

# COMENTARIO ECONÓMICO DEL DÍA

Mayo 20 de 2022

Página  
1

## Propuestas presidenciales: retos y necesidades

Las elecciones presidenciales se acercan. La nueva administración llegará a presidir el país en uno de los momentos más complejos de nuestra historia. Dada la situación de Colombia hoy, los retos en los frentes fiscal, pensional y laboral son los desafíos más grandes que enfrentará el siguiente gobierno. Sumado a eso, se debe avanzar en otros dos aspectos que son fundamentales para el desarrollo del país, la transición energética y las políticas que incentiven la competitividad y el desarrollo empresarial. En este *Comentario Económico del Día*, exponemos las propuestas, en estos cinco temas, que han hecho los candidatos que puntúan en las encuestas en espacios públicos y en los documentos de las campañas. No entraremos a analizar ni juzgar su viabilidad.

### Sostenibilidad fiscal

La sostenibilidad fiscal es, tal vez, el gran desafío de Colombia en los próximos años. En específico, tenemos un sistema tributario de bajo recaudo, que no es progresivo, con una base de contribuyentes pequeña sobre la que recae una carga impositiva muy alta y un sistema complejo y distorsionante que da pie a la evasión y elusión. Durante la pandemia se ampliaron los gastos y se redujeron los ingresos. Ahora, en el proceso de reactivación de la economía el reto es estabilizar las cuentas fiscales y el nivel de endeudamiento. El déficit del gobierno cen-

tral está alrededor del 6.5% del PIB y, si se cumple la estimación de la deuda del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF) que se está generando por el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), podría llegar a casi al 10%. Una reforma fiscal en el primer año del próximo gobierno es ineludible.

### Propuestas candidatos

#### Gustavo Petro

- Propone realizar una reforma tributaria estructural
- Buscaría reducir la brecha entre la tarifa nominal de tributación y la tarifa efectiva de tributación.
- La canasta básica quedaría exenta de IVA.
- Propone crear un mismo impuesto a las rentas laborales que a los dividendos y ganancias ocasionales.
- Aumentaría progresivamente la renta a personas naturales.
- Afirma que aumentará el espacio fiscal del país cerca de 5.5 puntos del PIB anuales adicionales.

#### Federico Gutiérrez

- En sus declaraciones públicas dice que no descarta una reforma tributaria, pero tampoco asegura que llevará una a cabo.

- De hacer una reforma propone: reducción de impuestos a las empresas e incremento en el impuesto a los más privilegiados.
- Énfasis en la facturación electrónica y modernización de la DIAN.
- Eliminación de exenciones y aumento gradual del recaudo con impuestos que no afecten ni a los vulnerables ni a la clase media y ayuden a mejorar la progresividad tributaria del país.
- Promover la recolección de impuestos departamentales y municipales.

#### Rodolfo Hernández

- Descarta realizar una reforma tributaria, al menos en sus primeros años de gobierno.
- Propone reducir IVA a 10% y dejar sin gravamen la canasta básica.
- Eliminar 4x1.000 e impuesto a bienes de capital.
- Reduciría el gasto público inoperante retirando burocracia innecesaria y combatiendo la corrupción.
- Reduciría el gasto de Mindefensa. Argumenta que el gasto per cápita es excesivo, al comparar con otros países como Brasil.

#### Sergio Fajardo

- Recaudar \$33 billones de pesos con una reforma tributaria basada en la lucha contra la evasión, así como la eliminación de exenciones y beneficios tributarios ineficientes.
- No tocaría el IVA.
- Buscará reglamentar el cobro por valorización de los grandes proyectos de infraestructura 4G y 5G, dadas las altas valoraciones sin pago de impuestos correspondiente.
- Énfasis en los impuestos al patrimonio, dividiendo y renta.
- Propone que las personas con el mismo nivel de ingresos tengan la misma tarifa, independientemente de la fuente de estos (capital o trabajo).
- Menos exenciones a sectores particulares y mayor recaudo sobre las personas naturales que

permita la reducción de la tarifa de renta general de las empresas.

- Adopción de un conjunto robusto de impuestos verdes y saludables.

