

# COMENTARIO ECONÓMICO DEL DÍA

Julio 15 de 2021

Página  
1

## Alivio temporal con el Proyecto de Inversión Social

El pasado martes 13 de julio el Gobierno Nacional presentó el proyecto de la nueva reforma tributaria denominado "Proyecto de Inversión Social", con el que se propone recaudar \$15.2 billones de pesos adicionales. El proyecto se construyó a partir de una serie de conversaciones en 9 foros que contaron con la participación de congresistas de diferentes partidos, jóvenes universitarios, beneficiarios de los programas sociales, exministros de hacienda, académicos, alcaldes y gobernadores, sindicatos, empresarios, gremios, entre otros. Un ejercicio que demuestra que el Gobierno Nacional buscó un equilibrio político para darle trámite expedito a la reforma.

Si bien no se conoce todavía el articulado, el Ministro de Hacienda y Crédito Público dio a conocer varios de los elementos que están en el centro de la propuesta. Por el lado del gasto, la protección de la población vulnerable, la asistencia a los pequeños y medianos empresarios y una serie de medidas para proteger e impulsar el empleo de los jóvenes. Por el lado de los ingresos, el grueso del recaudo recaerá sobre las empresas, con la derogación de algunas de las medidas que estipulaba la última tributaria. En ese sentido, aumentará la tarifa de renta corporativa, quedará en 50% el beneficio tributario que permite descontar el ICA en el impuesto de renta para personas jurídicas y se extenderá la sobretasa de 3 puntos al sistema financiero hasta 2025. También llama la atención que dos de las fuentes de financiación más importantes que tendrá el nuevo proyecto de reforma serán la austeridad al interior del Gobierno y la lucha contra la evasión. Se estima

que, en conjunto, representen cerca del 30% del recaudo total. Cabe resaltar que siempre se esperan medidas administrativas que mejoren el recaudo, en ese sentido el impacto de los ingresos nuevos de la reforma sería de 11 billones.

En este *Comentario Económico del Día* exponemos las principales propuestas del proyecto anunciado, analizamos las implicaciones de las medidas en la situación fiscal actual del país y revisamos qué tanto satisface las crecientes necesidades de gasto en las que el país ha incurrido durante los últimos meses. Por último, dedicamos una reflexión sobre la necesidad de avanzar en medidas complementarias a las que propone el Gobierno, que darían pasos en la dirección correcta con respecto a la estabilidad fiscal del país. También llamamos la atención sobre la obligación de, una vez solventados los problemas de corto plazo, dar una discusión seria sobre la estructura tributaria, simple y moderna, que necesitamos a futuro.

### Gasto social y reactivación económica

El proyecto contempla la continuación y ampliación de los diferentes programas sociales para cubrir las necesidades en el muy corto plazo. Ingreso Solidario se ampliaría a 200 mil familias adicionales. Llegaría así a cubrir a más de 700 mil familias en total. Con eso, se beneficiaría a alrededor de 9.8 millones de personas. La ampliación tendría un costo cercano a los \$8.7 billones de pesos entre 2021 y 2022.

Como protección a los pequeños y medianos empresarios se contempla ampliar el programa de apoyo a la nómina PAEF hasta finales de 2021, con particular énfasis en las MiPymes y con la inclusión de las personas naturales que cuenten con dos o más empleados. De esta manera se apoyaría a cerca de 400 mil empleos y 55 mil empleadores, con un costo aproximados de \$1.1 billones de pesos.

Por otro lado, como apoyo a los jóvenes se creará un subsidio del 25% de un salario mínimo para personas entre 18 a 28 años. Con eso se espera cubrir el pago de los parafiscales (pensiones, cajas de compensación y riesgos laborales) y se estima que serían beneficiados cerca de 188 mil jóvenes. El objetivo es disminuir el desempleo del 23.9% que registró en la emergencia sanitaria ese grupo poblacional, a 15.8%, lo cual se ubicaría cerca del promedio nacional. En esa misma línea de protección a la juventud, se buscará brindar matrícula cero a cerca de 700 mil estudiantes de educación superior en instituciones públicas que se encuentren en situación de vulnerabilidad (estratos 1, 2 y 3). El programa costaría alrededor de \$0.7 billones anuales.

Con esas medidas de gasto encaminadas a fortalecer los programas sociales, el Gobierno busca beneficiar a 11.6 millones de personas adicionales a las 13.4 millones que hoy en día están incluidos en los demás planes de transferencias (Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Devolución de IVA y Colombia Mayor). Desde ANIF vemos con buenos ojos la continuidad y ampliación de esos programas, las necesidades de las personas más golpeadas por la crisis del SARS-CoV-2 son apremiantes. Sin embargo, hay que señalar que son soluciones encaminadas a responder a los problemas más inmediatos y que, en ese sentido, deja preguntas sobre la necesidad de dar solución a futuro de los problemas estructurales que ha dejado la crisis. Cuestiones que hemos documentado en ANIF ampliamente desde que comenzó la emergencia sanitaria<sup>1</sup>.

