*. (2005) y de Ávila (2013), las tasas de evasión son más elevadas: un 29,2% en 2003 y un 47,5% en 2018.

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



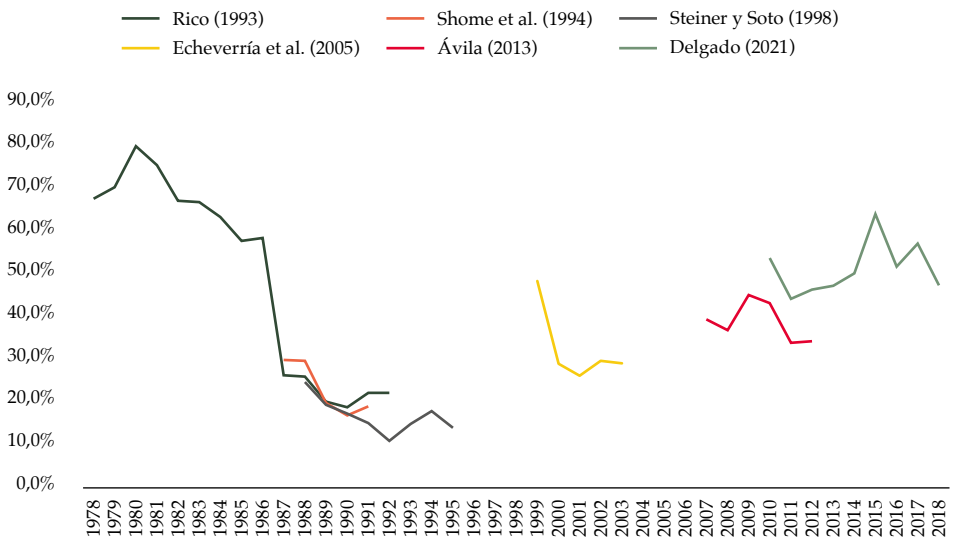

Fuente: Cálculos propios con base en el Dane y la Dian.

Existe una tendencia de crecimiento en las tasas de evasión desde 2010 hasta 2018, algo que puede ser atribuible en primera medida al incremento de las tarifas estatutarias de renta que, como se dijo al inicio, incentivan el reporte de utilidades menores a las efectivamente obtenidas. De hecho, el máximo observado en la tasa de evasión es de un 58,3% en 2015, cuando justamente se registra la mayor tarifa de impuesto de renta y CREE. En segunda medida, el auge paulatino de la tasa de evasión puede estar ligado a la mejora progresiva de las estadísticas de las cuentas nacionales: mientras que los primeros trabajos se hacen con las series de cuentas nacionales con las bases de 1975 y 1994, los últimos ya cuentan con las bases de 2005 y 2015.[6]

6 El cálculo que se hace en este capítulo parte de la base estadística de 2015, en la que el reporte sobre el excedente bruto de explotación y la información sobre las personas jurídicas es más preciso y de

Es importante anotar que unas tasas de evasión cercanas al 50% se encuentran en línea con el promedio que se observa en América Latina durante esta década. Estos números de Colombia, por consiguiente, parecen 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 propia con base en las fuentes citadas.

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

De acuerdo con estos resultados, hay un potencial de recaudo importante si en el mediano plazo se fortalecen las medidas contra la evasión del impuesto de renta. Si por ejemplo Colombia pudiera equiparar sus niveles de evasión a los de Chile (36,4%), el recaudo por concepto de impuesto de renta a las empresas se incrementaría en cerca de un 1% del PIB.

más calidad, entre otras razones porque se cuenta con más fuentes de información.

**Tabla 5.3. Costo total de la evasión del impuesto de renta de las 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 propios con información de la Dian, el DNP, el Dane y la Superintendencia de Sociedades.

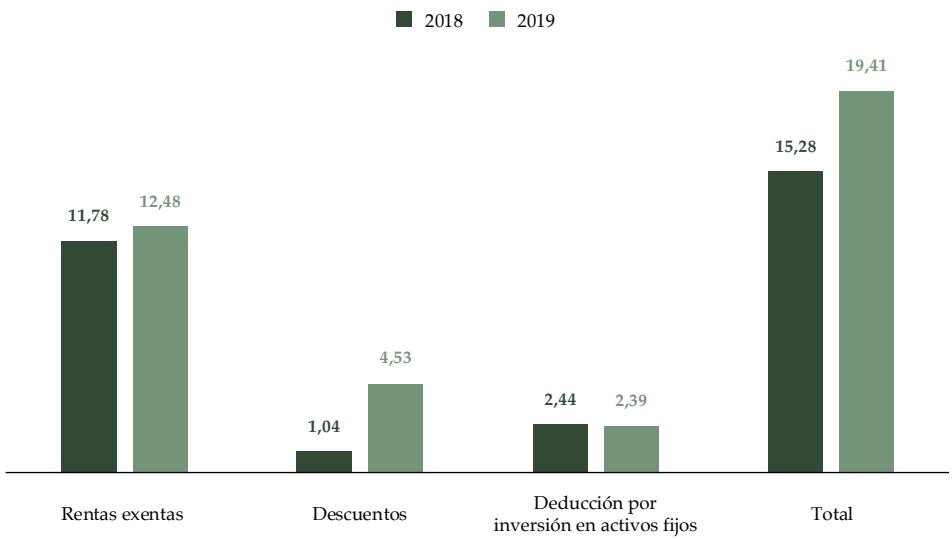
El capítulo 8 explora algunas medidas concretas que irían en la dirección de reducir la evasión tributaria en Colombia.

## 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 por cuenta de las exenciones, los descuentos tributarios, las tarifas diferenciales y la deducción por inversión en activos fijos, todo 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 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 su costo tributario en los años 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)**



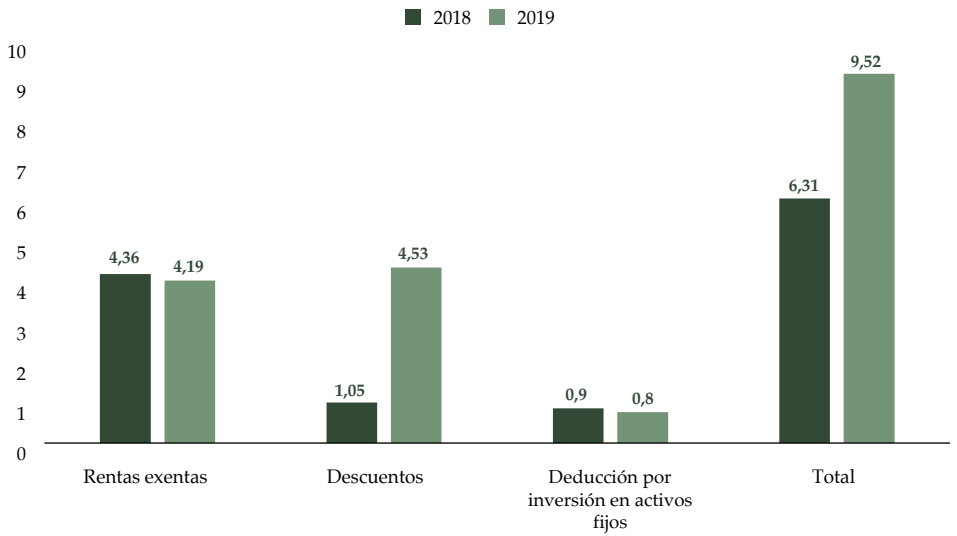

Fuente: Cálculos propios con base en la Dian y en el MHCP.

Por un lado, el total de los beneficios tributarios que se les otorgó a las personas jurídicas en 2019 sumó $19,4 billones, incrementándose en $4,13 billones respecto al 2018. La mayor parte de los beneficios recae en las rentas exentas, que sumaron $12,48 billones en 2019, seguidas de los descuentos, que ascendieron a $4,5 billones y de la deducción por inversión en activos fijos, que alcanzó una suma de $2,4 billones.

Por otro lado, el costo de los descuentos tributarios en 2019 fue de $4,5 billones: se incrementó en $3,4 billones frente a 2018. Este aumento se relaciona con la entrada en vigor de la Ley 1943 de 2018, que establece que, a partir de 2019, el impuesto del ICA puede ser descontable hasta en un 50% y que permite el descuento del 100% del IVA que se paga por la adquisición de bienes de capital. A este le sigue el costo asociado a las rentas

exentas, que sumó $4,2 billones, y la deducción por inversión en activos fijos que ascendió a $0,8 billones.

**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)**



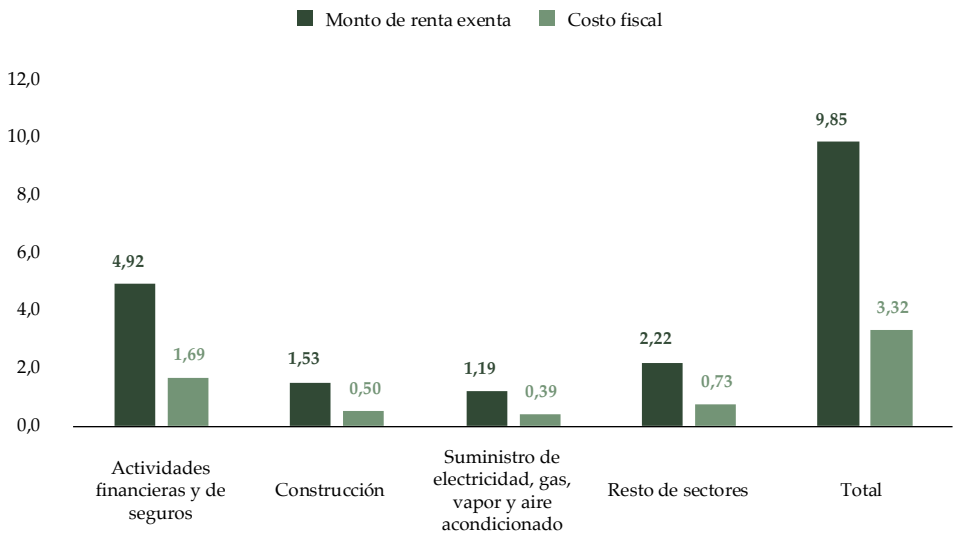

Fuente: Cálculos propios con base en la Dian y en el MHCP.

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, en el alto costo fiscal de esta iniciativa, justo cuando se necesitaba un mayor recaudo tributario. Estimamos que la pérdida de recaudo se encontraría en un 0,1% del PIB hasta 2022 y en un 0,5% del 2023 en adelante, cuando el descuento fuera del 100% (Prospectiva Económica, 2019-IV y 2020-I).

Seguido de ello estarían las rentas exentas. Si bien es deseable eliminar rentas exentas que no corrigen fallas de mercado, hay otras que están 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 sobre el 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 de los costos tributarios se reduce frente a lo presentado anteriormente, ya que solo se toman los rubros que registran los contribuyentes del impuesto de renta, no los declarantes.

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




Fuente: Elaboración propia con base en la Dian.

El rango del potencial recaudo varía según dos escenarios: i) el que contempla la eliminación de todas las rentas exentas para los contribuyentes, tras lo cual se recaudaría un 0,33% del PIB adicional; ii) el que contempla la eliminación de 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 un 0,07%.

### Ingresos no constitutivos de renta

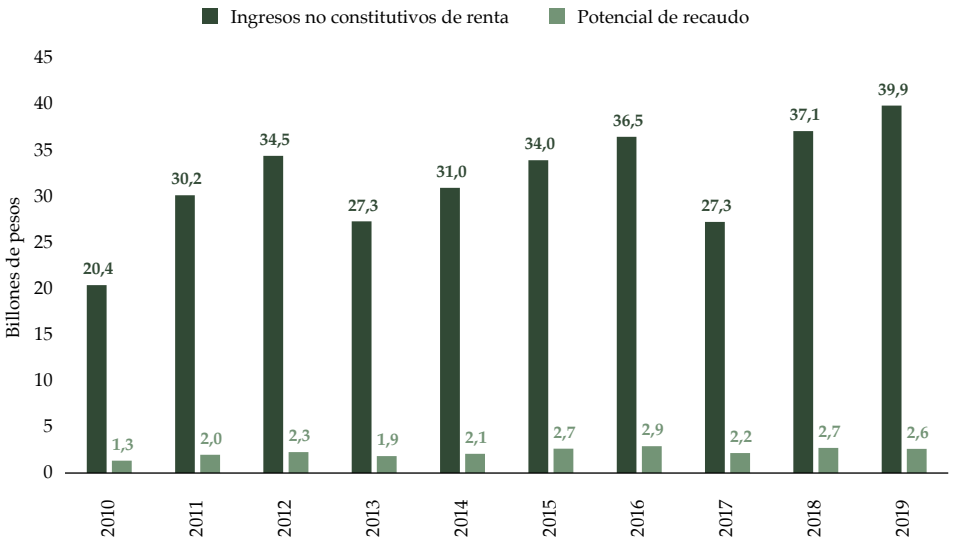
De acuerdo con Córdoba (2020), los ingresos no constitutivos de renta se pueden dividir en tres grupos: 1) ingresos que no generan un incremento patrimonial porque provienen de valores para reposición de activos; 2) ingresos que no se consideran ingreso gravable del impuesto sobre la renta, porque están gravados con otro impuesto –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 sectorialmente–, 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 hacer cambios en la definición de los ingresos no constitutivos de renta, especialmente en 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 del 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 la 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, pues es difícil capturar correctamente el valor que generan las compañías dedicadas a este rubro 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, los consumidores son los que pagan dicho impuesto. La dificultad de gravar al vendedor persiste, dado que reside en otra jurisdicción. Además, al no estar definido un establecimiento permanente en el país en el que se realizan las operaciones, solo se pueden gravar las rentas de la empresa en el país de residencia. Por lo anterior, las compañías digitales desvían sus utilidades a jurisdicciones de baja tributación –para ellas es fácil escoger un país de residencia o un centro de operaciones– (Cepal, 2019). Con el fin de entender los desarrollos

más recientes en 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 e ingresos en la Unión Europea superiores a €50 millones (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 ese país. Las empresas con ingresos globales anuales superiores a €750 millones, o con ventas anuales superiores a €25 millones en el país, deberán pagar el impuesto. Sin embargo, a inicios del 2020 la autoridad tributaria francesa 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 vender bienes y servicios, y la transmisión de los 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

o aquellas con ingresos totales por servicios digitales suministrados en el país de al menos €5,5 millones.

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 servicios de redes sociales, motores de búsqueda o mercados 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 o ingresos superiores a £25 millones procedentes de usuarios del Reino Unido. Con esta propuesta, el Gobierno del Reino Unido proyecta un recaudo de €310 millones en el primer año y a partir de 2021, un recaudo de €420 millones.

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 o con un volumen de negocios de al menos €25 millones dentro del país. Por su parte, 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) en los ingresos derivados de los servicios en Turquía o a aquellos con ingresos globales anuales superiores a €750 millones.

Recientemente, España dio a conocer la legislación sobre los servicios digitales que entró en vigor a partir del 16 de enero de 2021. Convergiendo hacia la implementación de estos impuestos en los países europeos, 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 o ingresos por actividades de servicios

digitales superiores a €3 millones en el país. Con este impuesto, España espera recaudar aproximadamente €968 millones.

***América Latina***

En los últimos dos años, varios países de América Latina –Argentina, Chile, Colombia y México– se sumaron a la tendencia de proteger la recaudación del IVA mediante la incorporación de los servicios digitales en 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, si es que no surgen 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: 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 del 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 los que los servicios digitales están gravados a la tasa más baja del 8% (KPMG, 2021).

En Chile, todo servicio que presta un no residente y que se usa en el país, es gravado con IVA a una tasa del 19%, incluidos los servicios 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 recaudaron aproximadamente US$62,8 millones. El Gobierno chileno espera recaudar con esta medida US$250 millones anuales aproximadamente.

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. Con esta medida se espera un recaudo de cerca de US$213 millones.

### 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, y serán gravados con IVA (Cepal, 2019). Por lo anterior, 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 $253.000 millones en 2019.

Si bien se ha avanzado en el cobro del IVA a las plataformas digitales, a partir de la experiencia de Europa se podría considerar también 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 la información de Hernández y Albagli (2017), nuestros cálculos preliminares indican que Colombia podría recaudar de las 16 empresas digitales más grandes presentes en el país alrededor de $744.000 millones 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[7]

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 a 2019, la tarifa efectiva de tributación promedio de las empresas fue de un 63%, con una marcada tendencia decreciente a partir del 2015: en 2019 alcanzó su valor mínimo, un 55%. Sin tener en cuenta los impuestos a la seguridad social y los parafiscales, los resultados indican que la tarifa efectiva fue más baja: un promedio del

7 Las recomendaciones aquí presentadas se basan en lo que sugiere Luis Fernando Mejía, coordinador del estudio.

54,3%; en el 2018 llegó a un 44,6%. Se evidencia, además, una alta dispersión sectorial que no ha sido corregida ni ha dado señales de convergencia durante los últimos años.

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

Estos dos hallazgos indican que hay 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, por esta vía esperaríamos un recaudo adicional de al menos un 0,5% anual, 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 del 0,1% del PIB hasta 2022 y del 0,5% del PIB a partir de 2023. Mantener la tarifa de renta en un 31% hasta 2026 aportaría un 0,13% del PIB en recaudo adicional. Estimamos que la eliminación de una parte o de la totalidad de las rentas exentas podría generar un recaudo potencial que oscila entre un 0,1% y un 0,3% del PIB. Por su parte, la eliminación del 20% de los ingresos no constitutivos de renta que se graven a la tarifa estatutaria del impuesto de renta representaría ingresos adicionales equivalentes a un 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, 2013, 58. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Ávila Mahecha, J. y Cruz Lasso, Á. (2015). Colombia: estimación de la evasión del impuesto de renta de personas jurídicas, 2007-2012, 57, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Barro, R. J., y Sahasakul, C. (1983). Measuring the Average Marginal Tax Rate from the Individual Income Tax, *The Journal of Business*, 56(4), 419.

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

Bonilla, R., Córdoba, R., Lewin, A., Morales, O. D., Montoya, S., Perry, G., Piza, J., Salazar, N., Urrutia, M. y Villar, L. (2015). *Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria*, Fedesarrollo.

Canada Revenue Agency (2019). Tax Gap: A brief overview. 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 (2019). Panorama fiscal de América Latina y el Caribe (LC/PUB.2019/8-P). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44516/1/S1900075_es.pdf.

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

Corbacho, A., Fretes Cibils, V. y Lora E. (2013). *Recaudar no basta: Los impuestos como instrumento de desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (2019). Dian recaudó más de $38 mil millones por IVA de prestadores de servicios desde el exterior. 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 programs a tax on employment? *Economic Policy Centre for Economic Policy Research*, 542-553.

Echavarría, S., Martínez, S, Sánchez, S. y 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 (2018). *The concept of tax gaps. Report II, Corporate Income Tax Gap Estimation Methodologies*, Comisión Europea.

Freire, D. y Tapiero, F. (2019). Análisis del IVA para plataformas digitales: posibles impactos para el país, Universidad Jorge Tadeo Lozano. https://bit.ly/3AHkQiO.

Gómez, H. J. y Steiner, R. (2015). La reforma tributaria y su impacto sobre la tasa efectiva de tributación de las firmas en Colombia, *Coyuntura Económica*, 45(1), 13-43.

Gómez Sabaíni, J. y Morán, D. (2016). Evasión tributaria en América Latina. *Macroeconomía del desarrollo*, CEPAL. https://bit.ly/3XjK5R6.

Hadzhieva, E. (2019). Impact of Digitalization on International Tax Matters, European Parliament. 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*, 38. https://doi.org/10.1787/a07f9958-en.

HM Revenue and Customs (2020). Measuring tax gaps 2020 edition: Tax gap estimates for 2018 to 2019. 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 (2021) Taxation of the digitalized economy. https://tax.kpmg.us/content/dam/tax/en/pdfs/2020/digitalized-economy-taxation-developments-summary.pdf.

Lozano-Espitia, I. y Ricciuli-Marin, D. (2017). ¿Está afectando el impuesto predial el precio de la vivienda en Bogotá?: un análisis basado en la econometría espacial, *Borradores de Economía*, 1016, Banco de la República.

Murphy, R. (2019). The European tax gap, European Parliament. https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2020/02/The-European-Tax-Gap.pdf.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2018). *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018: Inclusive Framework on BEPS*, OECD Publishing. https://bit.ly/3TuBYyX.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019). Secretariat Proposal for "Unified Approach" under Pillar One. https://www.oecd.org/tax/beps/public-consultation-document-secretariat-proposal-unified-approach-pillar-one.pdf.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019). Global Anti-Base Erosion Proposal ("GloBE") – Pillar Two. https://www.oecd.org/tax/beps/public-consultation-document-global-anti-base-erosion-proposal-pillar-two.pdf.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2020). Table II.1, Statutory corporate income tax rate. https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=Table_II1.

Pecho, M., Peláez, F. y Sánchez, J. (2012). Estimación del incumplimiento tributario en América Latina: 2000-2010, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. 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 and Statistics (2016). Federal Tax Compliance Research: Tax Gap Estimates for Tax Years 2008–2010, Internal Revenue Service. 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., y Delgado, M. E. (2017). ¿Cuánto tributan efectivamente el consumo, el trabajo y el capital en Colombia? *Borradores de Economía*, 1041, Banco de la República.

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

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

Tanzi, V. y 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. https://files.taxfoundation.org/20201208152358/2020-Corporate-Tax-Rates-around-the-World.pdf.

# VI. HACIA UN IVA MÁS EFICIENTE Y EQUITATIVO

*Diego 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 del 5,3% del PIB y su participación en el total de ingresos tributarios se ha ubicado en un 38,8% en los últimos años. Dada su importancia, y con el propósito de elevar los ingresos tributarios y además atenuar los impactos regresivos que ocasiona al no diferenciar la capacidad de pago de los consumidores, este impuesto ha sido objeto de constantes cambios desde su implementación en 1983.[1] Pero la creación de varios tratamientos diferenciales alrededor de este impuesto generó 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 del 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 del IVA que facilita el avance hacia una universalización del impuesto a todos los bienes de mercado, al mismo tiempo que permite atenuar los efectos en los hogares de menor ingreso. En particular, consideramos pertinente avanzar hacia un esquema del 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

1 El IVA fue introducido en Colombia en 1965, inicialmente como un impuesto a las ventas. Este tributo se caracterizó principalmente por gravar solo las actividades manufactureras y las importaciones, además de tener una naturaleza monofásica.

tarifa general del 19%. En términos de recaudo, nuestras simulaciones sugieren un potencial de ingresos entre el 0,7% y el 0,9% en el mediano plazo.

El capítulo también analiza los impactos de una 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% del PIB en materia de recaudo, también podría tener costos de eficiencia que recaerían especialmente en sectores con altos encadenamientos productivos, pues estos no tienen la posibilidad de solicitar la devolución de los impuestos al consumo que pagan 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 hace comparaciones internacionales. La cuarta sección describe la metodología empleada para el análisis de los hogares y las microsimulaciones realizadas sobre el recaudo, los precios y la distribución de ingresos en cada escenario propuesto. La quinta sección describe los datos y sus principales estadísticas descriptivas; la sección seis presenta los resultados de las microsimulaciones y, finalmente, la última sección hace recomendaciones de política.

## II. IVA frente al impuesto al consumo

Tanto el IVA como el impuesto a las ventas[2] 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, y esta justamente convierte al IVA en un impuesto más atractivo frente a otros impuestos indirectos, e incide de manera importante en los principios de neutralidad y destino tributario.[3]

2 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.

3 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

El IVA se caracteriza por gravar el valor agregado en cada etapa de la cadena de oferta, al mismo tiempo que permite el descuento de lo pagado sobre los insumos empleados a lo largo del proceso de producción. Según este diseño, el recaudo efectivo equivale a la diferencia entre el IVA que se cobra en las ventas al consumidor final y el IVA que se paga en la compra de los 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 para que los agentes económicos modifiquen sus conductas en el mercado.

Relativo al principio de destino, la posibilidad de deducir el monto del impuesto pagado durante las etapas intermedias permite que los bienes y servicios que son exportados se transen en el mercado internacional sin cargas tributarias implícitas en 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 en la estructura de costos de las empresas, quienes se ven incentivadas a recuperar el monto del impues-

y servicios deben ser gravados según el código tributario del país en donde se consumen. De acuerdo con este criterio, las exportaciones se encuentran exentas del tributo.

to pagado mediante 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.