## Pensiones y protección a la vejez

Tal como hemos analizado en varias publicaciones en ANIF, el sistema pensional colombiano, como está estructurado hoy en día, es insostenible. El gasto para el pago de pensiones del régimen de prima media es uno de los más altos del Presupuesto General de la Nación (PGN). Pese a la cantidad de recursos que requiere el sistema, tan solo el 22% de la población en edad de pensionarse cuenta con una pensión. Adicionalmente y, tal vez lo más preocupante, es la alta inequidad, pues, en su gran mayoría, sólo las personas que pertenecen a los niveles de ingresos medios y altos de la población logran pensionarse. Además, el sistema es deficitario y regresivo, ya que, en el régimen público, los subsidios son más altos para las personas de mayores ingresos. Junto a lo anterior, se debe tener en cuenta que Colombia ocupa los últimos lugares en gasto de asistencia a los adultos mayores más vulnerables en el continente (menos de 0,2 % del PIB)<sup>3</sup>. En consecuencia, el sistema pensional genera incluso un aumento en la desigualdad del país.

## Propuestas candidatos

#### Gustavo Petro

- Establecería, a través de una reforma estructural, un sistema homogéneo de pilares.
  - Pilar solidario: bono pensional garantizado de medio salario mínimo.
  - Pilar contributivo: cotización obligatoria en Colpensiones hasta la base de 4 salarios mínimos.
  - Quienes ganen más de 4 salarios mínimos eligen dónde cotizar el excedente.
  - Ahorro voluntario complementario.

- Afirma que las cotizaciones no deberían ir a cuentas privadas para generar interés sino a ese sistema homogéneo para cerrar el déficit actual y reducir el gasto estatal que se destina a pagar pensiones.
- Eliminaría las cotizaciones para ahorro individual en las AFP para destinar los recursos a un fondo público.
- Garantizaría un ingreso pensional por encima de la línea de pobreza.
- No tocaría la edad. Dice que debe aumentar la productividad de los trabajadores, no la edad de jubilación.

### Federico Gutiérrez

- Mantendría el actual modelo mixto reduciendo subsidio a pensiones altas.
- Garantizar un ingreso mensual de \$330.000 pesos para 3.5 millones de adultos mayores de 65 años sin pensión. Requiere mejoras en los programas BEPS y Colombia Mayor y su integración con el sistema pensional bajo un régimen semi-contributivo.
- Reducir de 25 a 22 años el tiempo de cotización para una pensión para los trabajadores de 1 salario mínimo.
- Promovería y apoyaría programas de entrenamiento y emprendimiento para adultos mayores que deseen la generación autónoma de ingresos.
- No modificaría ni la edad de jubilación ni los regímenes de policías, militares y maestros.

### Rodolfo Hernández

- Propone un modelo que tenga en cuenta los aportes a ambos sistemas (público y privado).
- El modelo tendría escalas que clasificarían la posibilidad de cotizar en un fondo dependiendo del salario del trabajador. Finalmente, se sumarían los aportes de ambos sistemas para determinar el monto de la pensión.
- Afirma que el desbalance que hay entre los pensionados con más recursos y los adultos mayores de

las clases bajas es muy significativo, por lo que es necesario ajustar los subsidios.

- No quitaría el ahorro de los fondos privados.
- Pensión de 1 SMLV para todos los adultos mayores que no tengan pensión.
- Reformar Colpensiones para que pueda captar ahorros y competir con el sistema privado.

### Sergio Fajardo

- Transición hacia una estructura pensional de pilares que garantice una cobertura universal por medio de los siguientes ejes:
  - Primer pilar (pilar solidario): modificación de Colombia Mayor a un beneficio equivalente a \$500 mil pesos para los mayores de 65 años que no reciban pensión o fuentes adicionales de ingresos.
  - Segundo pilar: todas las personas cotizarían a Colpensiones hasta la base de dos (2) salarios mínimos.
  - Tercer pilar: a partir del excedente de los dos (2) salarios mínimos, los cotizantes harán su ahorro individual en los fondos de pensiones, garantizando la competencia justa en beneficio de los ahorradores.
  - Implementación de: (i) la compra de semanas, (ii) la pensión anticipada, y (iii) los incentivos para continuar cotizando.
- Necesidad de una reforma tributaria paralela que garantice sostenibilidad fiscal del pilar solidario.