## Fuentes de financiación

### • Ahorro y lucha contra la evasión

Uno de los puntos más llamativos del proyecto de reforma, es que dos de las principales fuentes de financiación son la austeridad en el gasto público y la lucha contra la evasión de impuestos. Sobre el primer rubro, se espera ahorrar \$1.9 billones anuales por medio de eficiencias en gastos administrativos y logísticos, congelación en vacantes y restricción en los cambios de planta de personal y control a los contratos de prestación de servicios. En lo que se refiere al segundo aspecto, se estima aumentar el recaudo en \$2.7 billones adicionales por medio de nuevas medidas contra la evasión fiscal, como lo son la transformación de la factura electrónica, masificación del RUT y georreferenciación.

Las medidas propuestas en esta vía representarían cerca del 30% del recaudo total que contempla adicionar el Proyecto de Inversión Social. Ahora, hay que decir que la cifra encierra un alto grado de incertidumbre, ya que es imposible saber con certeza qué tan efectivas serán las medidas propuestas para generar ahorro y controlar la evasión. En ese sentido, no podemos dejar de señalar que preocupa que sean justamente esos ingresos los que representan una buena parte de los recursos que se destinarán al financiamiento de los programas sociales.

### • No se modificará el panorama fiscal para personas naturales

Uno de los aspectos que más se discutió en los encuentros fue el de la adopción de instrumentos de recaudo adicionales que supusieran un esfuerzo fiscal para las personas naturales, como lo son el cambio en la estructura del IVA, el aumento de la base de personas naturales que pagan renta e impuestos a las pensiones con altos subsidios del Estado. Como resultado del consenso entre los diferentes actores que participaron en las conversaciones, se decidió no incluir ninguna de esas

<sup>1</sup> Ver Comentario Económico del Día del 10 de marzo de 2021 – “Las razones que hacen necesaria una reforma fiscal”.

propuestas en el nuevo proyecto. Desde ANIF, consideramos que llegar a ese propósito era necesario para darle viabilidad al proyecto de reforma, pero creemos que aún hay espacio para que las personas de ingresos más altos contribuyan en una mayor proporción. Ante las necesidades de gasto crecientes y la falta de progresividad en el sistema fiscal colombiano, no podemos seguir ignorando los cambios estructurales que necesita el sistema fiscal del país en términos de progresividad y redistribución. Así, en esta oportunidad se puede empezar a avanzar en ese sentido sin incluir a la clase media y sin poner en riesgo la viabilidad política de la reforma.

#### • Impuestos adicionales

Ahora, en cuanto a cargas impositivas adicionales, la reforma sigue el camino tradicional de las que se han aprobado en los últimos años. En concertación con representantes de diferentes sectores empresariales, el Gobierno Nacional decidió echar para atrás algunas disposiciones que se contemplaban en la tributaria pasada. Primero, se dejará hasta el 50% el beneficio tributario que permite descontar el ICA en el impuesto de renta para personas jurídicas y no llegará al 100% (como estaba previsto que funcionara a partir del 2021 por la ley de crecimiento del 2019), con eso se proyecta recaudar \$3.9 billones. Segundo, incrementará la tarifa de renta de las empresas de 30% a 35% a partir de 2022, que supone un recaudo estimado de \$6.7 billones. Tercero, se extenderá de manera temporal la sobretasa al sector financiero de 3pp, desde 2022 hasta 2025, que supondría un recaudo calculado de \$0.4 billones de pesos a precios de 2023. Sumado a eso, se estima implementar la normalización tributaria para el año gravable 2022, lo que generaría un recaudo adicional de \$0.3 billones en el 2021 y \$0.4 billones en el 2022.

Sobre lo anterior, si bien se llegó a acuerdos con gremios empresariales, inquieta que no haya un tratamiento de tarifas diferenciadas de renta con respecto a las MiPymes. Un hecho que impone barreras para los objetivos de generación de empleo y de disminución de la pobreza que persigue la reactivación económica del país en general.

Hoy, las Mipymes representan alrededor del 99.6% de las empresas del país, generan cerca del 79.1% del empleo y se estima que el 40% del PIB. Además, de acuerdo con los datos del Mercado Laboral obtenidos por el DANE, con corte a mayo de 2021, entre este último año y 2020 el número de ocupados en el país aumentó en cerca de 3.2 millones de personas, pasando de 17.3 a 20.5 millones de ocupados a nivel nacional. Sin embargo, la proporción de personas ocupadas en empresas de menos de 101<sup>2</sup> individuos aumento 1pp pasando de 78% en 2020 a 79% en 2021. De acuerdo con eso, es posible afirmar que durante los últimos 3 años han sido las MiPymes las que han dado impulso al empleo en el país y las que han aportado en mayor medida a la producción nacional. En ese sentido, mayores imposiciones tributarias podrían afectar directamente la creación y sostenimiento de empleos formales y, por otra parte, podría afectar la estabilidad de las empresas y de su verdadera contribución tributaria. Por eso es importante recordar que las empresas, en especial las Mipymes, no son ricas o pobres. Las empresas son el motor de la generación del empleo y del crecimiento económico del país, grabarlas más allá del punto eficiente genera grandes distorsiones en términos de inversión y productividad.