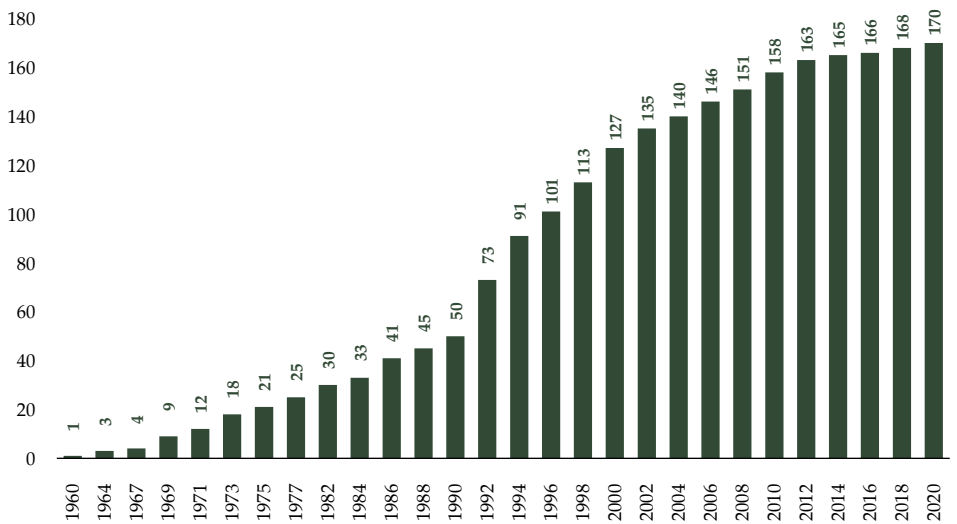
Otro aspecto importante para tener en cuenta sobre el IVA son los incentivos cuyo diseño le crea al contribuyente en torno al cumplimiento de sus obligaciones. Tal y como lo mencionan Bonilla *et al.* (2015), una de las ventajas de este esquema es el compromiso que genera el impuesto en las empresas al permitir las devoluciones de IVA solo si se cuenta con el soporte de una factura. Esto último contribuye positivamente a la 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 contempla el descuento del impuesto que se ha 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 produce costos de eficiencia y viola el principio de neutralidad por 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 emisión de certificados que verifiquen quién es el productor o distribuidor –certificados de reventa–, su existencia no garantiza que no se graven bienes intermedios y en cambio implica mayores costos en términos administrativos y de control.

La imposibilidad de descontar el monto del impuesto que se paga en las etapas intermedias trae consigo varias desventajas. En primer lugar, el riesgo de evasión relativo puede ser mucho mayor al que podría darse según 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 en el comercio minorista–, puede incentivar más la evasión del impuesto. Esto

es más grave aún en el contexto de los mercados informales, en los que los riesgos de evasión ya son elevados. En segundo lugar, y en línea con lo anterior, los altos riesgos de evasión ocasionado por el diseño del impuesto al consumo obligan a la administración tributaria a imponer una tarifa general mucho menor a la que podría establecerse en un esquema de IVA. Esto se debe a los crecientes incentivos a la evasión y a los costos de administración conforme va aumentando la tarifa (Smith y Tait, 1990; OCDE, 2020).

**Gráfico 6.1. Número de países en el mundo que aplican el IVA**




Fuente: OCDE (2020).

En síntesis, la posibilidad de pedir la devolución del impuesto que se paga en distintas etapas de la cadena de producción y distribución hacen del IVA un esquema más eficiente comparado con el 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, la literatura académica coincide en 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 y 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 OCDE operan con este impuesto. La única excepción es Estados Unidos, que maneja un impuesto a las ventas; sin embargo, este no es un impuesto del orden nacional y su normatividad está sujeta a las leyes de cada estado y jurisdicción local (OCDE, 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 en 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 en la 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 por el aumento de la tarifa general del impuesto, pero en cambio sí ha generado cuantiosos costos fiscales para la nación.

Frente 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 traído como

consecuencia un grado de recaudo que se ubica por debajo del grupo de países de la OCDE y de LAC-6.[4] Esto último refuerza el argumento de que el principal factor que ha frenado el desempeño del 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 tuvo un aumento sostenido: pasó de un 2,5% del PIB en el periodo 1984 a 1993, a un 5,4% del PIB en el periodo 2004 a 2012. Visto de forma integral con el impuesto al consumo a partir de 2013, el recaudo tributario se ubicó alrededor del 5,5% del PIB en los últimos años (Gráfico 6.2A). Nótese cómo los ingresos que generó el recaudo del IVA registraron un crecimiento sostenido durante los primeros años de su implementación, para posteriormente acelerarse a inicios de los años noventa y ubicarse en promedio alrededor del 4,1% del PIB en el periodo 1994 a 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 de la década de los años noventa (Sánchez y Espinosa, 2005).

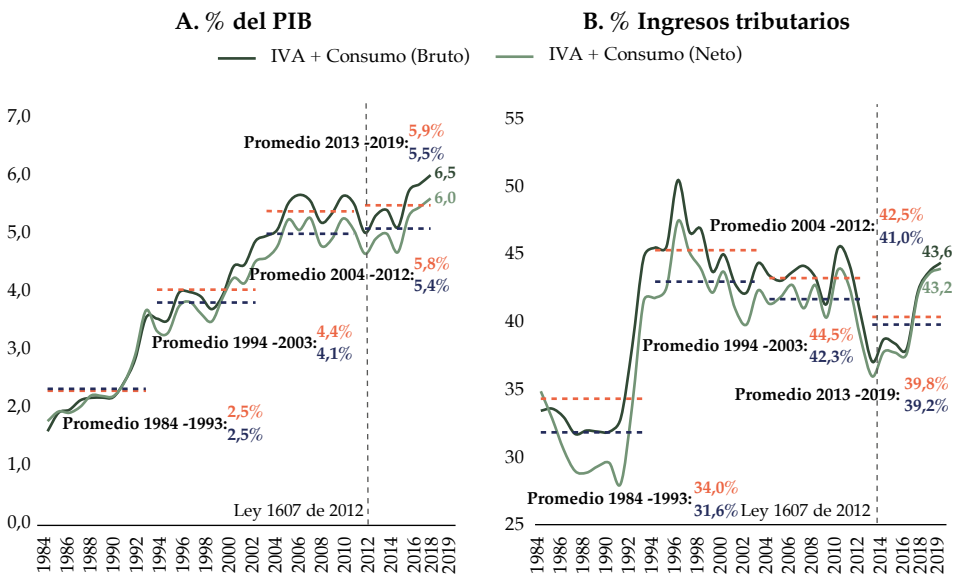
A pesar de que el comportamiento del recaudo siguió siendo favorable durante buena parte de la década del 2000, a partir de 2007 el ritmo de recaudo entró en un periodo de relativo estancamiento en torno al 5,5% del PIB. Como se discutirá más adelante, esto pudo haber obedecido a la menor productividad y eficiencia del impuesto durante ese periodo, afectadas a su vez 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 un 31,6% en el periodo 1984 a 1993, a un 41% en promedio en el periodo 2004 a 2012. En conjunto con el impuesto al consumo, los ingresos se ubicaron alrededor del 39,2% en

4 Corresponden a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

la última década (Gráfico 6.2B). Sobresalen dos periodos en los que se observaron fuertes cambios en este indicador: i) a inicios de la década de los noventa, en la que la participación del IVA pasó de un 33,5% a un 40,9%. Esto obedeció al aumento en la tarifa general y a una ampliación adicional en su base, esto último consistente con la apertura económica y la caída de los ingresos de aduana que este proceso trajo consigo (Junguito y Rincón, 2004); y ii) en el periodo 2010 a 2013, en el que se evidencia una caída de la participación del IVA: pasó del 43,1% al 35,5% del total de ingresos tributarios. Según Bonilla *et al.* (2015), este comportamiento respondió a la mayor participación del recaudo conjunto entre renta y CREE, cuyo peso aumentó después de la reforma tributaria de 2012.

**Gráfico 6.2. Recaudo histórico de impuestos al consumo**

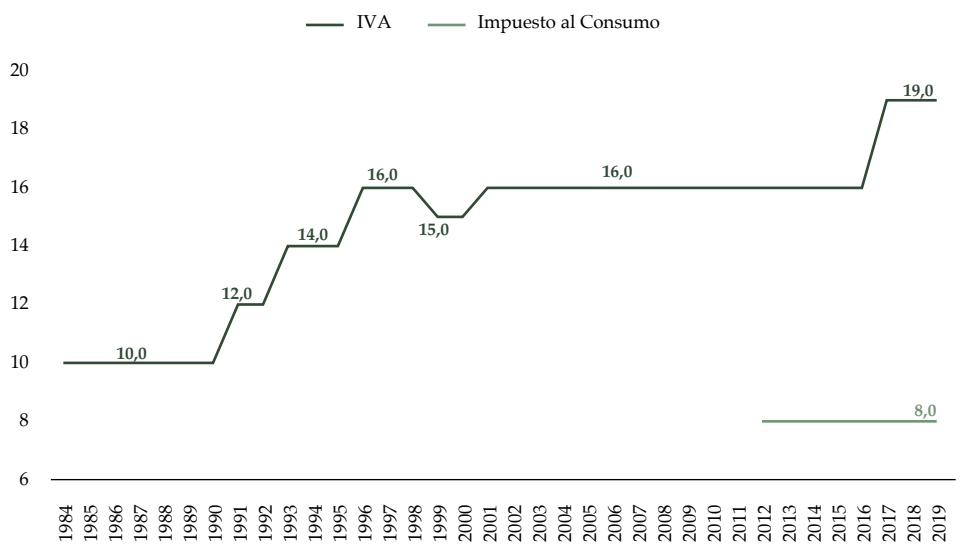



Fuente: Elaboración propia con base en las cifras del DNP, la Dian y el MHCP.
Nota: La Ley 1607 crea el impuesto al consumo que entra en vigor a partir de 2013.

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). 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 un 10% durante los primeros años de su implementación, para luego aumentar escalonadamente –salvo en 1998, que se reduce al 15%– hasta el 16%; cifra que se mantuvo sin modificaciones hasta que la Ley 1819 de 2016 la elevó al 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 de la tarifa general del IVA (Porcentaje, %)**



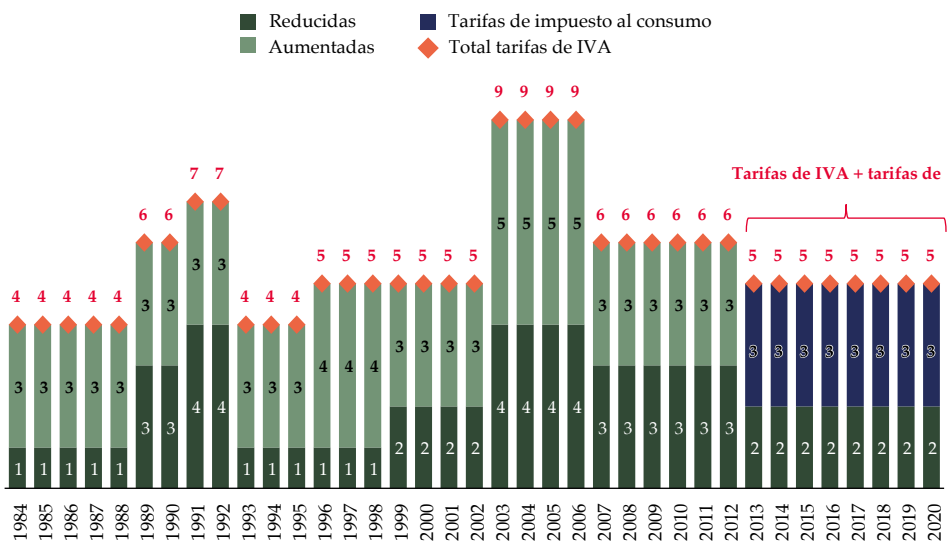

Fuente: Elaboración propia con base en distintas leyes y decretos.

Otro aspecto importante es el 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 orienta 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 en 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 –por ejemplo 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.

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



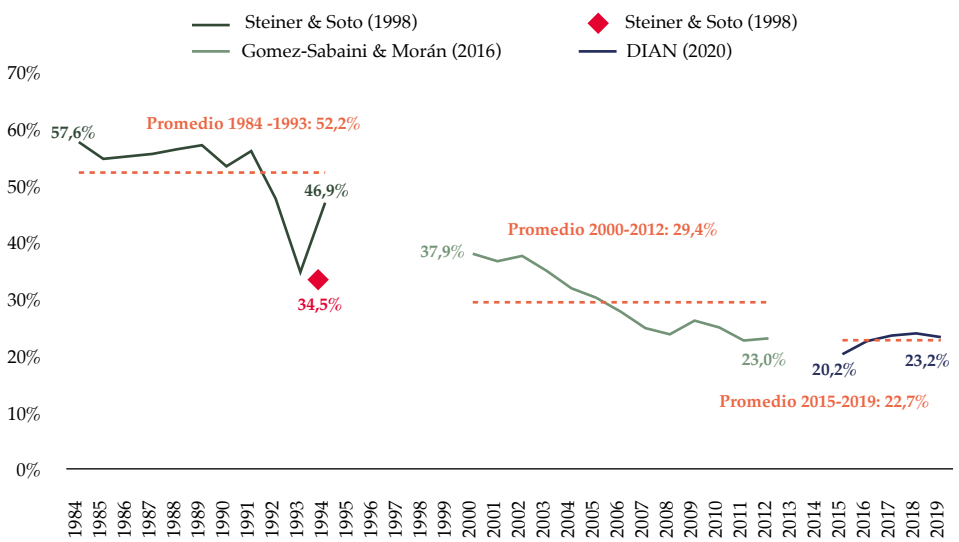

Fuente: Elaboración propia con base en distintas leyes y modificaciones al Estatuto Tributario.
Nota: Corresponde al número de tarifas diferenciales distintas a la tarifa general. Al hacer el análisis de forma integral con el IVA, las tarifas del impuesto al consumo (4%, 8% y 16%) son tenidas en cuenta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

Desde la implementación del IVA en el país, el número de tarifas diferenciales ha provocado una alta dispersión. Mientras que en la década de los años ochenta se observaron cuatro tarifas distintas a la tarifa general, en el periodo 2003 a 2006 se alcanzaron a registrar hasta nueve tarifas diferenciales. Posteriormente estas pasaron a seis para luego 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.[5] Estas tarifas no han sido modificadas desde su implementación.

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




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

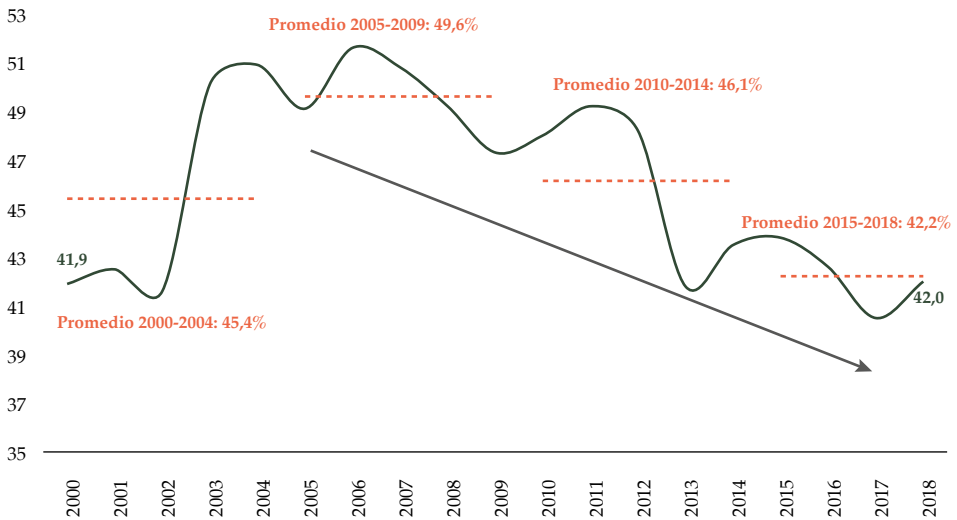
Otra variable que ha incidido en el nivel de recaudo del IVA en el país se asocia a la tasa de evasión del impuesto. En efecto, el cálculo de evasión de distintos estudios sugiere que el comportamiento de esta variable ha mostrado una tendencia decreciente: pasó de más del 50% en la década de los

5 El impuesto al consumo grava los vehículos dependiendo de su valor de importación. Así, los vehículos cuyo valor FOB es igual o inferior a US$30.000 son gravados con la tarifa general del 8%, mientras que los vehículos cuyo valor FOB se ubica por encima de este umbral se gravan con el 16%.

ochenta al 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 a 2019 de un 20,2% a un 23,2% (Gráfico 6.5).

Por su parte, la cobertura del IVA[6] ha reflejado una tendencia decreciente en los últimos años. En efecto, el porcentaje de bienes y servicios gravados pasó de un 41,9% a principios de siglo a un 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 de 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 según el esquema del IVA.

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




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

6 Medida como la razón entre la base gravable del impuesto y el PIB.

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%) están gravados al 5% o al 19% (la gran mayoría de ellos –613– lo están a la tarifa general). De esos 670 artículos, 265 corresponden a artículos de la canasta familiar (59,8% del total de la canasta) y 405 a artículos que no hacen parte de la canasta familiar (76,1% del total de artículos no canasta).

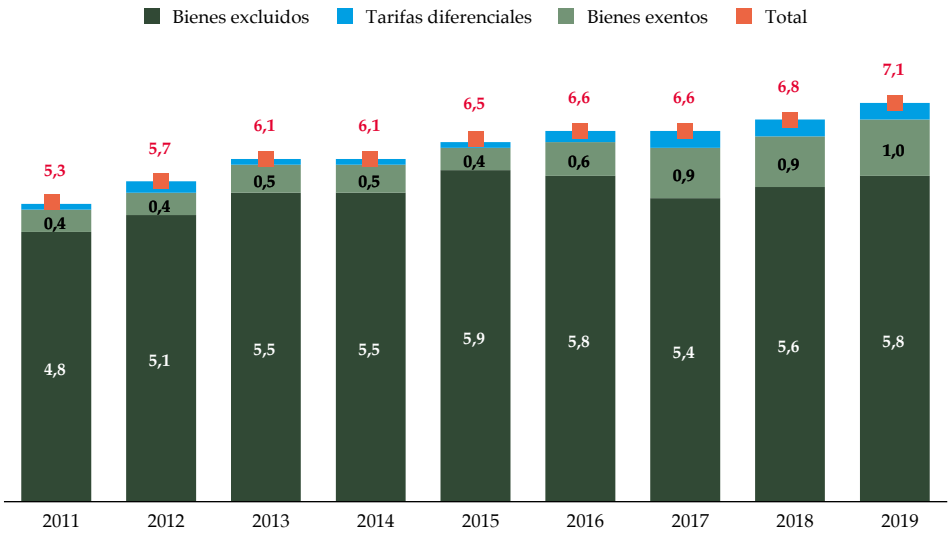
**Tabla 6.1. Porcentaje de cobertura por tipo de bien o servicio (Miles de millones de pesos)**

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

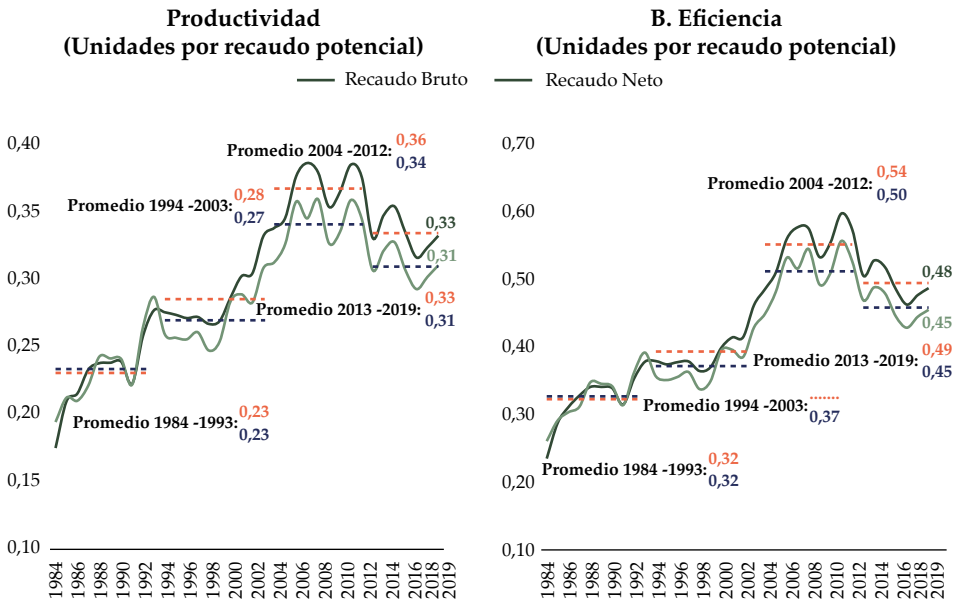



Fuente: MHCP (2020).

La erosión de la base gravable y la tasa de evasión en Colombia 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; Bonilla *et al.*, 2015). Es así como después de haber registrado una tendencia creciente en el periodo 1984 a 2007, ambos indicadores revirtieron su tendencia para ubicarse en promedio alrededor del 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**[7]



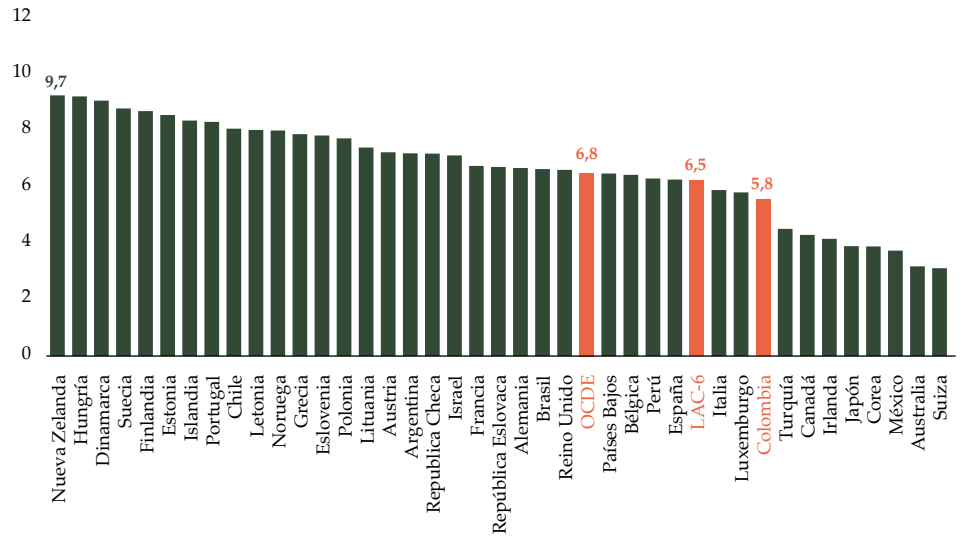

Fuente: Elaboración propia con base en las cifras de la Dian y el Dane.

## El IVA en Colombia frente al contexto internacional

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

7 $\text{Productividad} = \frac{\text{Recaudo \% PIB}}{\text{Tarifa General}}$. $\text{Eficiencia} = \frac{\text{Recaudo \% consumo privado}}{\text{Tarifa General}}$

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



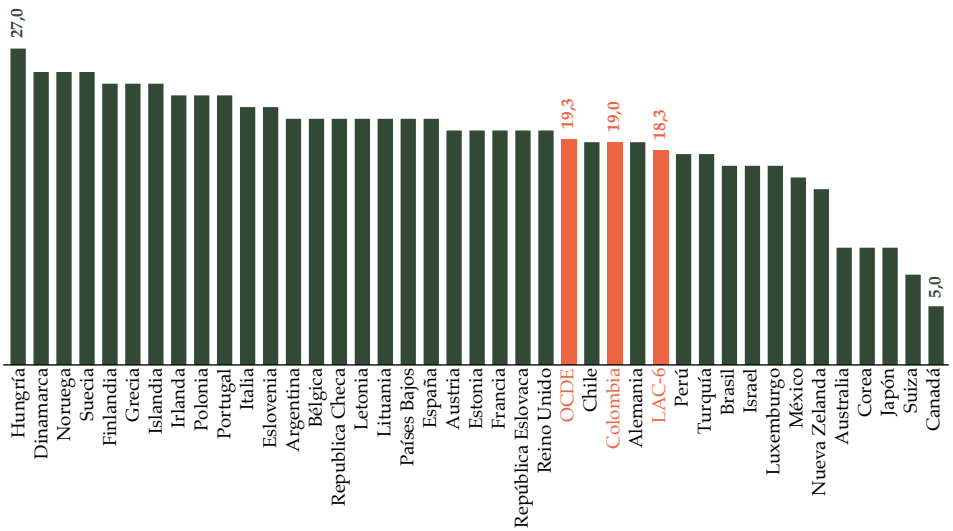

Fuente: Elaboración propia con base en las cifras de la OCDE.
Nota: Para Colombia corresponde al dato observado en 2019.

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

En cuanto al número de tarifas diferenciales, la estructura del IVA en Colombia es más compleja que la de la mayoría de los países de la región –con excepción de Costa Rica, Panamá, Argentina y Brasil–, pero no dista significativamente de la de la mayoría de los países europeos de la muestra (Gráfico 6.11). En efecto, mientras que Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Perú no registran tarifas diferenciales, y otros como México, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Uruguay tienen una sola tarifa diferencial, Colombia presenta dos tarifas, como en los casos de Reino Unido, Austria,

Estonia y otros países emergentes como Grecia y Turquía. Argentina y Brasil son los países de la región con mayores números (tres y cuatro tarifas diferenciales, respectivamente).