## Generación de empleo

Colombia tiene un nivel de informalidad cercano al 50%, altas y persistentes tasas de desempleo, grandes brechas en términos de empleo y salarios entre hombres y mujeres y barreras que impiden el acceso de jóvenes al mercado laboral. La pandemia ha profundizado esos problemas estructurales y, después del proceso de reactivación, la ocupación aún se encuentra rezagada con respecto al crecimiento de la economía.

## Propuestas candidatos

### Gustavo Petro

- Replantear tratados de libre comercio para crear nuevos puestos de trabajo.
- Propone que el Estado se convierta en el empleador de última instancia, es decir, que ofrezca trabajo a quienes, teniendo disposición de hacerlo, no lo encuentran en el sector privado.
- Expone un plan de recalificación de los trabajadores de las industrias altamente contaminantes y obsoletas para que hagan parte del cambio hacia una economía productiva de transición energética.

### Federico Gutiérrez

- Educación de calidad y mayor número de empresas.
- Reforma laboral con tasa progresiva en pago de salud, esquemas de contratación adecuados para cada sector, énfasis en la participación de la mujer en el mercado laboral y financiación alternativa de lo parafiscales.
- Política activa de empleo que se respalde en los avances tecnológicos y que promueva la participación de las madres trabajadoras en el mercado laboral.
- Mejorar la empleabilidad de los jóvenes con un acompañamiento permanente de formación para el trabajo, proyecto de vida, conectividad y enganche laboral.
- Mejorar la calidad de los programas técnicos y tecnológicos y hacerlos más acordes con los requerimientos laborales del sector real y financiero del país.
- Generación de 800 mil nuevos empleos a partir de la creación de 10 mil nuevas empresas a través del Fondo Emprender y los Centro de Desarrollo Empresarial del SENA.
- Énfasis a los emprendimientos rurales de la mano del SENA y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR).
- Programas de apoyo e impulso para los emprendimientos de subsistencia e inclusión.
- Permitir la cotización del trabajo por horas.
- Mantener y potenciar políticas actuales (PAEF) con enfoque de género y criterio regional.
- Cero impuestos por 5 años para nuevos emprendimientos.

- Reforma anti-trámites para estimular la creación de empresas.
- Bono de gratitud económica a los trabajadores.

### Rodolfo Hernández

- Asegura que hay que construir un mercado asegurado para acabar con el desempleo juvenil.
- Incentivar financieramente la creación de emprendimientos digitales de jóvenes que busquen construir empresa antes de tener su primer empleo y otorgarles exenciones tributarias hasta por 3 años.
- Gestionar el empleo de manera eficiente y efectiva desde el Ministerio del Trabajo con un sistema que muestre qué sectores son más activos, cuál es su demanda de trabajadores y de qué tipo y dónde debe intervenir el ministerio para salvar puestos de trabajo.

### Sergio Fajardo

- Ofrecer alternativas educativas y laborales a por lo menos 1.5 millones de jóvenes con énfasis en reducir la brecha desventajosa para las mujeres jóvenes a la mitad.
- La estrategia para combatir el desempleo juvenil consta de tres pilares fundamentales: las oportunidades educativas, las opciones laborales o de emprendimiento y las alternativas frente a los trabajos de cuidado no remunerados.
- Impulso a sectores con potencial para generar empleo, garantizar la seguridad alimentaria que necesita el país y tener un modelo productivo con sostenibilidad ambiental.
- Promoción de programas de formación para el trabajo que logren la generación de empleos con pertinencia y calidad a partir del fortalecimiento del SENA y trabajo en conjunto entre el Ministerio del Trabajo, las Universidades y los Observatorios de Trabajo.
- Creación de empleos públicos mediante el desarrollo de proyectos de infraestructura y la promoción de proyectos para el desarrollo regional.
- Promover reforma laboral que cuente con:
  - La protección de los derechos de quienes trabajan con horarios flexibles y no tienen un ingreso fijo.

- Un enfoque en la ruralidad para que los ingresos y la seguridad social no dependan de la inestabilidad de las cosechas.
- Trabajo conjunto con los empresarios para identificar los sobrecostos y aumentar la contratación formal.
- Fortalecer los seguros de desempleo, unidos a la formación para el trabajo, con un enfoque de género.
- Fortalecer el ecosistema económico y productivo para las mujeres y poblaciones históricamente discriminadas como la población discapacitada y la población LGBTQ+.