### Instrumentos de sostenibilidad fiscal y reactivación

Uno de los pilares de la propuesta, que también se trató en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, fue el de la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo. En ese sentido, se busca darle mayor capacidad técnica e independencia al Comité de Regla Fiscal, anclar la deuda pública a 55% del PIB para que converja a niveles prudenciales e incluir ajustes automáticos al balance primario y a las metas fiscales cuando la deuda comience a converger al límite fijado.

Por otra parte, con el objetivo de acelerar las tasas de crecimiento y consolidar una senda de recuperación estable, el Gobierno puso sobre la mesa unos instrumentos encaminados a reactivar la actividad

<sup>2</sup> Si bien las empresas medianas se consideran por debajo de los 201 empleados, el boletín de mercado laboral del DANE con corte a mayo de 2021 hace una desagregación hasta las empresas con menos de 101 empleados.

económica del país. En primer lugar, se propone sostener la estrategia del día sin IVA y establecer hasta 3 jornadas por año. En segundo lugar, se contemplan una serie de beneficios para las Entidades Territoriales (ET), como lo son financiar hasta el 50% del déficit operacional de los sistemas de transporte masivo que ocasionó la emergencia sanitaria, incrementar en \$2.4 billones las transferencias del Sistema General de Participaciones para destinarlos a la educación, salud y saneamiento básico de los territorios por medio de las ET, ese monto se obtendrá vía mayor crecimiento de los ingresos corrientes de la Nación, según la fórmula constitucional. Además también se plantea fortalecer los mecanismos de financiación de las entidades, como pueden ser los créditos de tesorería y los cupos de endeudamiento.

Todos los esfuerzos que tiene el proyecto para impulsar la reactivación son bienvenidos y necesarios, pero deben ir de la mano de políticas que dinamicen el mercado laboral, en especial para las mujeres, quienes fueron las más afectadas por la contingencia que generó la emergencia sanitaria. También, aunque valoramos de manera positiva la estrategia de sostenibilidad fiscal que propone el Gobierno, es importante que se revise la senda de ajuste fiscal y de endeudamiento en los próximos años, tal como lo mencionamos en nuestro *Informe Semanal* No. 1530 del 29 de junio de 2021.

## Consideraciones finales y lo que viene

Desde ANIF celebramos que se haya presentado el Proyecto de Inversión Social, en el corto plazo resuelve varias emergencias y genera el ambiente de equi-

librio político que necesita el país. La reforma tiene que ser tramitada. Ahora bien, no podemos obviar que deja por fuera diferentes aspectos que se necesitan para resolver las necesidades de fondo que dejó la emergencia sanitaria. El proyecto, no sobra decir, no es estructural y vuelve a postergar la deuda que tenemos con un sistema tributario que recaude mejor, que sea progresivo, simple y que resuelva los problemas de redistribución que tiene la estructura. Además, deja algunas incógnitas sobre cómo se sostendrán las ampliaciones de los programas sociales a futuro.

Por lo tanto, si bien la propuesta permite solventar las necesidades de gasto y empezar a estabilizar las finanzas públicas para el 2022, tenemos que avanzar y ser cautos desde ya con lo que se viene en términos de las presiones fiscales con las que tendrá que lidiar el Gobierno entrante. Por eso consideramos que habrá que embarcarnos una vez más en las discusiones sobre la estructura del sistema de recaudo del país. No podemos quitarle los ojos al problema, es necesario equilibrar las cargas impositivas entre personas jurídicas y naturales, corregir la deficitaria focalización de los subsidios pensionales a las personas de altos ingresos para redirigirlos a los más vulnerables y llegar a una estructura progresiva en la que el grueso de la contribución esté en cabeza de las personas de mayores ingresos.

Con seguridad la nueva administración tendrá que tramitar en agosto de 2022, como una de sus prioridades, una reforma de esas características, es decir estructural, para retomar una senda de estabilización macroeconómica y fiscal que sea consistente con nuestras metas de generación de empleo, disminución de la pobreza y corrección de la desigualdad.

### Equipo de Investigaciones de ANIF

**Presidente de ANIF**  
Mauricio Santa María S.

**Vicepresidente de ANIF**  
Carlos Felipe Prada L.

**Investigador Jefe de ANIF**  
Anwar Rodríguez C.

#### Investigadores

Juan Sebastián Burgos V.  
Camila Ciurlo A.  
Daniela Escobar L.  
Daniel Escobar A.  
José Antonio Hernández R.

Laura Llano C.  
Norberto Rojas D.  
Erika Schutt P.  
Martha Lucía Silva B.  
Camilo Solano C.

#### Pasante de Investigación

Samuel Malkun M.  
Antonia Robayo I.