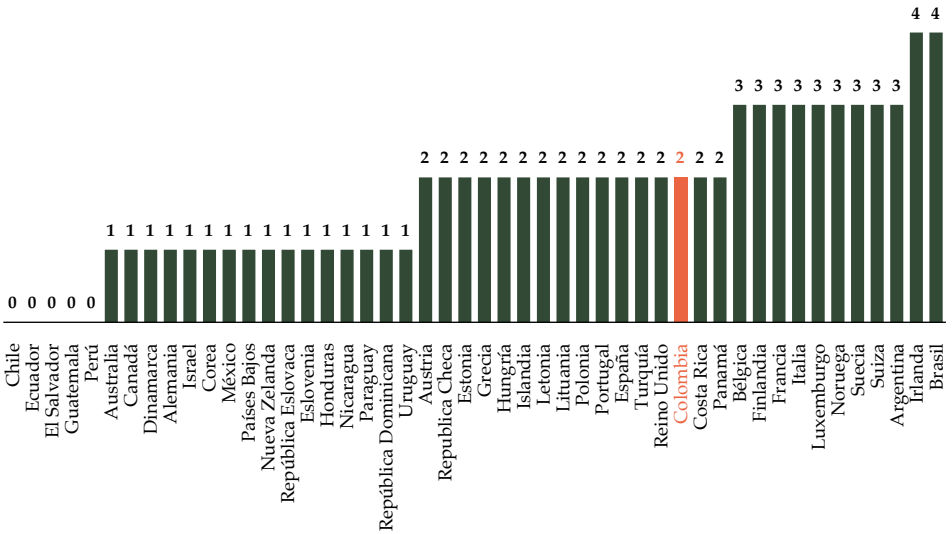
**Gráfico 6.10. Tarifa general del IVA en el mundo (2018)**
**(Porcentaje, %)**




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

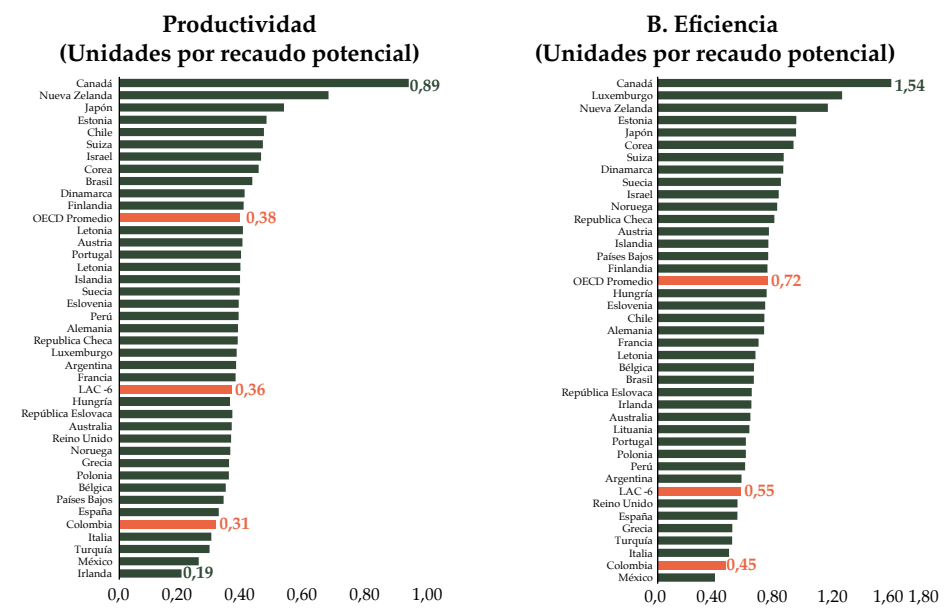
El hecho de que la tarifa general del IVA se encuentre cerca del promedio internacional, pero que su recaudo sea relativamente bajo, refleja la poca productividad y eficiencia del tributo en nuestro país. Tal como se puede observar en el Gráfico 6.12, estos dos indicadores son de los más bajos en el mundo y en la región. Solo supera 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 $31.

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




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

**Gráfico 6.12. Productividad y eficiencia del IVA en el mundo**




Fuente: Elaboración propia con base en las cifras de la 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 y Soto, 1998; Ávila y Cruz, 2006; Steiner y Cañas, 2014; OCDE/KIPF, 2014; Núñez *et al*., 2020; Ávila, Lamprea y 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).[8] Esto es posible gracias al 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 del IVA en medio del proceso de recolección de la encuesta, se aplicó la norma tributaria vigente en 2017.

Además de construir un vector de tarifas del IVA y del impuesto al consumo que represente el tratamiento tributario para cada uno de los artículos que consumen los hogares, es necesario hacer algunas otras transformaciones para incluir en las estimaciones los efectos de la evasión en el monto de los impuestos que efectivamente pagan los hogares. Para esto se utiliza la información sobre el lugar de compra del artículo reportado por el hogar.[9] Los ingresos totales que reporta la encuesta se corrigen siguiendo la metodología propuesta por Lora *et al*. (2021). Una vez procesada la información y luego de simular el pago de impuestos al consumo de los hogares, se hacen las microsimulaciones que determinarán el potencial de recaudo del IVA luego de modificar tanto la cobertura como 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.

8 Antes esta encuesta se conocía como Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIG). 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 que se utilizan en el cálculo del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y la estructura de consumo que conforma el sistema de cuentas nacionales.

9 Ver anexo técnico A.

La ventaja de utilizar la información de la encuesta como base de las microsimulaciones es que permite conocer el pago del IVA de los hogares en cada decil de ingreso, información que es de gran utilidad para estimar el costo fiscal de la compensación del 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 que contiene la encuesta).

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

La metodología cumple entonces los siguientes pasos: i) construcción de un vector de tarifas del IVA, impuesto al consumo y otros impuestos específicos, ii) cálculo del pago de impuestos e identificación de la base gravable, iii) estimación de las microsimulaciones para cada uno de los escenarios de reforma al IVA propuestos y del 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 en el ingreso de los hogares e inflación. En el anexo técnico se explican en detalle cada uno de estos procedimientos.

### Definición de los escenarios propuestos para las microsimulaciones

Los escenarios de reforma del IVA contemplados en este capítulo se construyen a partir de microsimulaciones 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 una 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 una 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).[10] Esto mismo aplica para el escenario en el que se sustituye el IVA por un impuesto al consumo generalizado con una tarifa del 8%.

## V. Datos y estadísticas descriptivas

### Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (ENPH)

La ENPH es estadísticamente representativa a escala 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, seis ciudades intermedias y un total de 130 municipios (Dane, 2018). Un análisis detallado de la composición del gasto de los hogares colombianos sugiere

10 El autor sugiere que muchos de estos servicios son difíciles de gravar en la práctica o que 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.

que estos destinan un mayor porcentaje de su gasto al rubro de alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles (28,7%), bienes y servicios diversos[11] (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 que reportan los hogares (Gráfico 6.13).

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

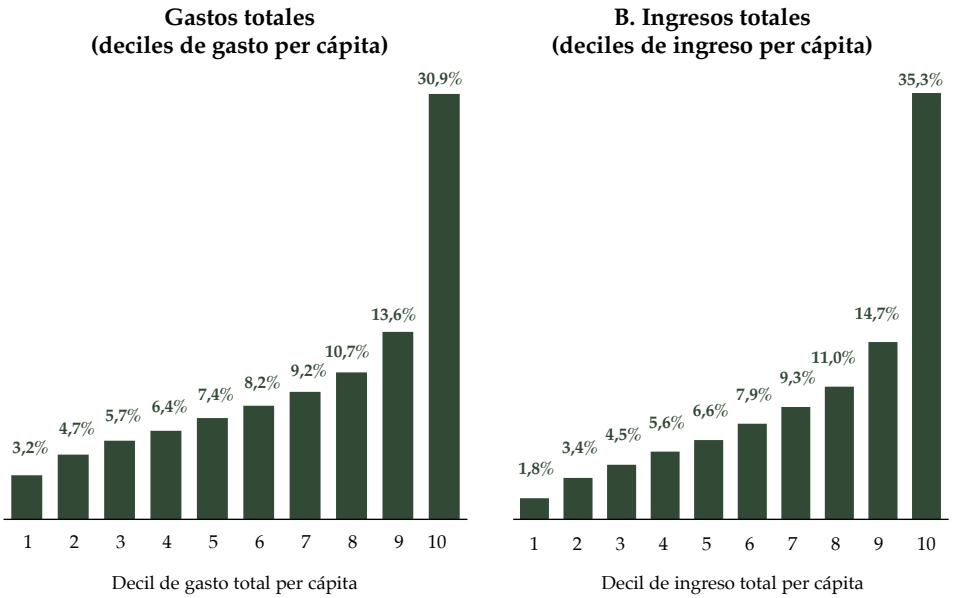



Fuente: Elaboración propia con base en ENPH 2016-2017.

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).

11 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.

**Gráfico 6.14. Ingresos y gastos totales de los hogares**




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

Una vez aplicados los vectores de tarifas sobre el gasto por artículo que reporta la encuesta, es posible obtener la descomposición del gasto de los hogares. Así, los que destinaron aproximadamente $1,4 billones al mes al pago del IVA, $185.000 millones al pago mensual del *impuesto al consumo*, $59.000 millones al pago mensual de otros impuestos asociados al consumo de bebidas alcohólicas y cigarrillos y $721.000 millones mensuales al gasto de otros artículos que consideramos no hacen parte de la base gravable del IVA o del impuesto al consumo.[12] En línea con lo anterior, el gasto que reportan los hogares después de impuestos es de $27,4 billones al mes y se estima que la base gravable mensual equivale a un valor cercano a $25 billones (Tabla 6.2).

12 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.

**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 indicador de formalidad y de evasión
/2 Monto del impuesto como porcentaje del gasto total del hogar

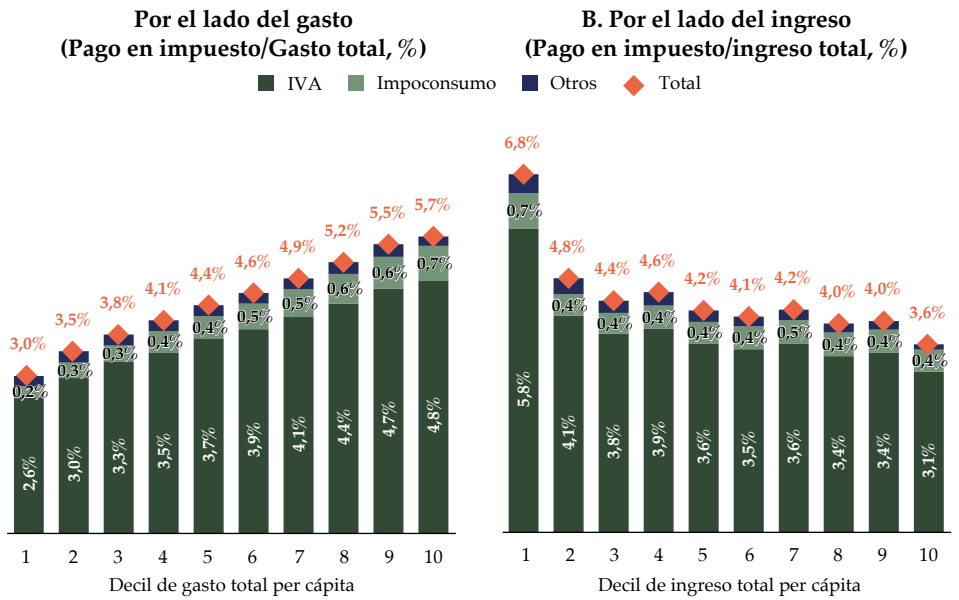
Al calcular la tarifa efectiva promedio con respecto al consumo de los hogares[13] para los impuestos analizados, se obtiene que para el IVA esta es del orden del 5,1%, para el impuesto al consumo es de aproximadamente un 0,7%, y para los otros impuestos es cercana al 0,2%. En conjunto, la incidencia total de estos impuestos indirectos es del 6% como porcentaje del gasto total de consumo. Al ajustar los resultados del IVA y del impues-

13 Definida como el monto destinado al impuesto como porcentaje del gasto total del hogar.

to al consumo por el lugar de compra del artículo como un indicador de evasión, el pago del IVA de los hogares se reduce a $1,2 billones mensuales, mientras que el monto destinado al impuesto al consumo se reduce a $147.000 millones al mes. La incidencia total se reduce al 5% como porcentaje del gasto total.

La incidencia de estos impuestos puede calcularse como porcentaje del gasto o del ingreso del hogar. Así, por el lado del gasto, la incidencia del impuesto muestra 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 y Piraquive (2020), el carácter progresivo del impuesto debe ser establecido respecto al ingreso y no al gasto de los hogares.[14]

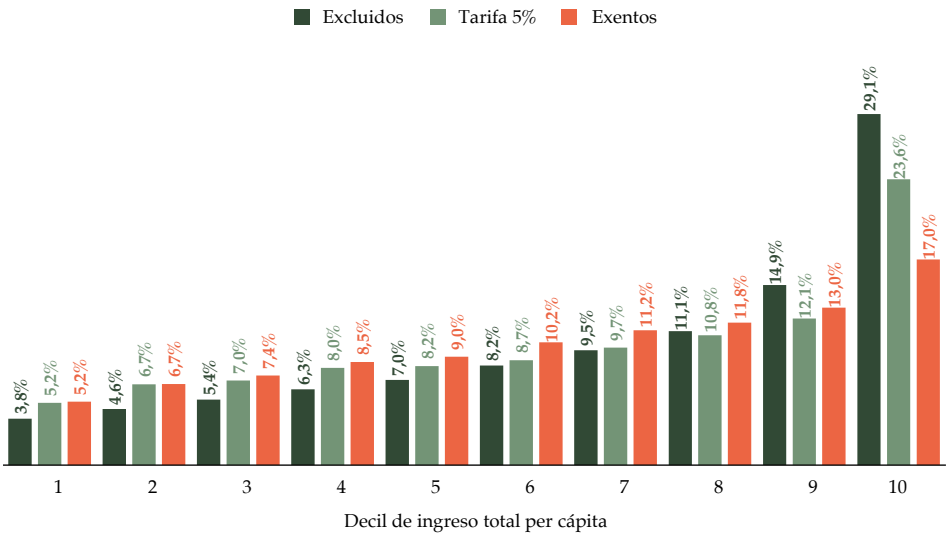
**Gráfico 6.15. Incidencia de los impuestos indirectos en los hogares**




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 que propone Lora *et al.* (2021).

14 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 a los ingresos siguiendo lo propuesto en Lora *et al*. (2021).

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




Fuente: Elaboración propia con base en ENPH 2016-2017.
Nota: Los ingresos totales se ajustaron siguiendo la metodología de Lora *et al.* (2021).

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 del 3,6% en el decil diez.

Por construcción, es natural que el IVA sea un impuesto regresivo, pues al recaer sobre las ventas finales 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 –por ejemplo, algunos productos de primera necesidad que conforman la canasta familiar como alimentos, gastos en salud o transporte–.[15] Sin embar-

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

go, los deciles con mayor poder adquisitivo han sido los más beneficiados por este tipo de medidas (Gráfico 6.16).

### Comparación de los datos de la encuesta frente a los datos administrativos

Mientras que el consumo anualizado de la encuesta es de $329 billones, esta cifra en cuentas nacionales fue de aproximadamente $624 billones 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 son salud (11,6%) y el consumo de bebidas alcohólicas, tabaco y estupefacientes (11,2%).

En cuanto 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 del IVA anualizado de $13,9 billones, resultado inferior al reportado por las estadísticas oficiales de la Dian y del Dane. En efecto, el recaudo total por concepto de este impuesto para 2017 se ubicó en $54,7 billones: el recaudo del IVA interno y externo fue cercano a los $37,5 y $17,2 billones, respectivamente.

Sin embargo, el monto de recaudo obtenido con la información de la encuesta no se puede comparar directamente con el recaudo total del IVA, pues aquella 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 que únicamente pagan los hogares es necesario comparar el valor de recaudo obtenido en la encuesta con el monto del IVA directo e indirecto que efectivamente pagan 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

al 0,5% para el IVA que pagan los hogares en las transacciones asociadas al sector inmobiliario (Tabla 6.4).

**Tabla 6.3. Comparación de los gastos de los hogares ENPH frente a 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 únicamente de los hogares. Excluye el gasto de las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLH).

**Tabla 6.4. Comparación del IVA ENPH frente a 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 | - |
| **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 que pagan 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 propuestos en este capítulo. Para verificar la estabilidad y solidez de este procedimiento, se lleva a cabo un ejercicio para el escenario de tarifa única del 19% utilizando las cifras de costo fiscal publicadas en el Marco fiscal de mediano plazo 2020.[16]

16 Ver anexo técnico F.

## VI. Resultados

### *Impactos de los escenarios de reforma al IVA*

Los escenarios de reforma que propone este capítulo implican un aumento en el recaudo de los ingresos tributarios por concepto del 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 (4,1% del PIB): aumenta la cobertura del impuesto con la tarifa única del 19%. En el segundo escenario, los ingresos tributarios se incrementan en $29,1 billones (2,9% del PIB): se establece una tasa única de IVA del 16%. El tercer escenario generaría ingresos adicionales del orden de $12,2 billones (1,3% del PIB): se mantiene la tarifa general del 19% y se simplifica 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 (0,5% del PIB): se mantiene la tarifa general del 19% y se eliminan los tratamientos de exentos y excluidos al gravarlos a la tarifa diferencial del 5% (Tabla 6.5).

**Tabla 6.5. Efectos sobre el recaudo del IVA**

| Escenario | Recaudo (miles de millones) | Recaudo adicional | |
|---|---|---|---|
| | | $ MM | % del PIB |
| Escenario base | 58.929 | … | … |
| Escenario 1: Tarifa única del 19% | 100.329 | 41.400 | 4,1% |
| Escenario 2: Tarifa única del 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.

**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 del 19% | 105.868 | 7.292 | 0,7% | 0,6% |
| Escenario 2: Tarifa única del 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% |

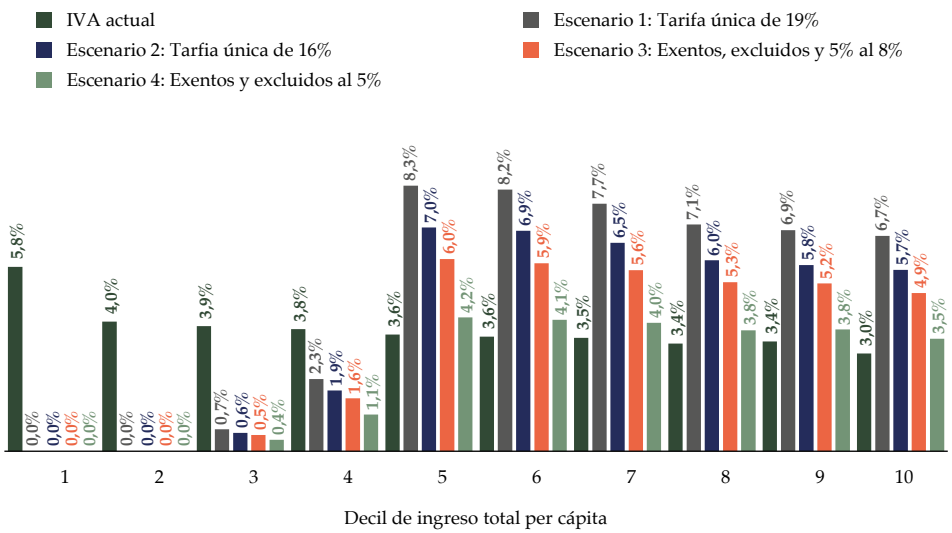
Fuente: Cálculos propios con base en ENPH 2016-2017 y cuentas nacionales.
Notas: /1 El costo fiscal de la compensación actual corresponde a la que entrará en vigor para 2021. /2 En cada escenario, el monto mensual que se entregaría a los hogares beneficiados corresponde al promedio del valor del IVA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

Aunque el mayor recaudo de IVA implica necesariamente una mayor carga tributaria para los hogares, es posible atenuar este efecto para los hogares en condición de pobreza, toda vez que el país ya cuenta con un esquema de compensación del IVA que entrega $75.000 bimensuales a un millón de hogares que se encuadran en el 20% de más bajos ingresos.[17] 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 un rango de $3,5 billones (0,2% del PIB) a $7,3 billones (0,7% del PIB), con un monto mensual de compensación que oscilaría entre $50.870 y $105.868, dependiendo del escenario. Lo anterior implica un costo fiscal adicional frente al esquema actual entre un 0,2% y un 0,6% del PIB, que se explica principalmente por: i) un aumento del valor nominal de la compensación, que obedece a la mayor cobertura del IVA, y ii) un aumento

17 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 a cerca de 300.000 hogares, la pandemia del COVID-19 aceleró su ampliación a un millón –700.000 hogares pertenecientes al programa Familias en Acción y 300.000 hogares beneficiados por el programa Colombia Mayor–. El monto compensado fue de $75.000 bimensuales, equivalente a un costo fiscal aproximado de $450.000 millones. Se espera que para 2021 el universo de hogares beneficiados se extienda a dos millones de hogares, con un costo fiscal estimado de $900.000 millones.

de la cobertura del programa a los cuatro primeros deciles de ingreso –5,7 millones de hogares–, frente a los dos millones de hogares que se espera sean beneficiados en 2021 con 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 con el programa (Gráfico 6.17).

**Gráfico 6.17. Incidencia del 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 del IVA causaría un incremento en el nivel general de precios (Tabla 6.7). En particular, el efecto bruto de los escenarios propuestos en este capítulo traería consigo un impacto inflacionario, de una sola vez, de entre 1,5% y 5,9%, y las canastas de ingreso más afectadas serían las pobres y vulnerables. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el esquema de compensación del IVA para el 40% de la población de menor ingreso atenuaría los impactos de estas reformas sobre la capacidad de pago de los hogares beneficiados. De esta manera, el efecto neto en la inflación se ubicaría en un rango entre un 1% y un 4,1%, y el incremento en los precios se explicaría, principal-

mente, por el aumento en las canastas de ingresos medios y altos. Por su parte, la canasta de ingresos de los hogares pobres no sufriría incremento alguno, mientras que la canasta de consumo de los hogares vulnerables experimentaría un incremento entre un 1,2% y un 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 la 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 la 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 del IVA de Colombia a la de Chile (este país tiene una única tarifa del 19%). Adicionalmente, estos resultados se ajustan teniendo en cuenta las diferencias por consumo privado en los distintos

países.[18] La Tabla 6.8 presenta los resultados para cada escenario y los compara con los estimativos del ejercicio anterior 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 del 19% | 4,1% | 3,3% | 3,4% | 2,6% |
| Escenario 2: Tarifa única del 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 de Fedesarrollo

La coyuntura actual obliga a simplificar el esquema actual del IVA con el propósito de beneficiar al segmento de la población más 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 una 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 entre un 0,7% y un 0,9% del PIB y requeriría una compensación del IVA al 40% más pobre del país de alrededor de $63.000 mensuales.

Dado el contexto de ajuste económico, consideramos que esta medida podría aplicarse de manera gradual en tres años, de tal manera que los

18 Lo anterior debido a que mientras el consumo privado en Colombia es cercano al 68,4% como porcentaje del PIB, en Chile es del 63,4% del PIB.

bienes exentos y excluidos se gravarían a una tarifa del 2% en 2022, un 5% en 2023, un 8% en 2024 y así, en adelante. Los recursos generados por este nuevo esquema oscilarían entre un 0,2% a 0,3% del PIB en 2022, un 0,5% a 0,6% del PIB en 2023, y, como se mencionó, entre un 0,7% y 0,9% en el mediano plazo. Este nuevo esquema del IVA cumpliría con 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.

### Impacto de sustituir el IVA por un impuesto al consumo generalizado

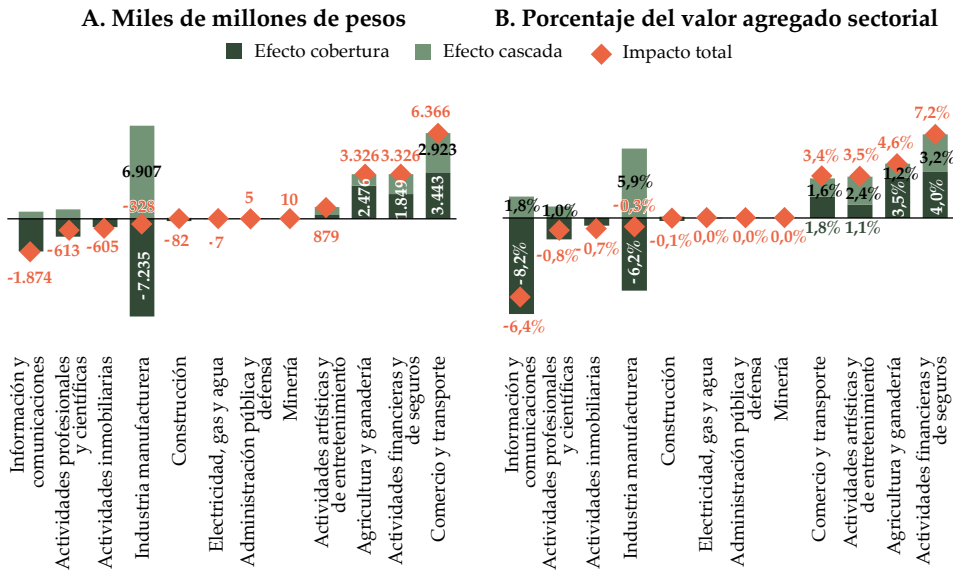
En cuanto al impacto económico de sustituir el esquema actual de IVA por un esquema de impuesto al consumo con una tarifa única del 8%, nuestras microsimulaciones sugieren un incremento de los ingresos tributarios del orden de $10,4 billones frente a un escenario base de recaudo de $58,9 billones.