## Transición energética

Colombia, al igual que el mundo, ya inició su proceso de transición energética. Aunque la lucha contra el cambio climático nos compete a todos, Colombia es un país con emisiones relativamente bajas y con una matriz eléctrica muy limpia. En ese sentido, si bien la transición energética es una necesidad, se deben considerar factores como el precio de la energía, la confiabilidad del sistema y el impacto de la transición en hogares, empresas y las finanzas públicas. No se puede simplemente abandonar de manera desordenada la producción actual de energías fósiles, hay que garantizar la autosuficiencia energética y confiabilidad del sector eléctrico. Bajo ese panorama, para garantizar una transición responsable, Colombia podría aprovechar el aumento de la demanda por minerales como el cobre y el oro. Esa nueva tendencia es una ventana de oportunidad única para incursionar en nuevos mercados y diversificar exportaciones. Por eso, resaltamos el próximo gobierno debe tener un plan claro en este sentido.

## Propuestas candidatos

### Gustavo Petro

- Buscaría levantar beneficios tributarios que beneficien la extracción minero-energética.

- Renegociar tratados de libre comercio para combatir el cambio climático.
- Crearía un fondo para la transición energética con recursos de las regalías.
- Desescalar, de forma gradual, la extracción, con la prohibición de la exploración y explotación de yacimientos no convencionales.
- Detendría los proyectos piloto de *fracking* y el desarrollo de yacimientos costa afuera.
- No se otorgarían nuevas licencias para la exploración de hidrocarburos ni se permitiría la gran minería a cielo abierto.
- Se revisarían las condiciones de riesgo de las centrales hidroeléctricas existentes y no se construirán más hidroeléctricas de embalse.
- Construcción de una gran red ferroviaria eléctrica.

### Federico Gutiérrez

- Reconocer la importancia del sector petrolero y convertirlo en el motor de la transición energética a partir de la compensación de carbono.
- Investigación y evaluación de proyectos piloto en yacimientos no convencionales (*fracking*).
- Potenciar la minería y la energía como motores del crecimiento, pero con responsabilidad ambiental.
- Incrementar el uso de las energías limpias, particularmente la solar, a nivel residencial y comercial.
- Incentivos para la renovación de electrodomésticos, aislamiento térmico de viviendas y negocios verdes.
- Énfasis en la producción de hidrógeno verde, azul y gris, pues se consideran el combustible del futuro.
- Acompañar la transformación de las ciudades hacia entornos amables para vivir y ambientalmente responsables.

### Rodolfo Hernández

- Ve adecuado realizar pilotos para una posible implementación de *fracking*. Dice que deberían ser llevados por Ecopetrol con interventoría científica para poder observar el comportamiento de la prac-



tica sobre el envenenamiento de las aguas subterráneas y los daños colaterales.

- Buscará ajustar la normatividad ambiental y la tipificación de los delitos ecológicos en el Código Penal para la creación de sanciones pertinentes que protejan los recursos naturales.
- Su programa menciona la idea de que La Guajira sea un departamento de potencial energético eólico y solar. Sin embargo, el programa no ahonda en propuestas concretas que den luces sobre cómo se lograría.

### Sergio Fajardo

- Transición energética que empezará con una reducción de la dependencia del petróleo y el carbón encaminada a una canasta exportadora más diversificada y competitiva internacionalmente.
- Avances regulatorios que lleven a que la generación de energías renovables represente el 30% o más de la capacidad instalada del país en 2026.
- Masificar los recursos energéticos, especialmente con energía solar, distribuidos a través de la autogeneración en grandes ciudades y el campo.
- Incentivos a la transición energética en hogares con gasodomésticos y leña a electrodomésticos.
- Ruta con el sector constructor para que la mayoría de las nuevas edificaciones residenciales en el país sean Neto Cero Carbono (NCC) para el año 2030.
- Gran Diálogo Nacional Minero-Energético en función de un desarrollo sostenible.
- Establecimiento de una etapa de licenciamiento ambiental para la fase de exploración minera.
- Rechazo al *fracking*, pero sin oposición a exploración o explotación ambientalmente responsables.