En este escenario, la carga tributaria que percibiría 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 incrementando 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 de 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 ($3,4 billones de efecto cobertura/tarifa y $2,9 billones adicionales de efecto cascada), mientras que la carga del sector de información y comunicaciones tendría la mayor reducción, con una disminución de $1,9 billones (Gráfico 6.18A). Como porcentaje del valor agregado sectorial, el aumento más grande lo tendría 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 le 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**




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, explicada a su vez 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 altos ingresos.

Para corregir estos problemas, este capítulo estudió cuatro posibles escenarios de reforma al esquema actual del IVA, teniendo en cuenta un co-

mún denominador: aumentar la cobertura del impuesto. Consideramos que, más allá de las 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 registrado el tributo en los últimos años. Con base en los resultados, consideramos pertinente avanzar hacia un esquema más simple del IVA, en el que 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 al 8% en el mediano plazo. Sin embargo, es importante que estas medidas se acompañen de esquemas de compensación del IVA como el recientemente implementado en el país, o de esquemas de no pago del 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 los recursos recaudados que podrían ser destinados al financiamiento de una política social más acorde a las necesidades que exige el país una vez superada la pandemia.

## VIII. Referencias

Ávila, J., y Cruz, A. (2006). La progresividad del sistema tributario colombiano del orden nacional: Un análisis para el IVA y el impuesto sobre la renta, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Ávila, J., Lamprea, T. y Piraquive, G. (2020). Compensación del IVA para los hogares más vulnerables: cuantificación y efectos distributivos, *Archivos de Economía*, Departamento Nacional de Planeación.

Bonilla, R., Córdoba, R., Lewin, A., Morales, O. D., Montoya, S., Perry, G., Piza, J., Salazar, N., Urrutia, M. y Villar, L. (2015). *Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria*, Fedesarrollo.

Clavijo, S. (2020). Propuesta de reforma tributaria para Colombia (2021-2022), Documento CEDE 38, Universidad de los Andes. https://bit.ly/3qEjIl8.

Corbacho, A., Fretes Cibils, V. y 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, documento de trabajo.

Cruz, A. (2009). Evasión del impuesto al valor agregado en Colombia: 2000-2008, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2018). Boletín técnico Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares (ENPH).

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (2020). Balance beneficios tributarios y gerencia Dian, presentación realizada a la comisión de expertos en beneficios tributarios (18 de agosto de 2020). https://bit.ly/3psSPk2.

Ebrill, L. P., Keen, M., Bodin, J. P., y Summers, V. P. (2001). The modern VAT, Fondo Monetario Internacional.

Gómez Sabaíni, J. y Morán, D. (2016). Evasión tributaria en América Latina, *Macroeconomía del desarrollo,* CEPAL. https://bit.ly/3XjK5R6.

Junguito, R., y Rincón, H. (2004). La política fiscal en el siglo XX en Colombia, *Borradores de Economía*, 318, Banco de la República.

Le, T. M. (2003). Value added taxation: Mechanism, design, and policy issues, Course on Practical Issues of Tax Policy in Developing Countries.

Londoño-Vélez, J. y Querubín, P. (2020). El impacto de transferencias monetarias de emergencia durante una pandemia: evidencia experimental para Colombia. https://bit.ly/390C3lU.

Lora, E. y Prada, S. (2016). *Técnicas de medición económica: metodología y aplicaciones en Colombia*, Universidad Icesi.

Lora, E., Benítez, M. y 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 (2020). *Marco fiscal de mediano plazo 2020*. https://bit.ly/3aMWogX.

Núñez, J., Olivieri, S., Parra, J. y Pico, J. (2020). The Distributive Impact of Taxes and Expenditures in Colombia, *Policy Research Working Paper*, 9171, Banco Mundial.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2014). The Distributional Effects of Consumption Taxes in OECD Countries, OECD Tax Policy Studies 22. https://doi.org/10.1787/9789264224520-en.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2020). Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues, OECD Publishing. https://doi-org.access.idm.oclc.org/10.1787/152def2d-en.

Sánchez, F. y Espinosa, S. (2005). Impuestos y reformas tributarias en Colombia, 1980-2003, Documento CEDE, Universidad de los Andes.

Smith, S. y Tait, A. (1990). Valued Added Tax: International Practice and Problems, *The Economic Journal*, 100(39), 269. https://doi.org/10.2307/2233622.

Steiner, R. y Soto, C. (1998). IVA: productividad, evasión y progresividad, Fedesarrollo. https://bit.ly/3r3vI0S.

Steiner, R. y Cañas, A. (2013). Tributación y equidad en Colombia, Fedesarrollo. https://bit.ly/2KrusE8.

# IX. Anexo técnico

*Diego Gutiérrez*

## A. Ajuste del recaudo del IVA de la ENPH según el 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. A partir de lo anterior, los resultados de recaudo pueden ajustarse por un indicador de evasión, pues se asume que esta última se presenta en establecimientos informales. A continuación se presenta dicha clasificación:

**Tabla A1: Formalidad según el 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, etcétera |
| Compras hechas en internet |

| **Panel B: Establecimientos potencialmente informales que no reportan IVA** |
|---|
| Supermercado de barrio, tiendas de barrio, cigarrerías, salsamentarias 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 del IVA total inicial ($1,4 billones), el monto del IVA pagado en establecimientos potencialmente informales. Este resultado reduce el recaudo a $1,2 billones. 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 en los hogares*

Para el caso del IVA, este vector contendrá la tarifa general del 19% y las tarifas diferenciales del 5% y 0% para los bienes exentos y excluidos. Para el impuesto al consumo, las tarifas serán la general del 8% –aplicable a los servicios de restaurantes y vehículos cuyo valor FOB es igual o inferior a US 30.000–, y las diferenciales del 4% y del 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 en el 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 según 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 tener la motivación de recuperar este costo vía un aumento en el precio final. Para poder capturar este efecto cascada en las estimaciones, se cruza 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 y Prada, 2016). Este procedimiento es intensivo en datos, pues los artículos asociados a la matriz de cuentas nacionales se encuentran catalogados según 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.[19]

El resultado final de este procedimiento es un vector de tarifas de IVA que contendrá las tarifas mencionadas, y para el caso de los bienes excluidos incorporará las tarifas implícitas calculadas a partir de la matriz de multiplicadores en lugar de la tarifa estatutaria del 0%.

Formalmente, el vector de tarifas del IVA para cada artículo *j* reportado en la encuesta se define como:

$$\tau_j^{IVA} = \tau_j^{\ddot{I}\dot{V}A} + \tau_{z_j}^{\ddot{I}\dot{V}A}(I - A)^{-1} \ (1),$$

19 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 $\tau_j^{\ddot{I}VA}$ 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:

$$\tau_j^{ICO} = \begin{cases} 4\% \; si \; j = tm \\ 8\% \; si \; j = sr \; o \; \widetilde{vh} \\ 16\% \; si \; j = \; \widehat{vh} \; u \; otros \end{cases} \quad (2),$$

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 en 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 aplicarán los vectores de tarifas (Ávila y Cruz, 2006; Ávila *et al.*, 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*, $\tau_j^{IVA}$ corresponde a la tarifa de IVA que aplica al artículo *j*, $\tau_j^{ICO}$ a la tarifa de impuesto al consumo aplicable al artículo *j*, $\tau_j^{otros}$ y 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 el IVA y en el 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 microsimulaciones. En (4), por ejemplo, $\tau_j^{IVA}$ variará según las tarifas del IVA propuestas en cada uno de los cuatro escenarios. En cuanto al escenario de impuesto al consumo generalizado, $\tau_j^{ICO}$ en la ecuación (5) equivaldrá a la tarifa del 8% más el correspondiente efecto cascada para cada artículo *j*. En especial, para este ejercicio se redefine (2) como:

$$\tau_j^{ICO} = \tau_j^{\ddot{ICO}} + \tau_{z_j}^{\ddot{ICO}} (I - A)^{-1} \quad (6),$$

donde $\tau_j^{\ddot{ICO}}$ corresponde a la tarifa general del impuesto (8%), $\tau_{z_j}^{ICO}$ representa la tarifa del impuesto que aplica a los insumos *z* utilizados para producir el artículo *j*[20], 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 que el impuesto al consumo

20 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 del 8%.

no permite la devolución del impuesto pagado por los insumos utilizados en la producción.

***Expansión de las cifras de recaudo***

Al realizar las microsimulaciones con la ENPH surge una limitación importante: 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 que el Dane publica anualmente también utiliza la información de la Encuesta Mensual de Comercio (EMC), de la Encuesta de Calidad de Vida de los Hogares (ECV) y de estudios sobre el consumo de cigarrillos y sustancias ilícitas, entre otras fuentes de información.

Teniendo en cuenta lo anterior, los resultados de las microsimulaciones de recaudo en cada escenario se expanden al IVA que se asocia a los hogares –directo e indirecto– y se observa en los datos administrativos. Para ello, se identifica la representatividad del IVA que se calcula 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 es necesario 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 del 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.[21] La expansión de los resultados de recaudo se adelantará usando los coeficientes de representatividad sectoriales, de manera que el potencial de recaudo total para cada escenario corresponda a la suma del potencial de recaudo del IVA sectorial. Para confirmar la estabilidad y solidez del resultado, se realiza un ejercicio utilizando los datos de costo fiscal publicados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (2020).

***Ajuste de las cifras de recaudo según la frontera de eficiencia***

Es importante mencionar que las estimaciones de potencial de recaudo de cada uno de los escenarios definidos no incorporan los efectos secundarios y de equilibrio general que podrían aparecer al aumentar la cobertura del impuesto –caídas en el consumo, aumento de la tasa de evasión, entre otros–. Para ello se hace 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 microsimulaciones y de este ejercicio de ajuste.

***Impacto sobre la distribución del ingreso total y la inflación***

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 en 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 que pagan 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

21 Ver anexo D.

ponderadores 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,[22] para posteriormente ser agregados como subclases.[23]

### C. Ampliación de la matriz de multiplicadores (matriz de Leontief)[24]

Supongamos la siguiente matriz de multiplicadores 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 culminar 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.

22 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, el código 01120302 en la encuesta 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).

23 Los bienes y servicios de la encuesta se encuentran a ocho dígitos (artículos), mientras que los ponderadores de las canastas de IPC se encuentran publicados en la página del Dane como subclases (seis dígitos).

24 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.

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 adelantado este proceso, se obtiene el gasto de los hogares homologado a los artículos de la matriz insumo-producto.

| Artículo | Valor ($) | Participación (%) |
|---|---|---|
| **Gasto asociado al sector 28** | **31.000** | **77,5%** |
| Disfraces | 21.000 | 67,7% |
| Prendas para mujer | 10.000 | 32,3% |
| **Gasto asociado al sector 36** | **9.000** | **22,5%** |
| Disfraces | 9.000 | 100% |
| **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 a 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 del 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 (frente a los 441 artículos que conformaban la canasta base 2008).

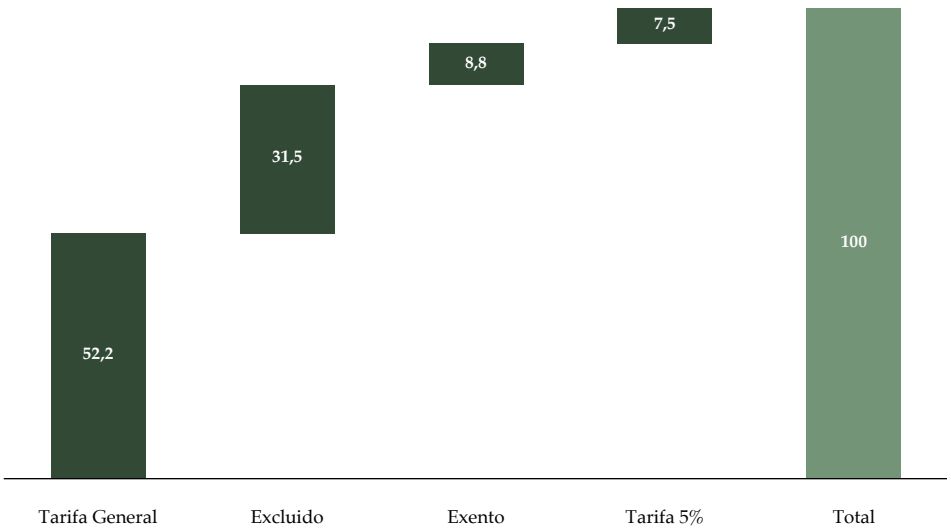
**Tabla E1. Evolución del número de artículos que conforman la canasta de seguimiento**

| 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 en la información publicada en el portal del IPC del Dane.

En materia del IVA, actualmente el 52,2% de la canasta familiar se encuentra gravada a la tarifa general del 19%, el 31,5% se encuentra excluida, el 8,8% exenta y el 7,5% se encuentra gravada a la tarifa diferencial del 5% (Gráfico E1).

**Gráfico E1. Porcentaje de la canasta familiar gravada con IVA (Porcentaje, %)**




Fuente: Elaboración propia con base en la información publicada en el portal del IPC del Dane.

### F. Ejercicio de solidez

Para revisar la solidez de los resultados de recaudo ampliados con la metodología descrita en este capítulo, se calcula 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 del 19%, este ejercicio se hace 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 los tratamientos de bienes y servicios excluidos (5,8%), exentos (1%) y gravados a la tarifa del 5% (0,3%). No obstante, como se explicó, 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 su gravamen resultaría inviable e inconveniente. Estos servicios actualmente se encuentran excluidos, por lo cual debe deducirse su valor del costo fiscal total.

**Tabla F1. Costo fiscal de los tratamientos diferenciales del 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 (seis dígitos). Así, por ejemplo, en el MFMP 2020 se reporta un impacto fiscal por no gravar los servicios inmobiliarios de $9,4 billones (código 72), cifra que puede descomponerse en: i) servicios de alquiler de bienes raíces residenciales prestados por cuenta propia ($4,4 billones), ii) servicios de alquiler de bienes raíces residenciales prestados a terceros ($2,1 billones), iii) servicios de alquiler de bienes raíces no residenciales ($2,2 billones), y iv) servicios de compra-venta de edificaciones y terrenos ($0,8 billones). Con este nivel de detalle se mapean los artículos de la encuesta excluidos en nuestras microsimulaciones con los artículos de las tablas de utilización, usando las correlativas COICOP-CPC que publica el Dane.

Una vez mapeados los artículos, se identifican los ítems de cuentas nacionales que se deducirán 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 (2,9% del PIB).

**Tabla F2. Servicios excluidos de no mercado**

| Concepto | Costo fiscal (2019)* | |
|---|---|---|
| | Miles de millones | % 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% |
| 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 los tratamientos diferenciales se reduce de $74,9 billones a $43,7 billones. Este valor equivale a un potencial de recaudo del 4,1% del PIB, misma cifra obtenida al expandir los resultados de recaudo microsimulados con la encuesta. Dado que el recaudo adicional que se obtendría al generalizar el IVA con una tarifa única del 19% no dista significativamente en ambos ejercicios, se valida entonces la solidez de los resultados presentados en este capítulo.

# VII. OTROS IMPUESTOS INDIRECTOS

*Diego Gutiérrez*

## I. Introducción

El recaudo de los impuestos indirectos en el país no corresponde únicamente al Impuesto al Valor Agregado (IVA) y al 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 generan ingresos adicionales para la nación y los gobiernos subnacionales, sino que además ayudan 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 en 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 hay un espacio de mejora de los impuestos pigouvianos. Proponemos, en consecuencia, el fortalecimiento de los impuestos verdes en el país mediante el aumento de 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 los alimentos no saludables en Colombia[1] y al cannabis de uso recreativo. Creemos 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 un 0,53% y un 0,71% del PIB. Sin embargo, sostenemos que el principal objetivo de este tipo de impuestos debe ser de carácter correctivo y no recaudatorio.

1 Al respecto, Fedesarrollo publicará próximamente un documento técnico que aporta elementos para diseñar un impuesto a los alimentos no saludables en Colombia.

Además de esta introducción, este capítulo consta de 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 la literatura y de la experiencia internacional

Los impuestos a las transacciones financieras operan como instrumentos para desincentivar comportamientos especulativos o para reducir las fuertes fluctuaciones observadas en el mercado financiero (Burman *et al*., 2016)[2]. Sin embargo, muchos países latinoamericanos han adoptado este impuesto como herramienta recaudatoria con el propósito de cubrir sus necesidades de financiamiento en el corto plazo. Lo anterior ha llevado a la adopción de distintos tipos de impuestos a las transacciones financieras 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 impuestos a las transacciones financieras, que pueden ser clasificados en cinco categorías: i) impuestos a las transacciones en el mercado de valores, ii) impuestos a las transacciones de divisas, iii) impuestos al

2 Keynes (1936), por ejemplo, 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.

capital o de registro, iv) impuestos a las transacciones bancarias, 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 impuestos a las transacciones de valores gravan las transacciones financieras asociadas al mercado accionario, instrumentos de deuda y sus derivados, y tienen como finalidad desincentivar comportamientos especulativos, los impuestos a las transacciones de divisas gravan las transacciones asociadas al mercado de divisas con el propósito de reducir la volatilidad del mercado cambiario. Por su parte, los impuestos a las transacciones bancarias gravan una base mucho más amplia, porque recaen sobre depósitos y retiros. Estos últimos han sido comúnmente utilizados con fines recaudatorios.

**Tabla 7.1. Tipologías de impuestos a las transacciones financieras**

| Tipo de impuesto | Descripción |
|---|---|
| Impuesto a las transacciones de valores | Se asocia a un impuesto a las transacciones financieras realizadas sobre acciones, instrumentos de deuda y sus derivados. Comúnmente están restringidas a operaciones en el mercado secundario, pero pueden incluir gravámenes a la emisión original (similar a un gravamen sobre el capital). |
| Impuesto a las transacciones de divisas | También conocido como el impuesto Tobin, tiene como propósito gravar las transacciones que tienen 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 | 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 e hipotecas. |
| Impuesto a las transacciones bancarias | Este tipo de impuesto recae sobre depósitos y retiros de las cuentas bancarias. La carga efectiva del impuesto recae en la compra de bienes y servicios y otras transacciones más generales, razón por la 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 en el ámbito nacional como subnacional. |

Fuente: Elaboración propia con base en Matheson (2011).

**Tabla 7.2. Esquemas de impuestos a las transacciones financieras adoptados en el mundo**

| | A las transacciones de valores | A las transacciones de divisas | A las transacciones bancarias | Tarifa |
|---|---|---|---|---|
| **Panel A: América Latina** | | | | |
| Argentina | | X | X | 0,6% |
| Brasil | | | X | 0,38%-1,1% |
| Colombia | | | X | 0,4% |
| Venezuela | | X | X | 1,5% |
| Ecuador | | X | X | 0,8-1,0% y 5% |
| 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 de América Latina, como es el caso de Brasil, Ecuador, El Salvador y México, ya han derogado el impuesto a las transacciones bancarias.

La Tabla 7.2 ilustra los esquemas de impuestos a las transacciones financieras adoptados por algunos países del mundo. El impuesto a las transacciones de valores y a las transacciones bancarias son 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 los impuestos a las transacciones de valores, gran parte de los países latinoamericanos han adoptado esquemas relacionados con los impuestos a las transacciones bancarias. Lo anterior responde a las distintas circunstancias bajo las cuales han sido introducidos estos esquemas impositivos, pues mientras los primeros se encuentran orientados a corregir ciertas distorsiones en el mercado financiero, los impuestos a las transacciones bancarias han sido utilizados con el propósito de generar ingresos transitorios en tiempos de estrechez fiscal[3] (Galindo y Majnoni, 2006). En particular, la adopción de este último esquema en la región ha sido normalmente precedida por periodos de estrés en el mercado financiero, elevados déficits fiscales y el establecimiento de compromisos ante los entes de crédito multilateral (Varela y Reyes, 2007). Por su parte, los impuestos a las transacciones de divisas no han sido muy comunes: actualmente solo se aplican en Argentina, Ecuador y Venezuela.

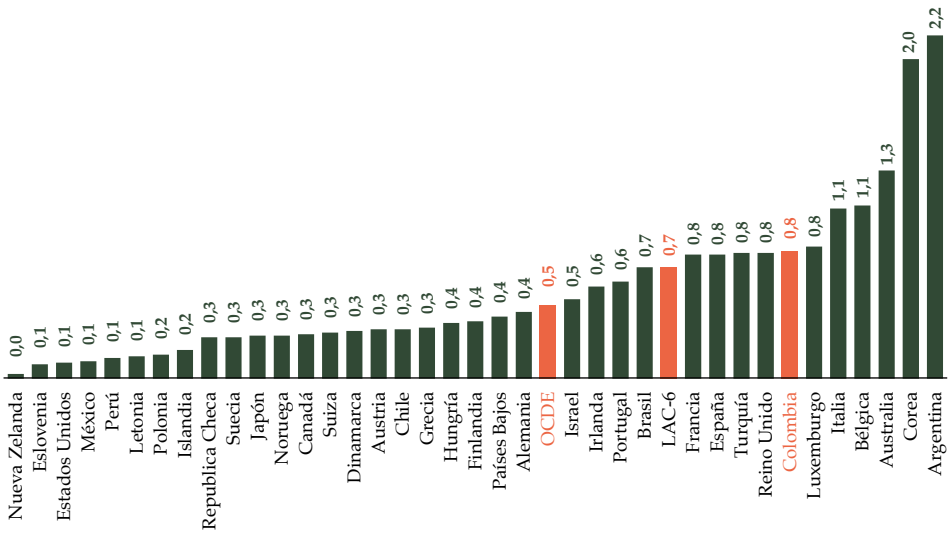
La literatura económica ha estudiado ampliamente las ventajas y desventajas de los impuestos a las transacciones financieras, especialmente aquellas asociadas a las bancarias. Relativo a sus ventajas, estas tienen que ver con que es un impuesto relativamente fácil de administrar y además con importantes beneficios en materia de recaudo tributario. Esto último obedece al reducido número de actores que son responsables del impuesto y al tamaño de su base gravable. Adicionalmente, en el caso de los esquemas del impuesto a las transacciones de divisas o al de las transacciones de valores, estos tributos pueden servir para reducir las fluctuaciones y desincentivar los comportamientos especulativos en el mercado financiero.

En cuanto a sus desventajas, la mayoría asociadas a los esquemas del impuesto a las transacciones bancarias, algunos estudios coinciden en que

3 La mayoría de los países latinoamericanos que han adoptado este tipo de impuestos lo hicieron de forma transitoria, en respuesta a necesidades de mayor financiamiento. Sin embargo, han tendido a volverse permanentes debido a su fácil administración y al recaudo que generan.

el impuesto desincentiva el uso de servicios de intermediación financiera (Lozano y Ramos, 2000; Kirilenko y Summers, 2003), genera una mayor demanda de efectivo e incentiva la creación de instrumentos financieros menos formales (Arbeláez *et al.*, 2004), aumenta la represión financiera y los costos de transacción (Carrasquilla y Zárate, 2002; Villar *et al.*, 2005), y genera costos para las entidades bancarias, estos últimos reflejados en los márgenes entre las tasas de interés activas y las pasivas (Lozano *et al.*, 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.

**Gráfico 7.1. Recaudo del impuesto a las transacciones financieras en el mundo (2018) (Porcentaje del PIB, %)**




Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la OCDE.

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

*et al.* (2004) y Galindo y 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 su tasa efectiva difiere según el 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 que deciden trasladar sus movimientos financieros a cuentas *off-shore* con el propósito de evadir sus responsabilidades como contribuyentes (Coelho *et al.*, 2001).

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 del impuesto a las transacciones financieras –independientemente del tipo de esquema– se ubicaron en promedio alrededor del 0,5% del PIB para el grupo de países OCDE y del 0,7% del PIB para el grupo de países LAC-6. En Colombia, los ingresos por concepto del impuesto a las transacciones financieras se ubican alrededor del 0,8% del PIB (Gráfico 7.1).

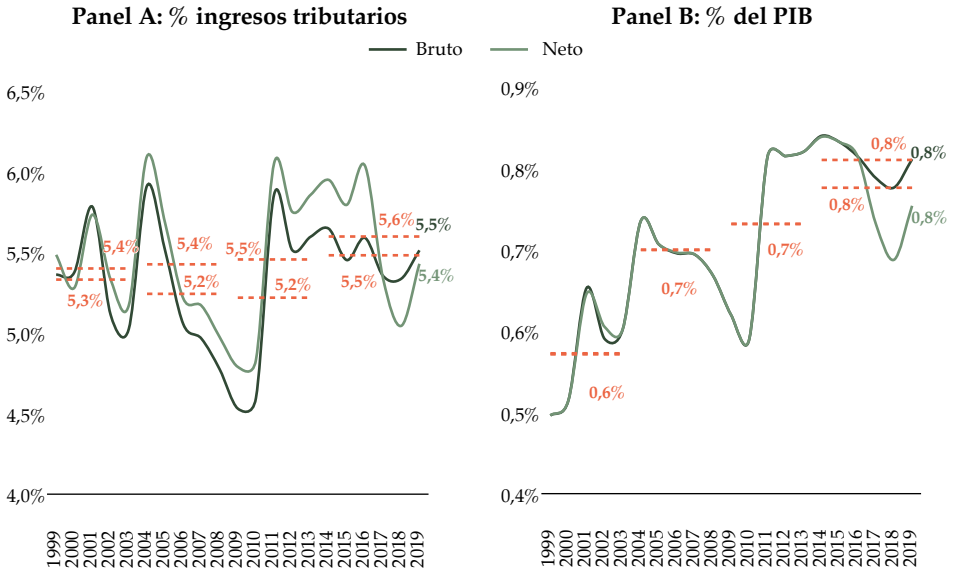
**Tendencias recientes en Colombia**

En Colombia, el impuesto a las transacciones financieras es un impuesto al débito bancario o a las transacciones bancarias, y se conoce como gravamen a los movimientos financieros. 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 –el desastre natural en el eje cafetero en 1999 y la ola invernal en 2010 y 2011, por ejemplo– 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 mostrado en las últimas décadas un comportamiento relativamente estable en torno al 5,5% (Gráfico 7.2A). Como porcentaje del PIB, el recaudo asociado a este impuesto pasó de promediar un 0,6% del

PIB en el periodo 1999 a 2003 a un 0,8% del PIB en el periodo 2014 a 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 un 0,2% a un 0,4% en el periodo 1998 a 2003; ii) la dinámica decreciente del recaudo durante la segunda mitad de la década de los años 2000, 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 del gravamen a los movimientos financieros en Colombia**

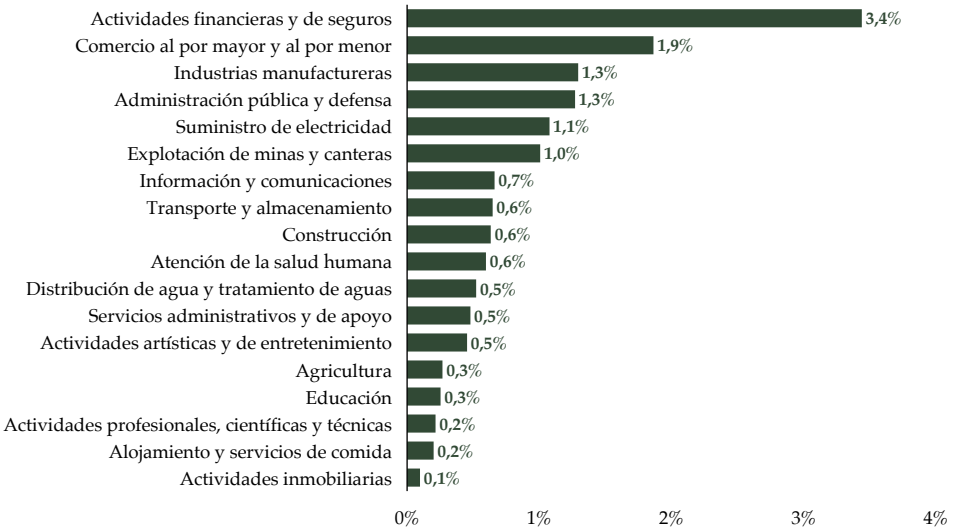



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la Dian y el Dane.

El sector de actividades financieras y de seguros es el que más recaudo del gravamen a los movimientos financieros genera como porcentaje del valor agregado sectorial (3,4%); le siguen el sector de comercio al por ma-

yor y al por menor (1,9%) y el 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 del gravamen a los movimientos financieros como porcentaje del valor agregado sectorial se relacionan con 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 del gravamen a los movimientos financieros (2019) (Porcentaje de valor agregado de cada sector, %)**

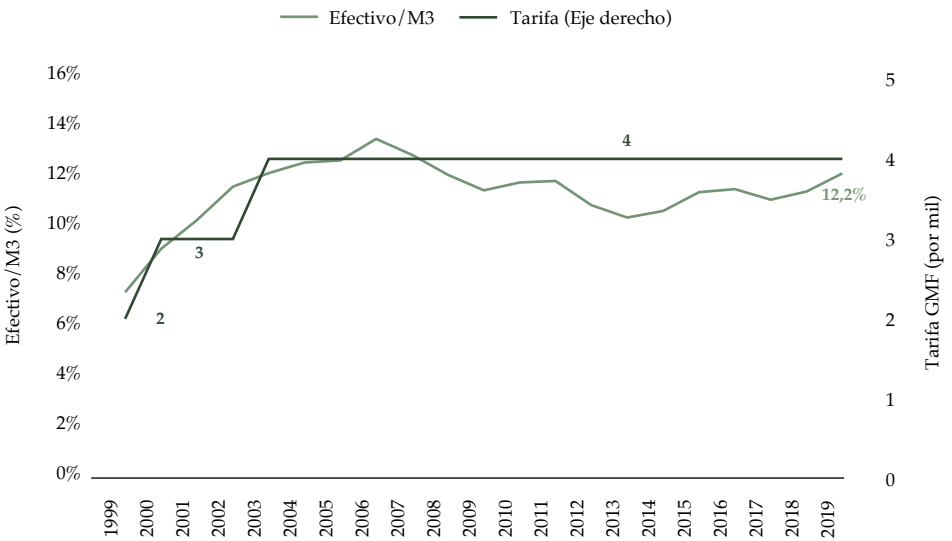



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la Dian y el Dane.

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 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, 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 tener en la profundización financiera. En particular, al medir la desintermediación financiera utilizando como indicador el efectivo como porcentaje de M3, se evidencia que la mayor preferencia

hacia el efectivo coincidió con el aumento de la tarifa general del impuesto en el periodo 1999 a 2003 (Gráfico 7.4).

**Gráfico 7.4. Tarifa general del gravamen a los movimientos financieros frente a la desintermediación financiera**
**(Porcentaje, %)**




Fuente: Elaboración propia con base en las cifras de la Dian y el Dane. Actualizado con base en la Comisión de expertos para la equidad y competitividad tributaria (2016).

La tarifa efectiva muestra una alta heterogeneidad en los distintos sectores de actividad productiva, y refleja 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%).

Por su parte, la productividad del impuesto, definida como el cociente entre el recaudo como porcentaje del PIB y la tarifa general del impuesto, registró una tendencia decreciente en el periodo 1999 a 2010: pasó de un 2,5% en 1999 a un 1,5% en 2010. Como se mencionó atrás, esta dinámica se asocia con el comportamiento a la baja de los indicadores de recaudo. Sin

embargo, luego de la reforma tributaria de 2010, la productividad del tributo aumentó considerablemente: se ubicó en un 2,1% en 2011 para luego fluctuar alrededor del 2% en el periodo 2014 a 2019 (Gráfico 7.6).

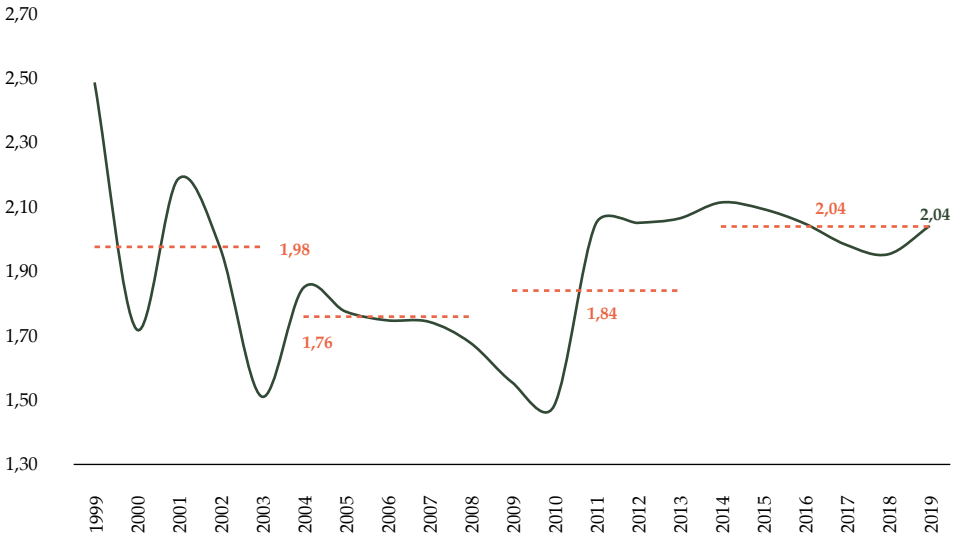
**Gráfico 7.5. Tarifa efectiva del gravamen a los movimientos financieros (2019) (Porcentaje, %)**




Fuente: Elaboración propia con base en las cifras de la Dian y el Dane.

Aunque el gravamen a los movimientos financieros fue adoptado de manera transitoria en un momento de alta tensión fiscal por los impactos derivados de la crisis de finales del siglo XX, este impuesto ha generado importantes recursos para el Estado en las últimas décadas. Por esta razón, y teniendo en cuenta las necesidades fiscales y sociales que apremiarán una vez superada la pandemia, consideramos necesario por ahora mantener este esquema impositivo.

**Gráfico 7.6. Productividad del gravamen a los movimientos financieros (Porcentaje, %)**




Fuente: Elaboración propia con base en las cifras de la Dian y el Dane.

## III. Impuestos específicos

### Aspectos generales[4]

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"[5] (OCDE, 2020). Estos tributos se caracterizan por recaer sobre artículos específicos por una única vez y su esquema impositivo tiene tres tipos de estructura: i) un impuesto específico que grava en función de las cantidades de determinado artículo –gravamen sobre

4 Esta sección se basa en la OCDE (2020).

5 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.

el 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 según el 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 –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 en el nivel de consumo de los contribuyentes, pues el aumento de los precios a causa del impuesto podría inducir al consumidor a sustituir su consumo por productos de menor calidad a un menor precio.

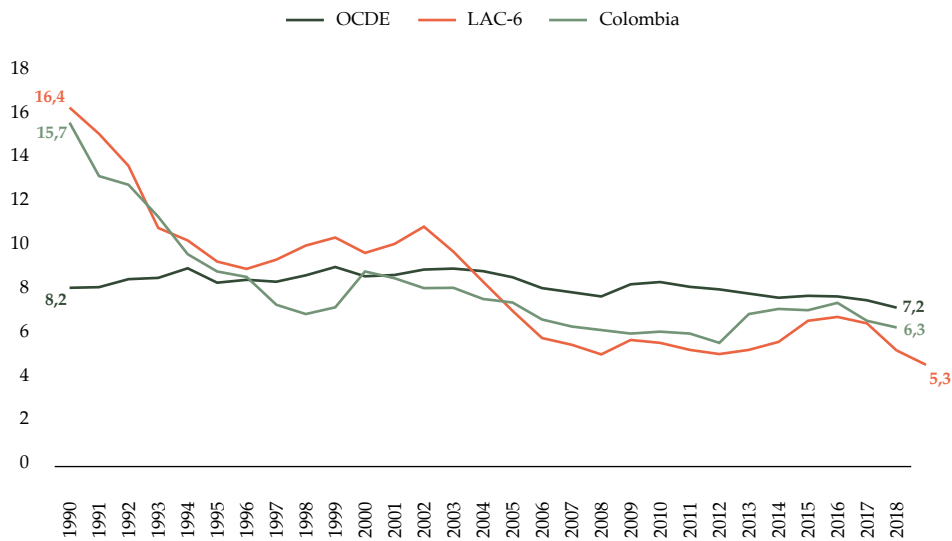
Finalmente, en términos de equidad, puede decirse que los esquemas del tipo *ad valorem* pueden llegar a ser más progresivos frente a los esquemas específicos. Esto obedece a que los hogares con mayor poder adquisitivo tienen la posibilidad de acceder a artículos más costosos y, por lo tanto, pueden pagar un mayor monto impositivo. Esto no sucedería con un impuesto específico sobre las cantidades, en el que los contribuyentes terminarían enfrentando la misma carga tributaria independientemente de sus ingresos.

Aunque no existe un consenso en la literatura sobre cuál tipo de esquema es el más adecuado, lo cierto es que estos impuestos han sido ampliamente utilizados alrededor del mundo. Los impuestos especiales más comunes en el 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

con el 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,[6] se evidenció una reducción de 11,1 puntos porcentuales en el recaudo, mientras que en el grupo de países de la OCDE la disminución fue mucho más leve (de un 8,2% a un 7,2%) en las últimas tres décadas. En el caso de Colombia, y en el mismo periodo de referencia, los ingresos generados por los impuestos especiales como porcentaje de los ingresos tributarios totales pasaron de un 15,7% a un 6,3%. 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.

**Gráfico 7.7. Recaudo por concepto de impuestos específicos (Porcentaje del total de ingresos tributarios, %)**




Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la OCDE.

6 Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y México.

## Tendencias recientes en Colombia: bebidas alcohólicas, cigarrillos e impuestos ambientales

### *Impuestos específicos sobre vinos, licores y cervezas*

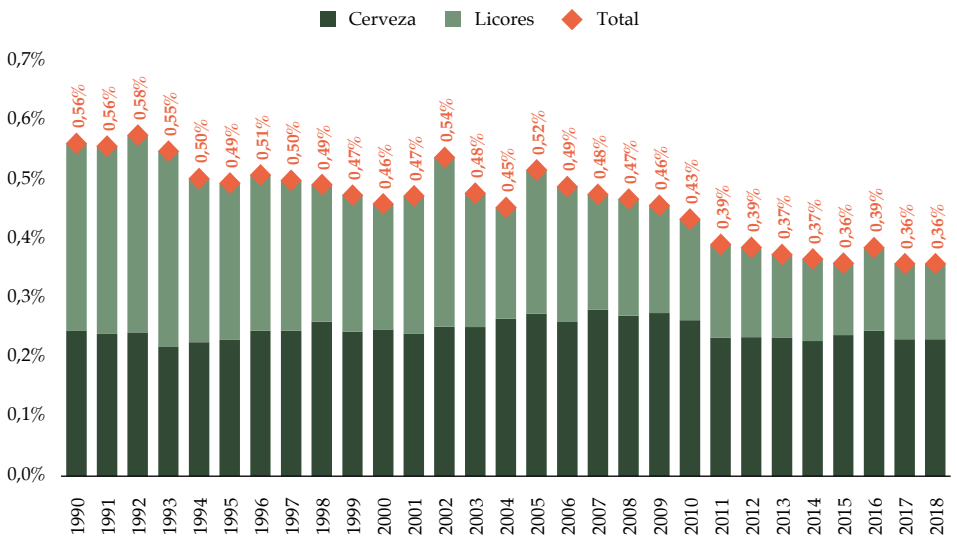
Los impuestos específicos sobre el consumo de vinos, licores y cervezas constituyen una fuente de gran relevancia para las finanzas departamentales. Normativamente, la Ley 1393 de 2010 estableció un impuesto para vinos y licores del tipo específico por cada unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente. Este sería de $256 por cada grado para productos de hasta 35 grados de alcohol y de $420 por cada grado para artículos de mayor contenido. Como anotan Arbeláez *et al.* (2021), el cambio más reciente ocurrió con la Ley 1816 de 2016, cuando se introdujo un componente *ad valorem* del 20% sobre el precio de venta al público antes de impuestos para vinos y aperitivos, y del 25% para el resto de licores. Además, esta misma ley modificó las tarifas específicas y las fijó en $220 para licores y aperitivos, y en $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. En cuanto al impuesto sobre las cervezas, sifones, mezclas de cerveza y refajos, estos son gravados únicamente con una tarifa *ad valorem* del 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 a 2018 (Gráfico 7.8). En particular, el recaudo ha mostrado 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 a 2018 se redujo en 0,12 puntos porcentuales (0,13% del PIB en 2018 frente a un 0,24% en 2005). En el mismo periodo, el recaudo por concepto de gravamen al consumo de cerveza se mantuvo relativamente estable.

En el contexto internacional, la carga tributaria –medida como porcentaje del precio de venta– que recae sobre las cervezas, vinos y licores registra resultados heterogéneos. En el caso de las cervezas, la presión fiscal en

Colombia se ubica levemente por encima del promedio de los países de la OCDE (36% en Colombia frente al 34% en los países OCDE) y es considerablemente superior a lo observado en América Latina y el Caribe (26% del precio de venta) (Gráfico 7.9).

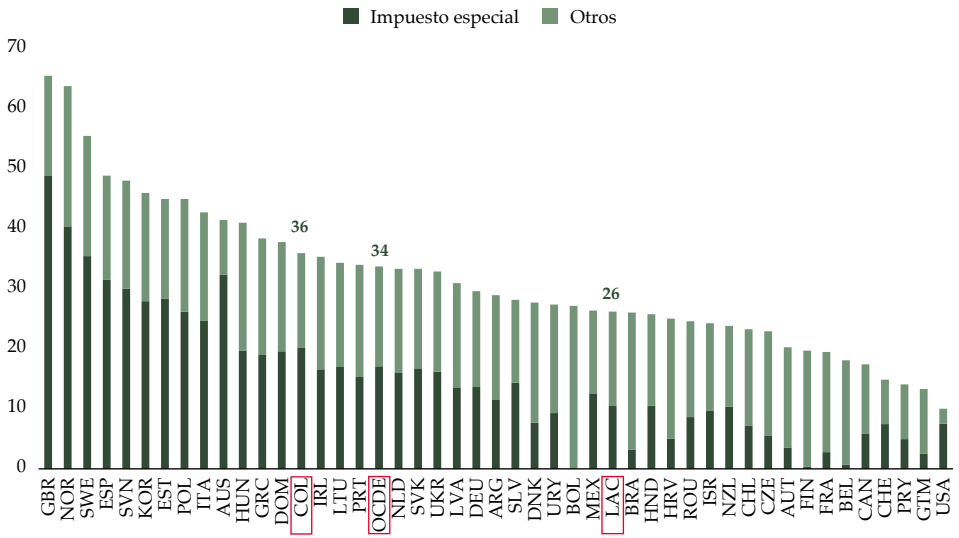
**Gráfico 7.8. Recaudo por concepto de cervezas y licores (Porcentaje del PIB, %)**




Fuente: Elaboración propia con base en CIAT.

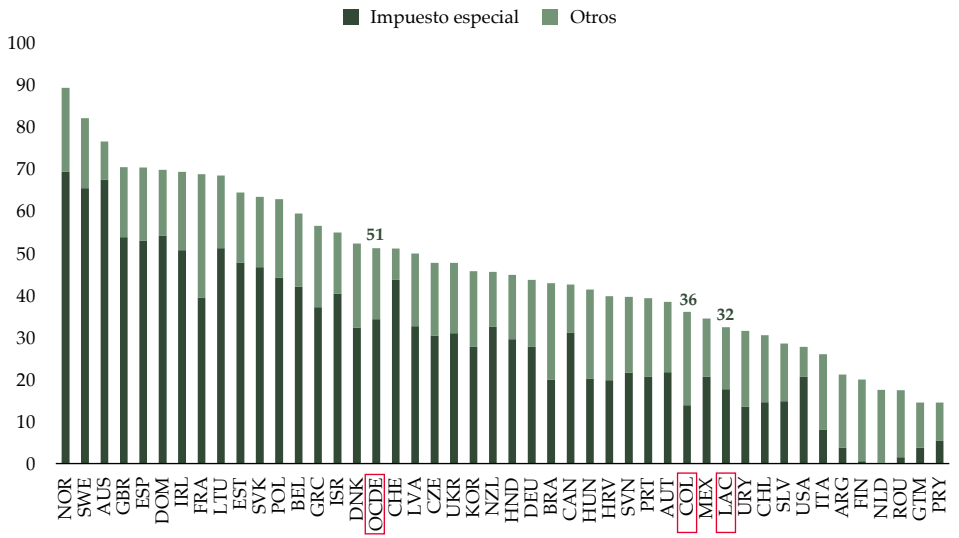
Por su parte, la carga tributaria sobre los licores en Colombia es baja, si se compara con el promedio observado en el grupo de países de la OCDE (36% en Colombia frente al 51% en países OCDE), pero levemente superior al promedio observado en la región (32% del precio de venta) (Gráfico 7.10). Finalmente, la carga tributaria asociada al gravamen de vinos se ubica dos puntos porcentuales por debajo de lo observado en el promedio de países de la OCDE (25% en Colombia frente al 27% en países OCDE) y es la misma del promedio observado en la región (25% del precio de venta) (Gráfico 7.11).

**Gráfico 7.9. Carga fiscal sobre cervezas (2018)**
**(% del precio de venta)**



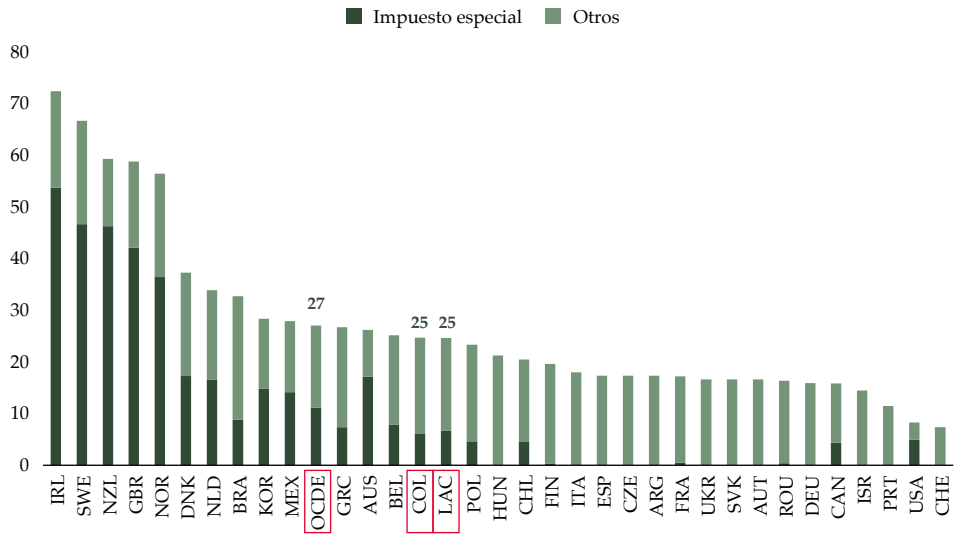

Fuente: Tomado de Arbeláez *et al.* (2021).

**Gráfico 7.10. Carga fiscal sobre licores (2018)**
**(% del precio de venta)**




Fuente: Tomado de Arbeláez *et al.* (2021).

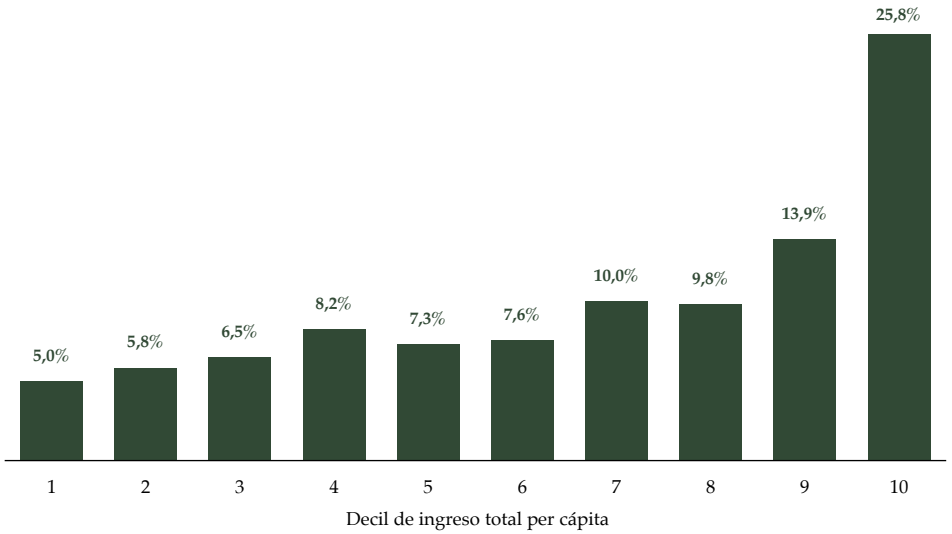
**Gráfico 7.11. Carga fiscal sobre vinos (2018)**
**(% del precio de venta)**




Fuente: Tomado de Arbeláez *et al.* (2021).