## Competitividad y desarrollo empresarial

Las MiPymes representan al rededor del 99% del tejido empresarial del país, generan cerca del 40% del PIB y el 79% del empleo. De su evolución depen-

de no solo buena parte del crecimiento económico de Colombia, también los ingresos de los hogares y el bienestar de los ciudadanos. El apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas en términos de acceso al crédito, facilidades tributarias e inversión en transformación digital es clave para el desarrollo del país. Por otra parte, la deuda que tenemos con llegar a mercados internacionales, que es una clara señal de estándares de productividad y competitividad más altos, tiene un costo significativo para las cuentas del país. Al cierre de 2021 el déficit en la cuenta corriente y balanza de pagos llegaron al 5.7% y el 4.5%, respectivamente.

## Propuestas candidatos

### Gustavo Petro

- Retiraría beneficios tributarios que introdujeran distorsiones en la competencia.
- Los dividendos pagarían impuestos independientemente de a quién se distribuyan y la manera en la que se haga.
- Propone revisar tratados de libre comercio (TLCs) para proteger la producción nacional.
- Desincentivos a los latifundios improductivos. Impulsar la producción o la venta de esas tierras al Estado para que este las devuelva a las comunidades. En tierras productivas, se propondrá activar la producción o realizar la venta del terreno.
- Se eliminaría la intermediación en los procesos de comercialización agrícola mediante compras públicas e inserción de los pequeños productores en mercados locales, nacionales e internacionales.
- Propone eliminar aranceles a los insumos. A la vez que incrementaría aranceles a bienes que afecten a industrias vulnerables.
- Se restringiría la importación de alimentos e insumos que puedan producirse a nivel nacional.
- Se aplicaría una política de aranceles que estimule el valor agregado y la competencia justa.
- Crear el ministerio de la industria para mantener e incrementar la productividad.
- El programa no hace mención a puntos de acceso

o construcción de vías. Se centra en que los productores tengan mayor acceso a tierras y recursos que garanticen la producción.

### Federico Gutiérrez

- Énfasis de la campaña: crecimiento del sector privado y generación de empleo.
- Conexión del campo triplicando la inversión en vías terciarias.
- Aumentos en productividad y competitividad agropecuaria.
- Mayores ventas directas de los productores rurales a la industria y a los mercados finales.
- Aumento del ICR a \$500 mil millones anuales para facilitar el crédito al campo.
- Promoción de la intermodalidad en el transporte para reducir costos y tiempos.
- Garantizar el crecimiento de una canasta de productos con potencial exportador y poner en marcha instrumentos de apoyo para las regiones y las empresas que puedan desarrollar productos con mayor potencial.
- Impulso a la internacionalización de la economía con la diversificación de las exportaciones y el aprovechamiento de TLCs vigentes.
- Impulso a la creación de 10 mil nuevas empresas a través del ecosistema de emprendimiento y los programas Fondo emprender y Centros de Desarrollo Empresarial del SENA.
- Mayor interconectividad digital con la tecnología 5G y más en inversión en I&D.
- Diversificar la oferta exportable a USA, construir nuevos vínculos económicos y comerciales con Asia y fortalecer los lazos comerciales con América Latina.

### Rodolfo Hernández

- Propone fortalecer medidas de protección a la industria manufacturera nacional frente a las importaciones.
- Plantea modernizar los procesos de producción con tecnologías que aumenten la eficiencia en el

campo. Eso iría de la mano de inversión estatal, mediante otorgación de créditos, a los productores que cumplan las recomendaciones de su gobierno.

- Adelantaría una ley agropecuaria que priorice el uso de insumos nacionales en el campo para recuperar esa industria.
- Prohibiría la importación de productos que se puedan producir en Colombia hasta asegurar el abastecimiento nacional y en población de riesgo nutricional.
- Afirma que las empresas recién constituidas estarán exentas de carga tributaria hasta que logren un equilibrio.
- Dice que, para contratar con el Estado, a las empresas recién constituidas no se les exigirá experiencia, salvo que el objeto contractual requiera de conocimiento especializado. Sin embargo, estas empresas podrán vincular dicho talento humano especializado a fin de poder competir en la contratación pública.
- Eliminaría barreras de intermediadores que contribuyen a especular con los precios de la producción nacional.
- Garantizaría medios de transporte que lleven cultivos desde zonas apartadas a centros de acopio.