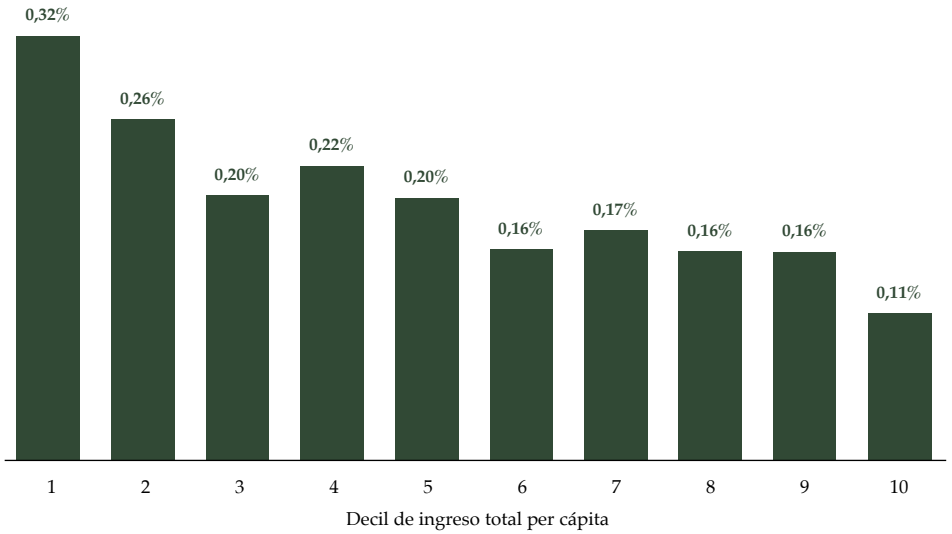
Utilizando la información de la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH) llevada a cabo entre 2016 y 2017, y la normatividad tributaria de este tipo de impuestos vigente en 2017, es posible estimar el consumo de esta clase de artículos por decil de ingreso per cápita; además de estimar la incidencia del impuesto en 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 que pagan los hogares como porcentaje del ingreso total, se evidencia una tendencia regresiva: mientras que los hogares del primer decil destinan cerca del 0,32% de sus ingresos al pago del impuesto, esta cifra es tan solo del 0,11% en los hogares del decil más alto de la distribución (Gráfico 7.13).

**Gráfico 7.12. Participación de cada decil en el consumo total de bebidas alcohólicas (Porcentaje, %)**




Fuente: Elaboración propia con base en la 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 la 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.

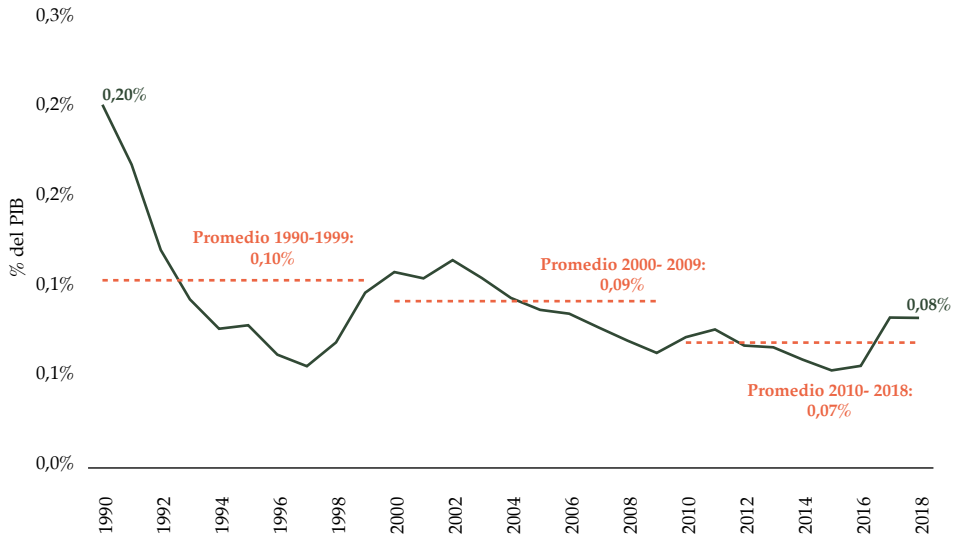
### *Impuestos específicos sobre cigarrillos y productos derivados del tabaco*

Al igual que los impuestos específicos a las bebidas alcohólicas, el gravamen de los cigarrillos y productos derivados del tabaco tienen también una gran relevancia a escala departamental. Asimismo, su normatividad tributaria ha mostrado 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 solucionar las distorsiones que la estructura impositiva anterior generaba en el mercado[7] (Comisión de expertos para la competitividad y equidad tributaria, 2016; Arbeláez *et al.*, 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 con la expedición de la Ley 1819 de 2016, que elevó el componente específico del impuesto a $1.400 por cajetilla de veinte 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.

El recaudo por concepto de cigarrillos y tabaco, por su parte, tuvo una tendencia decreciente en el periodo 1990 a 2018. La mayor caída en el ritmo de recaudo se observó durante la década de los años noventa: pasó de un 0,2% del PIB en 1990, a un 0,1% del PIB en 1999. En lo corrido del siglo XXI el recaudo mostró una tendencia levemente decreciente: se ubicó en promedio alrededor del 0,08% del PIB (Gráfico 7.14). Frente al contexto internacional, el impuesto específico que se pagó en Colombia, como porcentaje del precio de venta, estuvo por encima del promedio observado en el grupo de países de la OCDE (62,5% en Colombia frente al 58% en el grupo de países OCDE) (Gráfico 7.15).

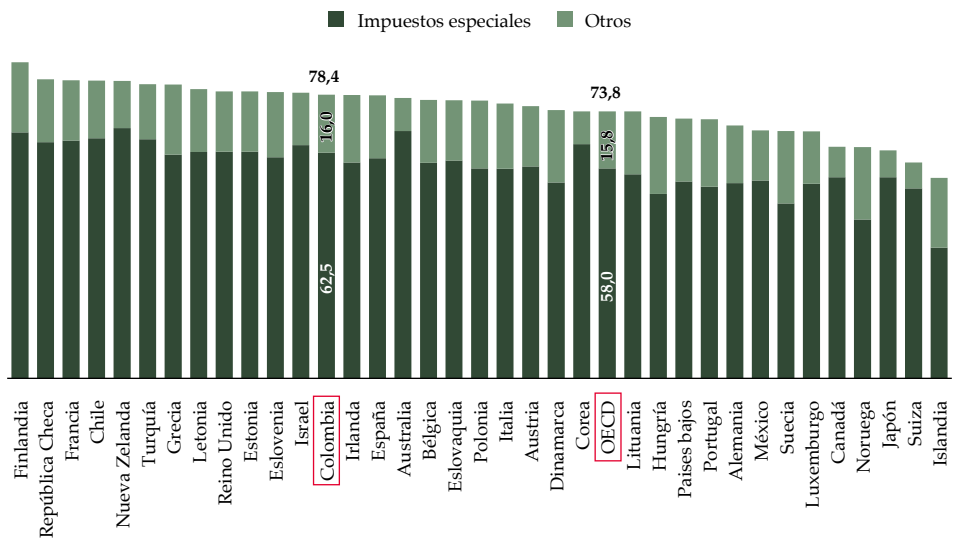
7 Como lo mencionan Arbeláez *et al.* (2021), previo a la Ley 1993 de 2010, el gravamen sobre los cigarrillos era regulado por la Ley 111 de 2006, que establecía un impuesto específico con un umbral de $2.000 por cajetilla como valor de referencia. Si el precio de los cigarrillos nacionales o extranjeros se ubicaba por debajo de este umbral, debían pagar un impuesto de $400, mientras que si el precio era igual o mayor al umbral, estos debían pagar un impuesto de $800.

**Gráfico 7.14. Recaudo por concepto de cigarrillos y tabaco (% del PIB)**



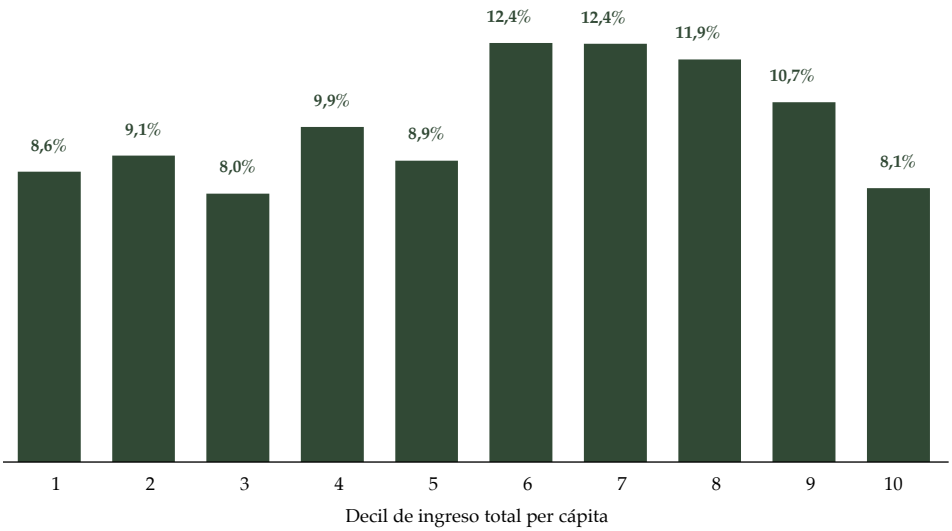

Fuente: Elaboración propia con base en CIAT.

**Gráfico 7.15. Carga fiscal sobre cigarrillos (2018) (% del precio de venta)**



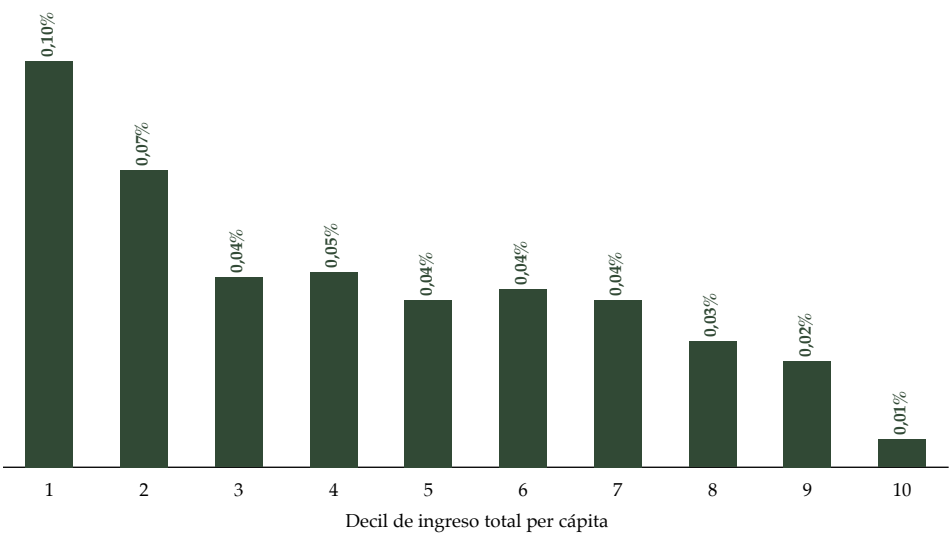

Fuente: Tomado de Arbeláez *et al.* (2021).

**Gráfico 7.16. Participación de cada decil en el consumo total de cigarrillos y tabaco (Porcentaje, %)**




Fuente: Elaboración propia con base en la normativa tributaria y ENPH 2016-2017.

**Gráfico 7.17. Incidencia del impuesto a los cigarrillos (Porcentaje, %)**




Fuente: Elaboración propia con base en la normativa tributaria y ENPH 2016-2017.

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 en 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).

### *Impuestos ambientales*

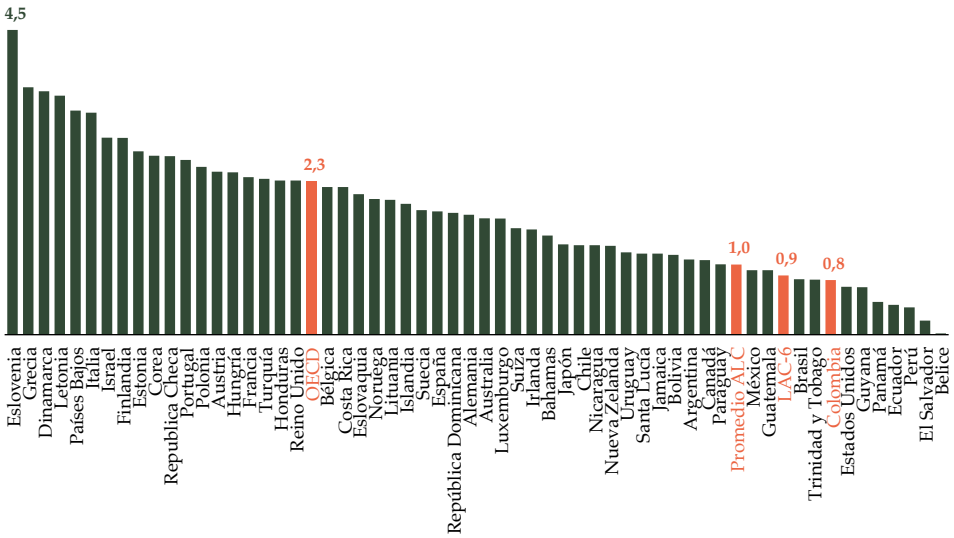
El Acuerdo de París de 2016 selló compromisos en torno a la reducción de las emisiones de carbono a escala mundial para mediados de siglo. Esto último con el propósito de frenar el calentamiento global y asegurar una transición energética hacia fuentes de energía más limpias y amigables con el medio ambiente. En este contexto, los impuestos ambientales –también conocidos como impuestos verdes– se convierten en una herramienta de política pública de gran importancia porque desincentivan el consumo de bienes y servicios que generan externalidades negativas (el deterioro del medio ambiente, por ejemplo).

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, el óxido de nitrógeno y otros artículos como las bolsas plásticas, la eliminación de residuos sólidos y otros como baterías o neumáticos, y iv) aquellos que recaen sobre la explotación de recursos naturales (la extracción de agua, la explotación de productos forestales, entre otros).

Según las cifras de la OCDE, el recaudo como porcentaje del PIB de impuestos ambientales en Colombia es bajo frente al contexto internacional.

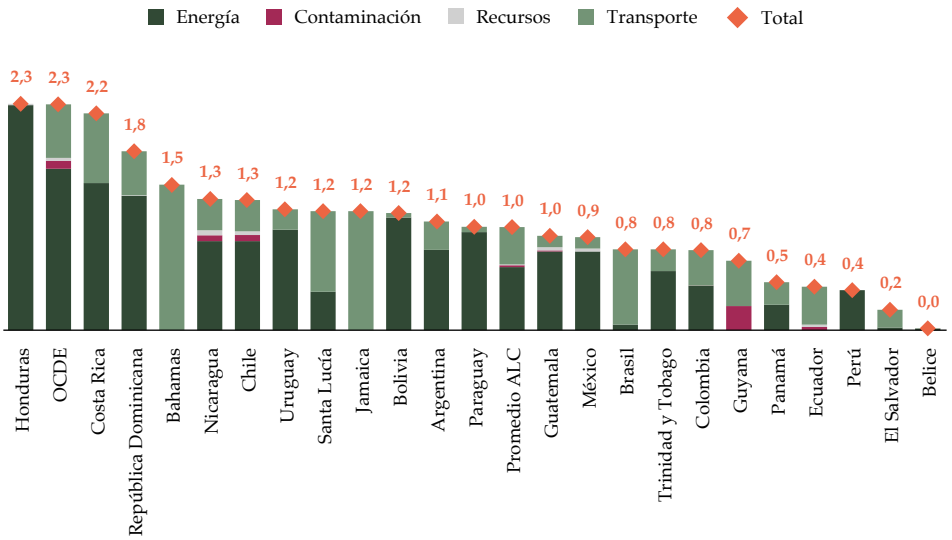
Mientras que el recaudo promedio en los países de la OCDE es del 2,3% del PIB, en América Latina y el Caribe es del 1%; en el grupo de países LAC-6 es del 0,9% y en Colombia el recaudo es del orden del 0,8% del PIB (Gráfico 7.18). Al descomponer estas cifras según las cuatro clasificaciones de la OCDE, 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 el que 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 puntos porcentuales frente al promedio observado en el grupo de los países de la OCDE. Sin duda, existen posibilidades de mejora en el 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 las cifras de la OCDE.

**Gráfico 7.19. Recaudo de impuestos ambientales por categoría (Porcentaje del PIB, %)**




Fuente: Elaboración propia con base en las cifras de la OCDE.

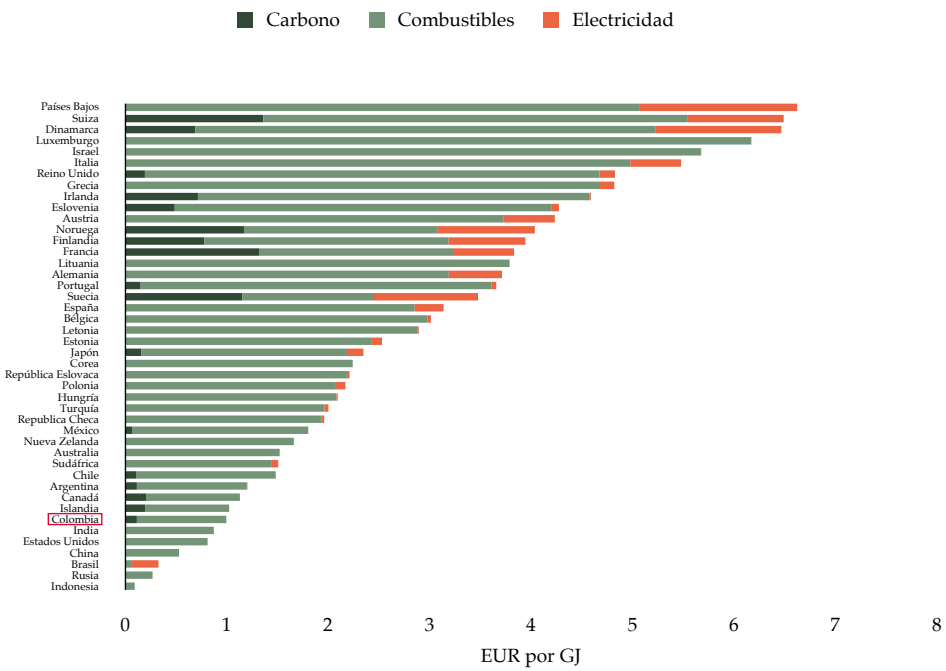
Los gravámenes que recaen sobre la energía se relacionan principalmente con las emisiones de carbono, el uso de la electricidad y de combustibles fósiles –estos últimos son los más utilizados alrededor del mundo–. En esta dimensión, Colombia registra una de las tributaciones más bajas frente al contexto internacional, superando a unos pocos países como Indonesia, Rusia, Brasil, China, Estados Unidos e India. La tarifa efectiva promedio de impuestos a la energía que estima la OCDE para nuestro país (1,02 EUR/GJ)[8], y 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).

La experiencia internacional ha demostrado que los países con mayores impuestos sobre los productos energéticos tienden a tener una menor

8 Euros por GigaJulios.

intensidad energética[9], prueba de que los sistemas bien diseñados pueden incentivar a los agentes económicos a ahorrar o a utilizar fuentes de energía más amigables con el medio ambiente (OCDE, 2019) (Gráfico 7.21). Esta dinámica se explica porque la demanda de productos energéticos disminuye como consecuencia del mayor precio al consumidor (Labandeira *et al.*, 2017). Por lo anterior, es imprescindible que el país avance en este tipo de impuestos con el propósito, por un lado, de mitigar los riesgos que el uso excesivo de fuentes energéticas puede acarrear para el medio ambiente y la salud, y, por otro, para beneficio de las finanzas públicas, pues estos impuestos son una importante fuente de ingresos para el Estado, al menos durante la transición.

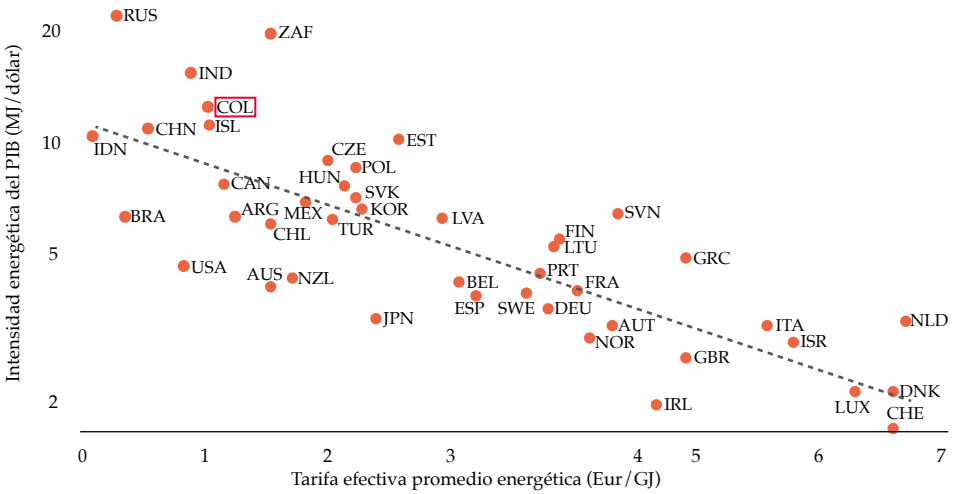
**Gráfico 7.20. Tarifa efectiva promedio de impuestos a la energía (Euro/GJ)**




Fuente: OCDE (2019) – Taxing Energy Use.

9 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 frente a intensidad energética (Euro/GJ y MJ/dólar)**



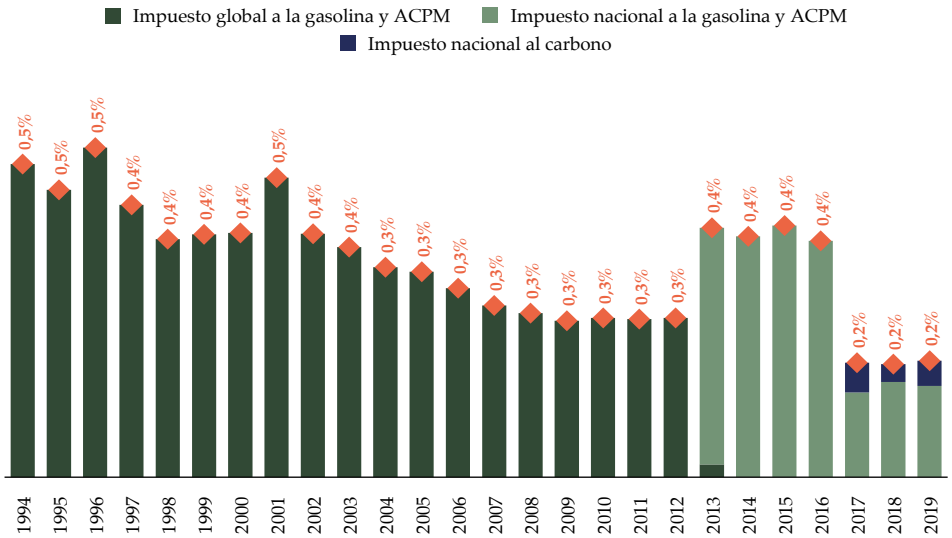

Fuente: OCDE (2019) – Taxing Energy Use.

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, el kerosene, el ACPM y otros tipos de combustibles. En este caso, el impuesto también es del tipo específico y grava por tonelada emitida de CO2.

El recaudo conjunto de estos dos impuestos como porcentaje del PIB promedió un 0,3% en el periodo 2013 a 2019 (Gráfico 7.22). Llama especialmente la atención la pérdida de importancia que sufrieron estos impuestos, pues el recaudo pasó de un 0,5% del PIB en 1994 –corresponde

únicamente al impuesto global a la gasolina y al ACPM– a un 0,2% del PIB en 2019 –conjuntamente entre el impuesto nacional a los combustibles y el impuesto al carbono–. Esto último refleja la necesidad de que el país revierta esta tendencia, sobre todo teniendo en cuenta la necesidad mundial de contrarrestar el cambio climático.

**Gráfico 7.22. Recaudo de impuestos energéticos en Colombia (% del PIB)**




Fuente: Elaboración propia con base en las cifras de la Dian y el MHCP.

## IV. Recomendaciones

Como se ha mencionado a lo largo de este capítulo, los impuestos especiales constituyen una herramienta de gran relevancia porque tienen la capacidad de cumplir una doble funcionalidad: como instrumento de política pública, en la medida en que ayudan 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. Teniendo en cuenta lo anterior, consideramos que el país debe robustecer su esquema de impuestos pigouvianos y alinearlo con los estándares in-

ternacionales. En esta sección se hacen una serie de recomendaciones en esta dirección.