### Sergio Fajardo

- Mejor competitividad de los productos nacionales a partir del alistamiento exportador de las empresas colombianas.
- Expansión de las Fábricas de Productividad e Internacionalización, certificaciones de calidad para exportar, solución de “cuellos de botella” directamente con las empresas exportadoras y la creación de fondos de inversión y nuevas líneas de crédito de Bancóldex para impulsar las ventas externas, especialmente de las PYMES.
- Estrategia intensiva de facilitación de comercio orientada a ampliar y diversificar las exportaciones de productos agropecuarios, manufactureros y de servicios, mediante la ampliación de las actividades de ProColombia y Fontur.
- Simplificar los procesos de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE).
- Lucha contra el contrabando y contra la competencia desleal.

- Evaluar aumento de aranceles con países con los que no se tiene TLC.
- Utilizar los TLCs para ampliar las exportaciones, pero revisar los tratados vigentes que hayan perjudicado inequitativamente la oferta nacional.

## Consideraciones finales

Con el ánimo de aportar al debate trajimos las propuestas de los candidatos que mejor se perfilan en las encuestas en cinco puntos que consideramos fundamentales. Ahora, los próximos cuatro años de gobierno son clave para Colombia, sobre todo por las decisiones que se tomen en materia fiscal, pensional y laboral.

No importa quien llegue a la presidencia en los próximos comicios, lo cierto es que el déficit fiscal está muy alto y el futuro mandatario tendrá que poner en marcha por lo menos una reforma tributaria de gran calado. De lo contrario no tendrá recursos para ejecutar su plan de gobierno. Eso es algo que los colombianos no pueden perder de vista, si bien las cifras de crecimiento de la economía fueron muy positivas para el primer trimestre de 2022 (8.5%) y es posible que el año cierre con un crecimiento entre el 4.9% y 5.3% (proyecciones ANIF), Colombia no se ha ajustado en términos de deuda como ya lo han empezado a hacer muchos países después de la pandemia. No hay forma de que el problema fiscal se resuelva exclusivamente desmontando la corrupción.

Otro de los temas inaplazables es el de la reforma al sistema pensional. Hay que aumentar cobertura, pero sobre todo reducir la inequidad. En Colombia, el régimen de prima media significa un gasto de tres y medio puntos del PIB y, tal como hemos analizado en ANIF, la cobertura es muy baja y los subsidios se concentran en personas de ingresos medios y altos, que no los necesitan. Una reforma pensional requiere discusiones complejas, acerca de los parámetros del régimen de prima media en relación con los temas de ahorro individual y del fondo común, así como de la competencia entre regímenes.

El mercado laboral es otro el factor fundamental a tener en cuenta. El empleo no se ha recuperado del todo, es decir, no al mismo ritmo que la producción. Sumado a eso, el choque de la pandemia afectó en mayor medida el empleo femenino y de jóvenes. Es importante insistir en que, antes, cuando crecía la producción y la economía, también crecía el empleo. Ahora no ocurre así, se ve de manera clara con la última cifra de crecimiento económico. El cambio que provocó la pandemia en el mercado laboral no es menor, es posible que muchos puestos de trabajo nunca se recuperen. Hay, por ejemplo, sectores como el comercio y el de restaurantes y hoteles que se acostumbraron a trabajar con menos gente durante la emergencia. El reto es significativo entonces, no se trata simplemente de recuperar trabajos perdidos, se trata de generarlos.

### Equipo de Investigaciones de ANIF

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

**Vicepresidente de ANIF**  
Anwar Rodríguez C.

**Investigador Jefe de ANIF**  
Daniela Escobar L.

#### Investigadores

Juan Sebastián Burgos V.  
Camila Ciurlo A.  
Daniel Escobar A.  
José Antonio Hernández R.  
Laura Llano C.  
Norberto Rojas D.

Erika Schutt P.  
Camilo Solano C.  
Daniel Franco L.  
Fabián Suárez N.  
Samuel Malkún M.  
Lina Ramírez V.