### Estudiar la implementación de un impuesto a las bebidas azucaradas y a los alimentos poco saludables

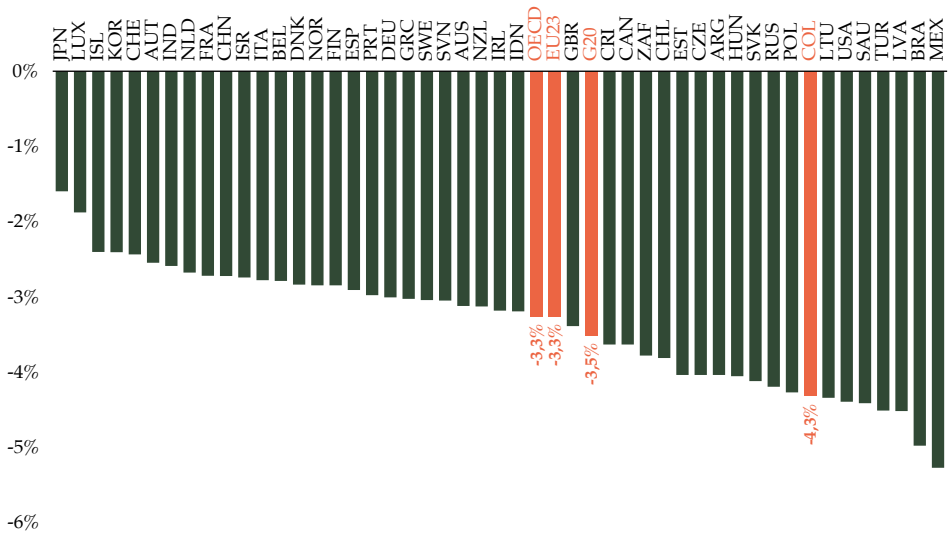
El consumo de bebidas azucaradas y de alimentos poco saludables[10] se encuentra estrechamente relacionado con el sobrepeso y la obesidad (Malik *et al*., 2010; Hu y Malik, 2010). A su vez, los altos índices de obesidad constituyen uno de los factores de más alto riesgo para contraer enfermedades crónicas como diabetes, cáncer, enfermedades cardiovasculares y respiratorias, entre otros (OCDE, 2019b; Barrientos-Gutiérrez *et al*., 2019). Esto último afecta negativamente la expectativa de vida de las personas.

Lo anterior no solo constituye un problema de salud pública, sino que además genera importantes presiones económicas y sociales. Las personas con problemas de obesidad, por ejemplo, gastan más recursos en tratamientos y terapias para controlar su enfermedad. En términos de capital humano, el sobrepeso se asocia a un menor desempeño académico, con consecuencias adversas para 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 tiene efectos macroeconómicos y fiscales, pues según las estimaciones de la OCDE, las consecuencias derivadas del sobrepeso provocan reducciones en promedio del orden del 3,3% en el PIB del grupo de países de la OCDE y EU23, y del 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).

10 Se entiende por alimentos poco 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.

**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 en la salud humana y en 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 las cifras del Banco Mundial con corte a enero de 2020, cerca de 44 países y siete estados en EE. UU adoptaron impuestos sobre las bebidas azucaradas, en su mayoría esquemas específicos. En particular, sobresale que, si bien algunos países como Finlandia, Noruega y Samoa introdujeron estos impuestos en el siglo XX, la gran mayoría de ellos fueron adoptados 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.

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 del 4,3%

y del 3,6% en las ventas semanales promedio de las bebidas azucaradas y bebidas azucaradas carbonatadas. En el caso de Chile, Nakamura *et al*. (2018) señalan una reducción en las compras mensuales per cápita de bebidas altamente azucaradas[11] 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 del 11% en las ventas de bebidas con bajo contenido de azúcar. En el caso de México, Colchero *et al*. (2017) remarcan una caída del 6,3% en las compras de bebidas azucaradas en el primer año –con mayores reducciones en los hogares de menor ingreso– y un aumento del 16,2% en la compra de agua, con mayores incrementos en los hogares de ingreso medio y bajo.

Otros estudios estiman también los 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 reduciría el sobrepeso y la prevalencia de obesidad en cerca del 3% y la incidencia de diabetes tipo 2 en un 1,6%. En el caso de Sudáfrica, Manyema *et al*. (2014) encuentran que un impuesto del 20% sobre este mismo tipo de bebidas reduciría la prevalencia de la obesidad en un 3,8% en hombres y un 2,4% en mujeres. En materia fiscal, Andreyeva *et al*. (2011) señalan que un impuesto nacional de 1 centavo de dólar por onza (aproximadamente 10%) sobre las bebidas azucaradas en Estados Unidos generaría ingresos fiscales del orden de US$79 billones en cinco años.

Como se puede deducir, los impuestos al consumo de ciertos alimentos que pueden ser nocivos para la salud tienen beneficios probados. A pesar de esto, en Colombia no se ha adoptado ningún tipo de impuesto específico sobre estos 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, pues podría tratarse de 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 los colombianos y, por otro lado, en la generación de ingresos

11 Mayores a 6,25 gramos de azúcar por 100 ml.

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.[12]

**Tabla 7.3. Países con impuestos a las bebidas azucaradas en el mundo**

| Asia 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) | |
| Tailandia (2017) | Estonia (2018) | | | |
| Filipinas (2018) | | | | |
| Malasia (2019) | | | | |

Impuesto específico  Impuesto de importación  IVA

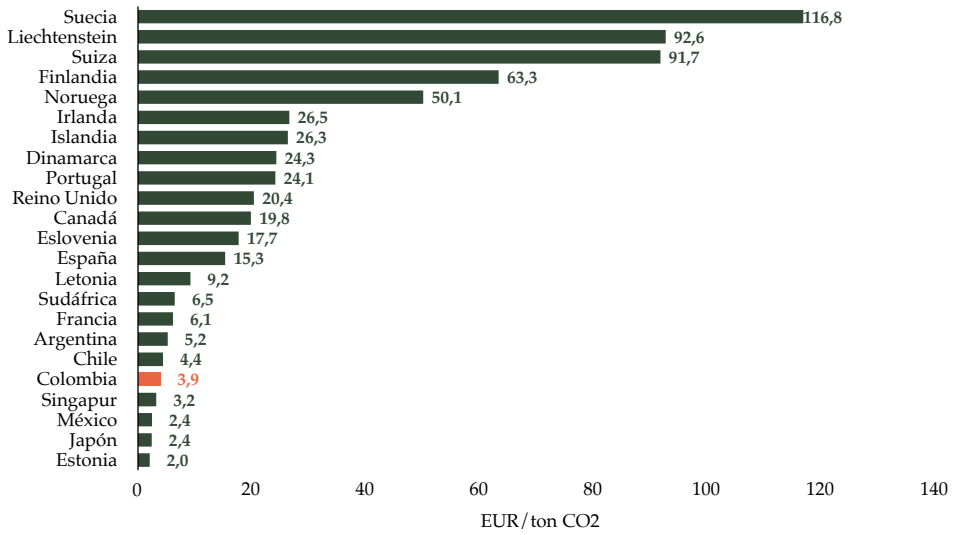
Fuente: Elaboración propia con base en Allcot *et al.* (2019).
Nota: La información se actualizó con base en el Banco Mundial (2020). En España, el impuesto aplica únicamente para la región de Cataluña. La fecha de implementación se encuentra en paréntesis.

12 El informe de este estudio se divulgará en los próximos meses.

### 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 $15.000 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 de la registrada en Chile (4,4 eur/ton), Argentina (5,2 eur/ton) y muy inferior a la registrada en los 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 be-

neficios en términos de salud y de cuidado del medio ambiente, nuestras estimaciones sugieren que, manteniendo todo lo demás constante, una tarifa más cercana a la observada en el contexto internacional –entre €25,4/tonelada y €30/tonelada– generaría ingresos en un rango entre un 0,18% y un 0,27% del PIB. En ese sentido, consideramos conveniente aumentar gradualmente el impuesto al carbono en Colombia, de manera que en un lapso de diez 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 se ha despertado un gran interés en 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 las que resultan del consumo de cigarrillos o de bebidas alcohólicas (Boesen, 2020). Actualmente, este tipo de esquemas impositivos se han adoptado en países como Estados Unidos y Canadá.

En 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 según la ley federal. Aunque la mayoría de los estados han optado por gravar el precio de venta al consumidor –*ad valorem*–, también se ha evidenciado el uso de tarifas específicas sobre el peso –en el caso de Alaska– o incluso esquemas mixtos entre estos dos –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).

Los ingresos generados por el gravamen de esta actividad en Estados Unidos se han destinado a financiar programas sociales. Por ejemplo, en el caso de California o Illinois, una parte se orienta al financiamiento de programas contra el abuso de drogas y con miras al fortalecimiento de la juventud. En el caso de Colorado, Nevada y Oregón, los ingresos de este impuesto se destinan a programas educativos. En el caso de Washington,

incluso, estos ingresos se orientan al financiamiento de programas salud. 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.

**Tabla 7.4. Impuestos al consumo recreativo de cannabis en Estados Unidos**

| 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).

En el caso de Colombia, las oportunidades alrededor de la legalización del cannabis también son variadas. Creemos, en primer lugar, que la regulación de las ventas de cannabis podría ser especialmente beneficioso, porque contribuiría a la reducción de la criminalidad asociada al "narcomenudeo".[13] Además de esto, se generarían recursos adicionales que, como

13 Momento de la cadena criminal en el que se produce la transacción comercial para el consumo (DNP, 2017).

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 marihuana en el país es 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. Esto dejaría recursos adicionales entre un 0,17% y un 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.

En cuanto a los impuestos ambientales, consideramos pertinente aumentar gradualmente la tarifa del impuesto al carbono, en línea con los estándares internacionales. Esto 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 otra parte, creemos que el país debería contemplar la adopción de impuestos que graven el consumo a las bebidas azucaradas y a los alimentos no saludables, teniendo en cuenta que, en un contexto en el que las enfermedades a causa del sobrepeso y la obesidad han traído consigo importantes costos económicos y de salud pública, este tipo de esquemas ha cobrado especial relevancia en los últimos años. Finalmente, aunque es una discusión relativamente nueva, proponemos la regulación al consumo recreativo de cannabis mediante un gravamen. Consideramos que,

con estas propuestas, la estructura de impuestos pigouvianos en el país podría verse fortalecida, y que al mismo tiempo podría haber ganancias en términos de bienestar al atenuar las externalidades que muchas de estas actividades generan, bien sea sobre el medio ambiente o la salud humana.

## VI. Referencias

Alvarado, M., Unwin, N., Sharp, S. J., Hambleton, I., Murphy, M. M., Samuels, T. A., Suhrcke, M. y Adams., J. (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. y 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. y 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. y Zuluaga, S. (2004). The bank debit tax in Colombia, Fedesarrollo. https://bit.ly/3p7xLik.

Arbeláez, M. A., Becerra, A. y Benítez, M. (2021). Contribución fiscal y tributación efectiva de la industria manufacturera en Colombia, Fedesarrollo.

Banco Mundial (2020). Taxes on sugar- sweetened beverages: International evidence and experiences. https://bit.ly/2Z4Zu8Z.

Barrientos-Gutiérrez, T., Colchero, M. A., Sánchez-Romero, L. M., Batis, C. y 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. y Ebrahim, S. (2014). Averting obesity and type 2 diabetes in India through sugar-sweetened beverage taxation: an economic-epidemiologic modeling study, *PLOS Medicine*, *11*(1), e1001582.

Boesen, U. (2020). A Road Map to Recreational Marijuana Taxation, Tac Foundation, Fiscal Fact No. 713. https://bit.ly/3a61Uu9.

Bonilla, R., Córdoba, R., Lewin, A., Morales, O. D., Montoya, S., Perry, G., Piza, J., Salazar, N., Urrutia, M. y Villar, L. (2015). *Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria*, Fedesarrollo.

Burman, L. E., Gale, W. G., Gault, S., Kim, B., Nunns, J. y Rosenthal, S. (2016). Financial transaction taxes in theory and practice, *National Tax Journal*, *69*(1), 171-216.

Carrasquilla, A. y 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.

Caro, J. C., Corvalán, C., Reyes, M., Silva, A., Popkin, B. y Taillie, L. (2018). Chile's 2014 Sugar-Sweetened 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 en América Latina y el Caribe. https://bit.ly/3p5P3fV.

Colchero, M. A., Molina, M. y 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. y Summers, V. (2001). Bank debit taxes in Latin America: An analysis of recent trends, *IMF Working Paper* WP/01/67, Fondo Monetario Internacional.

Departamento Nacional de Planeación (2017). Narcomenudeo en Colombia: una transformación de la economía criminal. https://bit.ly/36YIJRk.

Galindo, A. y Majnoni, G. (2006). Represión financiera y el costo del financiamiento en Colombia, Banco Mundial.

Hu, F. B. y Malik, V. S. (2010). Sugar-sweetened beverages and risk of obesity and type 2 diabetes: epidemiologic evidence, *Physiology & behavior*, *100*(1), 47-54.

Keynes, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. Palgrave Macmillan.

Kirilenko, A., y Summers, V. (2003). Bank debit taxes: Yield versus disintermediation. P. Honohan (ed.), *Taxation of financial intermediation: Theory and practice for emerging economies*, 313-324. Banco Mundial y Oxford University Press.

Labandeira, X., Labeaga, J. M. y López-Otero, X. (2017). A meta-analysis on the price elasticity of energy demand, *Energy Policy*, 102, 549-568.

Lozano Espitia, L. I. y Ramos Forero, J. E. (2000). Análisis sobre la incidencia del impuesto del 2 x 1000 a las transacciones financieras, *Borradores de Economía*, 143, Banco de la República.

Lozano Espitia, L. I., Vargas Herrera, H. y 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. y Hu, F. B. (2010). Sugar-sweetened beverages, obesity, type 2 diabetes mellitus, and cardiovascular disease risk, *Circulation*, *121*(11), 1356-1364.

Manyema, M., Veerman, L. J., Chola, L., Tugendhaft, A., Sartorius, B., Labadarios, D., y Hofman K. J. (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, *IMF Working Paper* WP/11/54, Fondo Monetario Internacional.

Nakamura, R., Mirelman, A. J., Cuadrado, C., Silva-Illanes, N., Dunstan, J., y 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., y Pico, J. (2020). The Distributive Impact of Taxes and Expenditures in Colombia, *Policy Research Working Paper*, 9171, Banco Mundial.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019a). *Taxing Energy Use 2019: Using Taxes for Climate Action*, OECD Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019b). *The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention*, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2020). *Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues*, OECD Publishing.

Tax Foundation (2020). How do marijuana taxes work? https://tpc.io/2NdA7yS.

Tobin, J. (1978). A proposal for international monetary reform, *Eastern Economic Journal*, *4*(3/4), 153-159.

Valero, H. J. y Sierra, P. H. (2007). Generalidades del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) en Colombia, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Villar, L., Salamanca, D. y Murcia, A. (2005). Crédito, represión financiera y flujos de capitales en Colombia: 1974-2003, *Revista Desarrollo y Sociedad*, 55, 167-209.

# Anexos

## A. Tarifas del impuesto a las 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 son 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 del impuesto a los cigarrillos y tabaco

| Producto ENPH | Valor de referencia ($) | 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 del Dane.

# VIII. ELEMENTOS PARA REDUCIR LA EVASIÓN Y LA ELUSIÓN TRIBUTARIA

*Luis Fernando Mejía*

La evasión tributaria es uno de los grandes retos que enfrentan las autoridades encargadas de recaudar y administrar los impuestos. Más allá de las cuestiones éticas y morales que se derivan del hecho de que un individuo o empresa no pague los impuestos que le corresponden, lo que podríamos decir que se constituye en un rompimiento del contrato social, la evasión genera pérdidas de recaudo que limitan la capacidad del Estado para proveer bienes públicos esenciales, como seguridad, salud, educación o infraestructura, entre otros.

Colombia, como la gran mayoría de los países de ingreso medio, no ha sido ajena a este fenómeno. Si bien las estimaciones del tamaño de la evasión están sujetas a errores, nuestros cálculos indican que en el país se pierden anualmente recursos del orden del 5,2% del PIB por evasión de impuestos. Estos cálculos se derivan de un ajuste por frontera de eficiencia equivalente a reducir en un 40% los cálculos individuales mostrados a lo largo de este libro.[1] El monto total de evasión se desagrega en tres grandes rubros. En primer lugar, la evasión al impuesto de renta a personas, que en el capítulo 4 de este libro se estimó en un 1,1 del PIB. En segundo lugar, la evasión del impuesto de renta a empresas, que en el capítulo 5 se tasó en un 5,7% del PIB. Finalmente, la evasión del IVA, que en el capítulo 6 se reportó en un 1,8% del PIB. Con el ajuste por frontera de eficiencia, se llega a la cifra agregada de un 5,2% del PIB (Tabla 8.1).

Para entender el tamaño relativo de este valor, vale la pena mencionar que un conjunto de medidas que permita subir el recaudo en un 5% del PIB aumentaría el recaudo tributario en aproximadamente una tercera parte de lo observado actualmente (14% del PIB), una cifra nada despreciable que amerita especial atención. En esta dirección, este capítulo presenta una serie de medidas en seis frentes complementarios que permitirían avanzar

1 Este ajuste *ad hoc* imprime un realismo al potencial de recursos que se podrían recuperar con la implementación de medidas antievasión, reconociendo que ni siquiera en las economías más avanzadas es posible eliminar completamente la evasión.

en la lucha contra la evasión y la elusión: 1) información y transparencia, 2) limitaciones en deducciones y transacciones, 3) valoración de activos y fusiones, 4) asesoría tributaria, 5) mecanismos de control y sanciones, y 6) personal de la Dian. A continuación se mencionan las medidas más importantes en estos frentes.[2]

**Tabla 8.1. Tamaño de la evasión en Colombia, 2019**

| Tipo de impuesto | Evasión (% del PIB) | Ajuste por frontera de eficiencia |
|---|---|---|
| Impuesto de renta a personas | 1,1 | 0,7 |
| *- Ingresos laborales* | 0,1 | 0,07 |
| *- Dividendos e ingresos de capital* | 1,0 | 0,6 |
| Impuesto de renta a empresas | 5,7 | 3,4 |
| IVA | 1,8 | 1,1 |
| **Total** | **8,6** | **5,2** |

Fuente: Cálculos propios.

## I. Medidas en información y transparencia

- Hacer públicas las declaraciones de renta de las empresas, así como también las de las personas, pero estas de manera anónima.
- Establecer un registro público de cabilderos o lobistas y empresas que emplean uno o más lobistas y fortalecer su regulación.
- Hacer que las bases de datos de aduanas e impuestos puedan operar entre sí.

2 Esta lista de medidas se basa en un conjunto más amplio, resultado de una lluvia de ideas en las que participaron el autor de este capítulo junto con Miguel Benítez, Diego Gutiérrez, Alfredo Lewin, Eduardo Lora, Armando Montenegro, Soraya Montoya, Óscar Darío Morales, Juan Ricardo Ortega, Claudia Rincón y Jose Darío Uribe, y que se complementó con una consultoría de Rincón Pardo Abogados para Fedesarrollo titulada "Medidas contra la evasión tributaria".

- Establecer para la Registraduría la obligación de informar a la Dian de la depuración de personas fallecidas para saber si las cédulas reportadas por los contribuyentes en sus costos y deducciones e IVA descontable corresponden a personas vivas.

## II. Limitaciones en deducciones y transacciones

- Crear una cláusula antiabuso que impida deducir los siguientes gastos del impuesto de renta de empresas y personas con actividades empresariales:
  - gastos por afiliaciones a clubes sociales;
  - gastos en adquisición, manutención o explotación de bienes no destinados al giro ordinario del negocio o empresa;
  - gastos en adquisición, manutención, habilitación, reparación, depreciación o explotación de bienes del activo de la empresa usados para fines personales por sus propietarios, socios o accionistas, o sus cónyuges e hijos;
  - gastos de adquisición y arrendamiento de automóviles, camionetas y similares, incluyendo los recibidos mediante contrato de leasing, cuando no se utilicen para la actividad productora de renta;
  - gastos laborales del personal de apoyo en la vivienda (empleada doméstica, chofer, jardinero, etcétera);
  - gastos incurridos en supermercados y comercios similares;
  - gastos personales de los socios, su cónyuge, hijos y familiares hasta el tercer grado de consanguinidad, tales como ropa, tratamientos estéticos, peluquería, matrículas de colegios, universidades, viajes personales o familiares;
  - gastos realizados en efectivo.

- La Dian podrá actualizar anualmente esta lista de prácticas abusivas de acuerdo con la normatividad tributaria vigente.

- Establecer que las personas jurídicas y naturales no puedan hacer transacciones en efectivo de inmuebles, semovientes, joyas, obras de arte, vehículos, aeronaves y embarcaciones con valor superior a los $2.000.000.
- Establecer que las personas que se desempeñen en servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales, no puedan recibir pagos en efectivo producto de su actividad.
- Establecer que la remuneración a los socios y accionistas de empresas y empresarios individuales y sus cónyuges o hijos solo sea deducible en la medida en que se ajuste a la remuneración de mercado para empleos similares.

## III. Valoración de activos y fusiones

- Establecer que, para propósitos del impuesto al patrimonio, los inmuebles, activos financieros y no financieros deberán ser valorados a precios de mercado, no a su costo histórico. Este cambio se podría introducir de forma gradual, llevando el costo histórico al valor del mercado en varios años (cuatro años, por ejemplo).
- Acelerar el proceso de actualización catastral en predios rurales para que el impuesto predial y el impuesto sobre la renta sean declarados a precios de mercado. Esto implicaría la necesidad de bajar las tarifas de impuesto predial y, eventualmente, poner topes en la carga tributaria frente al valor de mercado (por ejemplo, 2%). Esto con el fin de evitar aumentos desproporcionados en la carga tributaria.
- Establecer que una sociedad absorbente no pueda utilizar las pérdidas fiscales de la sociedad absorbida para compensar contra las rentas gravables generadas después de la fusión.

## IV. Asesoría tributaria

- Establecer que la remuneración del asesor tributario de una persona jurídica o natural no pueda estar atada al impuesto a cargo del cliente que resulta de tal asesoría.
- Establecer que los asesores tributarios sean judicialmente responsables por las declaraciones tributarias de sus clientes cuando se demuestre que su asesoría haya conducido a prácticas abusivas evasoras.
- Obligar al asesor tributario a informar a la Dian sobre esquemas de planificación tributaria fuera de los normalmente aceptados.
- Reforzar los tipos disciplinarios y penales relacionados con las prácticas de defraudación fiscal que permiten supervisar, regular y sancionar la actividad de los asesores tributarios dependiendo de su grado de participación.

## V. Mecanismos de control y sanciones

- Implementar dos sistemas informáticos para el control del crédito fiscal: un sistema de revisión de proveedores y otro de anotación de contribuyentes. En la práctica, esto equivale a crear una lista de personas autorizadas para generar un gasto deducible.
- Implementar controles efectivos a los documentos que dan origen a crédito tributario mediante revisiones automatizadas y fiscalizaciones de campo con criterios de riesgo.
- Automatizar la retención en la fuente a través de un comprobante electrónico para la Dian en el momento de la retención.
- Establecer que la sanción penal por evasión tributaria no se extinga luego del pago de los impuestos y multas correspondientes (sí puede reducirse).
- Articular las entidades a cargo de la penalización de conductas tributarias, dotando de presupuesto a la Dirección Especializada contra

Delitos Fiscales de la Fiscalía e incorporando profesionales en derecho tributario.

## VI. Personal de la Dian

- Establecer un régimen de remuneración y estabilidad laboral en la Dian que permita la contratación y remuneración adecuadas de personal especializado de muy alto nivel, sujeto a remoción discrecional por razones de integridad o por participación en acuerdos de cualquier tipo con los declarantes o evasores.
- Evaluar a los funcionarios de la Dian en función de su desempeño individual y eliminar los incentivos en función de metas sobre el crecimiento del recaudo. En especial, migrar hacia incentivos a la inclusión de nuevos contribuyentes.

La implementación de estas medidas y el fortalecimiento del capital humano de la Dian (cantidad y calidad) permitirá que el país avance de forma decidida en reducir los altísimos niveles de evasión y elusión tributaria, fortaleciendo la sostenibilidad de las finanzas públicas y la capacidad de provisión de bienes públicos por parte del Gobierno nacional y las entidades territoriales.

# IX. 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, a universalizar el acceso a los servicios de seguridad social y a construir un sistema tributario más eficiente y progresivo.

En este capítulo evaluamos el impacto redistributivo, fiscal y económico que tendrían las reformas que proponemos en tres grandes dimensiones: (i) la distribución del ingreso –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 grado de endeudamiento– y (iii) el crecimiento económico –vía creación de empleo y formalización laboral–.

En cuanto a lo redistributivo y lo social, nuestras estimaciones sugieren que las reformas lograrán reducir la pobreza monetaria en 9,3 puntos porcentuales y disminuir la desigualdad en 4 puntos. Logros sociales de esta magnitud solo se han materializado en un lapso de diez años en la historia reciente del país. En el frente fiscal, las reformas lograrían ajustar de manera significativa las finanzas públicas y bajar la deuda pública alrededor del 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 indica-

dores 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 diez 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 superan el umbral actual de la renta líquida gravable y (iii) impuesto al valor agregado (IVA) que pagan 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 adelantamos diez microsimulaciones para cada una de las reformas que afectan el ingreso disponible de los hogares –y todas en su conjunto– con el fin de 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 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 discriminantes no-paramétricos– en este capítulo se realizó 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).

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 del 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. Reducción a la mitad del primer umbral del impuesto de renta, limitando las exenciones y deducciones al 10% para asalariados y al 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 1.090 UVT.
8. Creación de un auxilio solidario equivalente al 4% de un salario mínimo para asalariados entre uno y dos salarios mínimos.

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.

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]

Los impactos redistributivos para el primer año postreformas (2022) –Tabla 9.1– sugieren que el paquete de reformas que proponemos en 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 puntos porcentuales respectivamente, y la desigualdad del ingreso de los hogares se reduce cuatro puntos porcentuales.

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%. 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 cuatro 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 cinco puntos porcentuales (frente a cuatro puntos porcentuales en el corto plazo).

4 Para ello se tienen en cuenta únicamente a los desempleados que reportan haber trabajado antes en una empresa con cinco 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 medios de transporte, etcétera. 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 9.1. 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 contribu-ciones | IVA 2% exentos y excluidos + devolu-ción a 40% más pobre | Impuesto de renta | Auxilio solidario | Seguro al desem-pleo | 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.

**Tabla 9.2. Impacto redistributivo de las reformas, según el 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 contribucio-nes | 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, cuyo ingreso total promedio es cercano a $4.000.000, y hogares del percentil 100, cuyo ingreso promedio supera los $22.000.000 mensuales. Además, las reformas pueden tener implicaciones diferentes según el tipo 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 que muestran 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 estos 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. Esto ocurre porque 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 tendrían una reducción del ingreso de un 0,7%, la reducción en el 1% más rico sería del 15,4%.

## II. Impactos fiscales

En esta segunda sección cuantificamos el impacto fiscal que tendrían las reformas tanto sobre el gasto público como en los ingresos tributarios. En la Tabla 9.3 presentamos de manera resumida los principales impactos en cuatro momentos del tiempo: los primeros tres años postreforma y el impacto de mediano plazo (2025-2030). El efecto en el ingreso tributario

es gradual, lo cual es clave para asegurar que la recuperación económica postpandemia se fortalecerá y consolidará adecuadamente. En efecto, el incremento del ingreso en 2022 es de un 3% del PIB; aumenta a 4,1 en 2023 y a 4,5 en adelante. Las principales fuentes de recaudo están relacionadas con las reformas al impuesto de renta de las personas naturales (1,2% del PIB) y con el aumento de la tarifa del IVA para bienes exentos y excluidos, que se ubicará en un 8% a partir de 2024 (entre 0,7 y 0,9 del PIB).

En cuanto al gasto, la universalización de Colombia Mayor, la renta mínima de inclusión y la eliminación de las contribuciones obligatorias a las pensiones costarían cerca del 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 los servicios públicos a través del Sisbén 4.0, el cual estaría mejor focalizado y sería menos costoso. En suma, las reformas dejarán un superávit cercano a un 1% del PIB en 2022, que aumentaría en los años siguientes hasta un 2,4% y un 2,6% del PIB en el mediano plazo. Esto permitirá reducir la deuda pública y mejorar la provisión de bienes públicos como la educación y la infraestructura que, por supuesto, también son componentes esenciales del contrato social.

**Tabla 9.3. Impacto fiscal neto de todas las reformas**

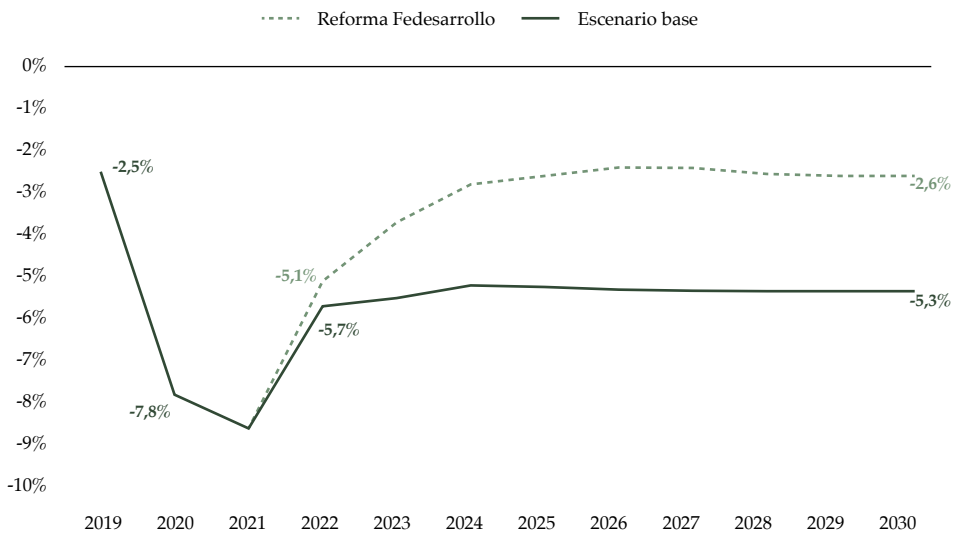
| Reforma tributaria | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | **2022** | **2023** | **2024** | **2025-2030** |
| **Personas jurídicas** | | | | |
| Posponer la reducción de un punto porcentual de renta a empresas (31% hasta 2026) | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Revisión de descuentos y rentas exentas (Comisión tributaria) | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| Eliminar descuento ICA | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |

| Reforma tributaria | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | **2022** | **2023** | **2024** | **2025-2030** |
| **Personas naturales*** | | | | |
| Limitar exclusiones (10% y 25%), gravar pensiones, reducir umbral en 1/2 y establecer dos 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 tres 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 (llegar al promedio de la OCDE en diez años: €30/ton) | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,2 |
| Impuesto a alimentos no saludables y a empresas digitales | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| **Medidas contra la evasión** | **0,5** | **0,5** | **0,5** | **0,5** |
| **Impacto crecimiento y formalización***** | **0,1** | **0,3** | **0,4** | **0,4** |
| **Aumento en recaudo tributario** | **3,0-3,1** | **4,1-4,2** | **4,5-4,7** | **4,5-4,7** |
| **Reformas al gasto público** | | | | |
| Eliminación de contribuciones obligatorias en pensiones | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,8 |
| Colombia Mayor Universal ($412.000) | 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 las 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 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 y Mejía (2021). ****Se estableció un período de transición de tres años, en los cuales el subsidio a los servicios públicos sería financiado con el Sisbén 4.0; se eliminaría el estrato socioeconómico como criterio de focalización, se reduciría el error de inclusión del 81% al 38% y, por ende, el costo del subsidio.

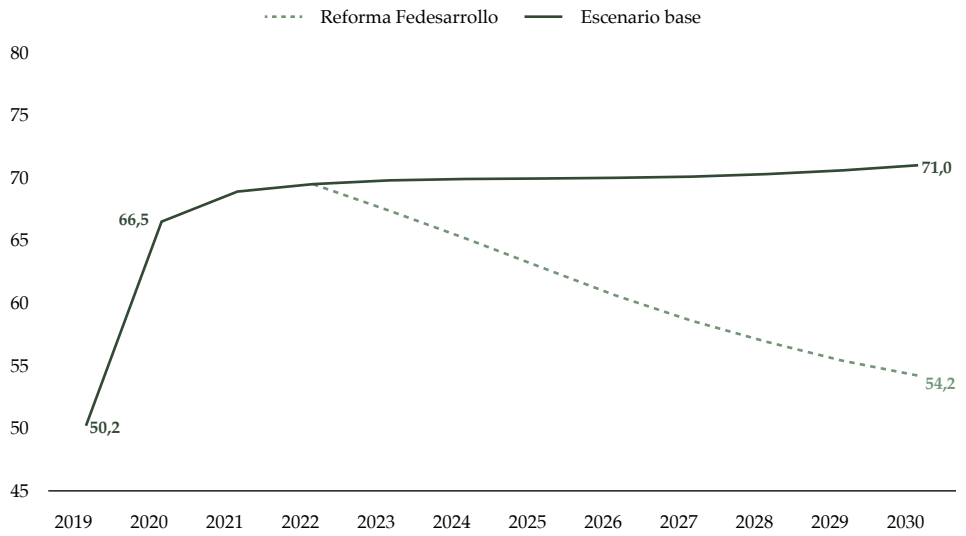
Como se observa en los gráficos 9.1 y 9.2, el conjunto de reformas permitirá reducir significativamente tanto el déficit fiscal (2,6% del PIB en 2030), como la deuda pública, que seguirá una senda decreciente en la próxima década, hasta alcanzar un 54% del PIB en 2030. Si se extienden las proyecciones fiscales y económicas hasta 2035, la deuda alcanzará niveles entre un 46% y un 50% del PIB, que, de acuerdo con las calibraciones de 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 los datos de Fedesarrollo.

**Gráfico 9.2. Impacto de las reformas sobre la deuda pública del GNC (2022-2030) (% del PIB)**



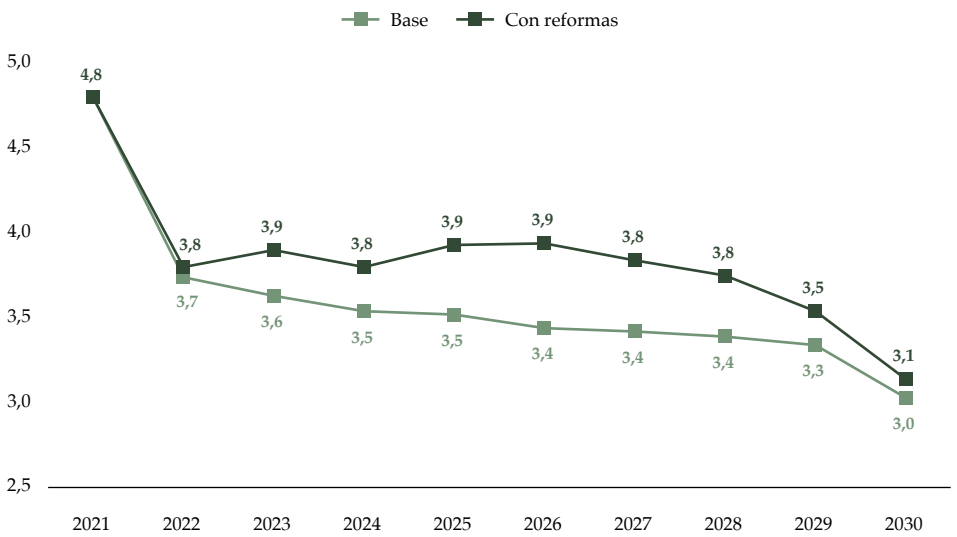

Fuente: Cálculos propios con base en los datos de Fedesarrollo.

## 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 puntos porcentuales, que se reducirá progresivamente al 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 puntos porcentuales, 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 ocho años (2022-2030) será cercano al 3,6% en el escenario base. Con las reformas aumentará a un 3,8%, con un incremento

especialmente alto hacia 2025 de un 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 los datos de Fedesarrollo.

Este resultado es fundamental, pues 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 y Mejía (2021).

## IV. Referencias

Arbeláez, M. A. y Mejía, L. F. (2021). Rompiendo las barreras al aumento de la productividad y el crecimiento en Colombia. En Fedesarrollo, *Descifrar el futuro: La economía colombiana en los próximos diez años*, 17-109, Penguin Colombia.

Mejía, L. F., Forero, D., Delgado, M. E., y Silva, B. (2020). Agenda empresarial para la reactivación económica, Fedesarrollo. http://hdl.handle.net/11445/4031.

# 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 contribucio-nes | 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 contribucio-nes | 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 contribucio-nes | 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 contribucio-nes | 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 contribucio-nes | 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 contribucio-nes | 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.

## Cuadernos de Fedesarrollo

1 Tasa de cambio en Colombia
*Mauricio Cárdenas*

2 Los dólares del narcotráfico
*Roberto Steiner*

3 Perspectivas de la industria aseguradora: 1997-2010
*Natalia Salazar - Sandra Zuluaga*

4 Salud, educación y desempleo. Diagnóstico y recomendaciones
Proyecto Agenda Colombia I
*Mauricio Reina - Denisse Yanovich*

5 Infraestructura, orden público y relaciones internacionales.
Diagnóstico y recomendaciones - Proyecto Agenda Colombia II
*Mauricio Reina - Denisse Yanovich*

6 Tributación en Colombia
*Roberto Steiner - Carolina Soto*

7 Las aseguradoras y el régimen de inversión
*María Angélica Arbeláez - Sandra Zuluaga*

8 Petróleo y región: el caso del Casanare
*Alejandro Gaviria - Adriana González - Juan Gonzalo Zapata*

9 La sostenibilidad de las reformas del sector eléctrico en Colombia
*Ulpiano Ayala - Jaime Millán*

10 Misión del ingreso público
*Miembros del Consejo Directivo*

11 Economías regionales en crisis: el caso del Valle del Cauca
*Juan José Echavarría - Israel Fainboim - Luis Alberto Zuleta*

12 El nuevo comercio minorista en Colombia
*Mauricio Reina - Luis Alberto Zuleta*

13 El leasing en Colombia: diagnóstico e impacto sobre la inversión y el crecimiento
*María Angélica Arbeláez - Fabio Villegas - Natalia Salazar*

14 Los servicios financieros y el tlc con Estados Unidos: oportunidades y retos para Colombia
*Roberto Junguito - Cristina Gamboa (Editores)*

15 Reflexiones sobre el aporte social y económico del sector cooperativo colombiano
*Miguel Arango - Mauricio Cárdenas - Beatríz Marulanda - Mariana Paredes*

16 Evaluación del impacto del tlc entre Colombia y Estados Unidos en la economía del Valle del Cauca
*Camila Casas - Nicolás León - Marcela Meléndez*

17 La infraestructura de transporte en Colombia
*Mauricio Cárdenas - Alejandro Gaviria - Marcela Meléndez*

18 El marco institucional para la regulación, supervisión y el control de los servicios públicos en Colombia: propuesta para su fortalecimiento
*Carlos Caballero - Alejandro Jadresic - Manuel Ramírez Gómez*

19 Análisis del sistema tributario colombiano y su impacto sobre la competitividad
*Mauricio Cárdenas - Valerie Mercer-Blackman*

20 El sector de materiales de la construcción en Bogotá - Cundinamarca
*Camila Aguilar - Nicolás León - Marcela Meléndez*

21 Estudio sobre la propiedad intelectual en el sector farmacéutico colombiano
*Emilio José Archila - Gabriel Carrasquilla - Marcela Meléndez - Juan Pablo Uribe*

22 La política social de telecomunicaciones en Colombia
*Andrés Gómez-Lobo - Marcela Meléndez*

23 El modelo de intervención ReSA: en pos de la superación del hambre en las zonas rurales
*Juan José Perfetti del C.*

24 La reforma del impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco elaborado: impacto sobre el recaudo
*Mauricio Santa María - Sandra Viviana Rozo*

25 La minería en Colombia: impacto socioeconómico y fiscal
*Mauricio Cárdenas - Mauricio Reina*

26 Evaluación económica de la inclusión de la vacuna antineumocócica en el Plan Ampliado de Inmunización
*Mauricio Santa María - Fabián García - María José Uribe*

27 Sobre teoría de juegos, proceso presupuestal y situación fiscal en Colombia
*Mauricio Olivera*

28 Análisis de la competencia en la industria colombiana de cigarrillos
*Marcela Meléndez - Tatiana Vásquez*

29 Evaluación económica del Plan Colombia
*Daniel Mejía*

30 El mercado de la energía eléctrica en Colombia: características, evolución e impacto sobre otros sectores
*Mauricio Santa María - Nils-Henrik Von Der Fehr - Jaime Millán - Juan Benavides Orlando Gracia - Erika Schutt*

31 Impacto socioeconómico del sector azucarero colombiano en la economía nacional y regional
*María Angélica Arbeláez - Alexander Estacio - Mauricio Olivera*

32 La Ley de Fronteras y su efecto en el comercio de combustibles líquidos
*Orlando Gracia - Manuel Maiguashca - Luis Ernesto Mejía - David Yanovich Sandra Cortés - Germán Galindo - Erika Schutt*

33 Programa ReSA: fortalecimiento de las bases de la seguridad alimentaria en el sector rural
*Juan José Perfetti - Juan Carlos Gallego - María Camila Perfetti*

34 El impacto del transporte aéreo en la economía colombiana y las políticas públicas
*Mauricio Olivera - Pilar Cabrera - Wendy Bermúdez - Adriana Hernández*

35 El impacto del leasing financiero sobre la inversión y el empleo en las firmas colombianas
*Natalia Salazar - Pilar Cabrera - Alejandro Becerra*

36 Impacto del sector de servicios petroleros en la economía colombiana
*Mauricio Olivera - Luis Alberto Zuleta - Tatiana L. Aguilar - Andrés F. Osorio*

37 Caracterización del empleo en el sector palmicultor colombiano
*Mauricio Olivera - Diego Escobar - Norberto Rojas - Julián Moreno Claudia Quintero - Anamaría Tibocha*

38 La política comercial del sector agrícola en Colombia
*Hernando José Gómez - Juan Camilo Restrepo - John Nash - Alberto Valdés Mauricio Reina - Sandra Zuluaga - Wendy Bermúndez - Sandra Oviedo - Juan José Perfetti*

39 Hacia una política integral de medicamentos biotecnológicos en Colombia
*Juan Gonzalo Zapata - Sergio Bernal - Jairo Castillo - Katherine Garzón*

40 Elaboración de una Evaluación Integral de Sostenibilidad (EIS) para Colombia
*Helena García Romero - Adriana Hernández Ortiz*

41 Dinámica regional del sector de bienes y servicios petroleros en Colombia
*Felipe Castro - Lusi Alberto Zuleta - Juan Fernando Alandette Sandra Milena Fonseca - Sebastián Martinez*

42 Contrabando de Cigarrillos y Tributación en Colombia
*Juan Gonzalo Zapata - Adriana Sabogal - Ana Cecilia Montes*
*Germán Rodríguez - Jairo Castillo*

43 El Estatuto de Profesionalización Docente: Una primera evaluación
*Alejandro Ome*

44 Análisis económico de la normativa de libre competencia en Colombia
*David Bardey - Alejandro Becerra - Pilar Cabrera*

45 Análisis de la situación energética de Bogotá y Cundinamarca
*Astrid Martínez Ortiz - Eduardo Afanador - Juan Gonzalo Zapata - Jairo Núñez*
*Ricardo Ramírez - Tito Yepes - Juan Carlos Garzón*

46 Infraestructura de transporte en Colombia
*Tito Yepes - Juan Mauricio Ramírez - Leonardo Villar - Juliana Aguilar*

47 Estudio sobre los impactos socio-económicos del sector minero en Colombia: encadenamientos sectoriales
*Astrid Martínez Ortiz - Tatiana Aguilar Londoño*

48 Desarrollo de la agricultura colombiana
*Roberto Junguito - Juan José Perfetti - Alejandro Becerra*

49 Propuestas para el mejoramiento de la calidad de la educación básica y media en Colombia
*Sandra García Jaramillo - Darío Maldonado Carrizosa - Catherine Rodríguez Orgales*

50 Innovación y emprendimiento en Colombia - Balance, perspectivas y recomendaciones de política: 2014-2018
*Hernando José Gómez - Daniel Mitchell*

51 Diagnóstico y recomendaciones para la atención de calidad a la primera infancia en Colombia
*Raquel Bernal*

52 Perspectivas fiscales 2014-2018
Parte I. Escenarios alternativos y necesidades de recursos para el cuatrenio
*Leonardo Villar - David Forero*
Parte II. Elementos para una nueva reforma tributaria
*Roberto Steiner - Juan Camilo Medellín*

53 La doble descentralización en el sector salud: evaluación y alternativas de política pública
*Ramiro Guerrero - Sergio I. Prada - Dov Chernichovsky*

54 Geografía económica, descentralización y pobreza multidimensional en Colombia
*Juan Mauricio Ramírez - Juan Guillermo Bedoya - Yadira Díaz*

55 Acuerdo de Paz: Reforma Rural, Cultivos Ilícitos, Comunidades y Costo Fiscal
*Roberto Junguito Bonnet - Juan José Perfetti del Corral - Martha Delgado Barrera*

56 Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política
*Vivian Newman Pont - María Paula Ángel Arango*

57 Crecimiento Económico: ¿Es posible recuperar un ritmo superior al 4% anual?
*Hernando José Gómez - Laura Juliana Higuera*

58 Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia
*Leonardo Villar - David Forero*

59 Descentralización y finanzas territoriales
*Antonio Hernández Gamarra - Luis Hernando Barreto Nieto*

60 El sistema de salud colombiano en las próximas décadas: cómo avanzar hacia la sostenibilidad y la calidad en la atención
*Catalina Gutiérrez Sourdis*

61 Estudio sobre el impacto de la actividad petrolera en las regiones productoras de Colombia. Caracterización departamental Putumayo
*Astrid Martínez -Martha Delgado*

62 Estudio sobre el impacto de la actividad petrolera en las regiones productoras de Colombia. Caracterización departamental Arauca
*Astrid Martínez -Martha Delgado*

63 Estudio sobre el impacto de la actividad petrolera en las regiones productoras de Colombia. Caracterización departamental Meta
*Astrid Martínez -Martha Delgado*

64 Estudio sobre el impacto de la actividad petrolera en las regiones productoras de Colombia. Caracterización departamental Casanare
*Astrid Martínez - Martha Delgado*

65 El Sector de Seguridad y Vigilancia Privada: Evolución reciente y principales retos laborales, regulatorios y de supervisión
*Camila Pérez - Natalia Navarrete*

*66* Estudio sobre el impacto de la actividad petrolera en las regiones productoras de Colombia. Caracterización departamental Santander
*Astrid Martínez Ortiz*

*67* Justicia y Gasto Público
*Natalia Salazar - Francisco Fernández - Diego Gutiérrez*

*68* Mercado eléctrico en Colombia: Transición hacia una arquitectura descentralizada
*Juan Benavides - Ángela Cadena - Javier José González - Carlos Hidalgo - Alejandro Piñeros*

*69* Elementos para una política pública frente a la crisis de Venezuela
*Mauricio Reina - Carlos Antonio Mesa - Tomás Ramírez Tobón*

*70* Estudio sobre el impacto socioeconómico del sector agroindustrial de la caña en Colombia
*Jairo Núñez Méndez - María del Pilar Ruiz Molina - Julieth Parra - Miguel Ortiz*

*71* Finanzas territoriales y contrabando de cigarrillos en Colombia: una relación compleja
*Juan Gonzalo Zapata - Carlos Castañeda - Daniel Wiesner - Laura Camila Garzón B.*

72 Reformas para una Colombia Post-Covid-19: Hacia un nuevo contrato social
*Eduardo Lora - Luis Fernando Mejía - Miguel Benítez - Martha Elena Delgado - Diego Gutiérrez*

La pandemia del COVID-19 provocó la peor crisis económica en más de un siglo, revelando profundas debilidades estructurales en la economía colombiana, como la informalidad laboral (60%), baja cobertura pensional (25% de adultos mayores) y un sistema tributario poco eficiente.

En este libro, Fedesarrollo plantea aprovechar la crisis para implementar reformas integrales en cuatro áreas: social, pensional, laboral y tributaria. En el ámbito social, sugiere mejorar la focalización de subsidios mediante el Sisbén 4.0 y eliminar el uso del estrato socioeconómico como criterio. También se plantea crear una renta mínima para hogares pobres basada en la asistencia escolar y salud. En cuanto al sistema pensional, Fedesarrollo propone un modelo de tres pilares: un auxilio básico mensual para adultos mayores sin pensión, un pilar contributivo flexible y un pilar de ahorro voluntario, con incentivos para empresas y trabajadores. En el mercado laboral, se busca incentivar la formalidad con aportes progresivos a la salud y las cajas de compensación, además de crear un seguro de desempleo de seis meses.

Para financiar estas reformas, se recomienda una reforma tributaria que elimine exenciones y simplifique tarifas. Esto incluye aumentar la base de contribuyentes, reducir deducciones y gravar las pensiones como ingresos. También se propone aumentar gradualmente el IVA y compensar a los sectores más vulnerables.

Con estas reformas, el país podría sacar a 4,5 millones de personas de la pobreza y generar más de 800.000 empleos formales, consolidando un crecimiento más inclusivo y sostenible. Este libro es un llamado a priorizar el bien común y establecer un nuevo contrato social que promueva el desarrollo con equidad.

9 786289 615128