



El emprendimiento  
es de todos

Minhacienda

# Proyecto de Ley de **Solidaridad Sostenible**

ABRIL 2021



# Ley de  
**Solidaridad  
Sostenible**



# Agenda:

1. Aumentar los ingresos del Estado de manera permanente es necesario
2. ... Además, es urgente
3. Debemos buscar consenso
4. Externalidades Ambientales
5. Regla Fiscal



# 1. Aumentar los ingresos del Estado de manera permanente es Necesario



## En 2021 se ubicaría en 8,6% del PIB

Implicando una necesidad de financiamiento 22% superior a la de 2020

### Miles de millones de pesos

CONCEPTO	2020	2021	Variación %
Ingreso Total	152.567	173.090	13,5
Tributarios	130.763	147.629	12,9
Demás	21.804	25.461	16,8
Gasto Total	230.315	267.736	16,2
Intereses	28.336	36.771	29,8
Funcionamiento	181.585	197.007	8,5
<i>Gasto distinto a FOME</i>	164.864	177.981	8,0
<i>FOME</i>	16.721	19.026	13,8
Inversión	20.393	33.958	66,5
Balance Primario	-49.412	-57.875	
Balance Total	-77.748	-94.647	

### % del PIB

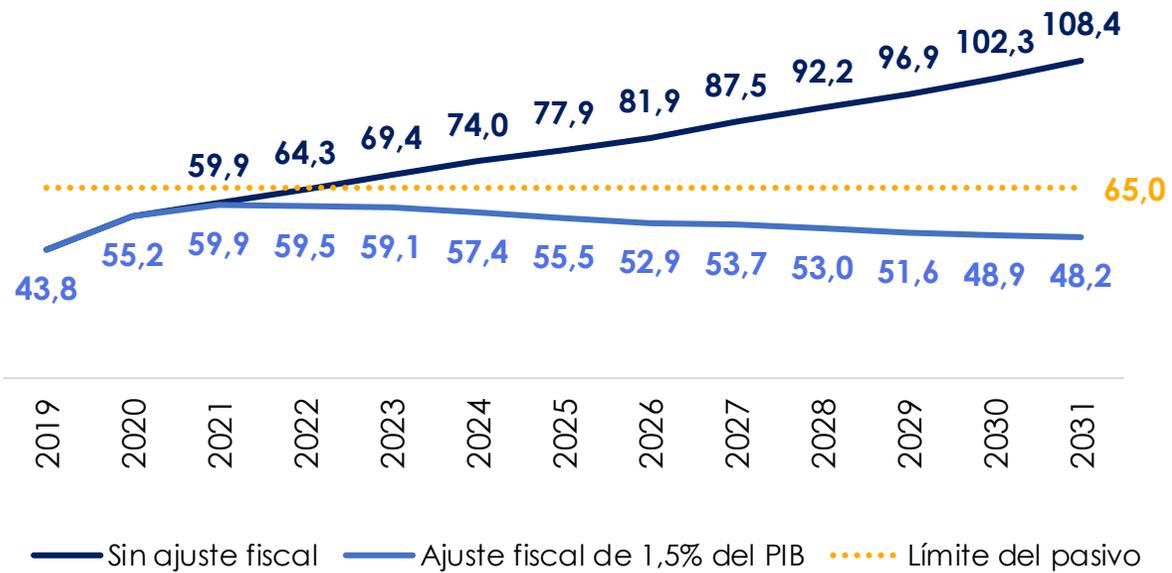
CONCEPTO	2020	2021	Variación %
Ingreso Total	15,2	15,8	0,6
Tributarios	13,0	13,5	0,4
Demás	2,2	2,3	0,1
Gasto Total	23,0	24,4	1,5
Intereses	2,8	3,4	0,5
Funcionamiento	18,1	18,0	-0,1
<i>Gasto distinto a FOME</i>	16,4	16,2	-0,2
<i>FOME</i>	1,7	1,7	0,1
Inversión	2,0	3,1	1,1
Balance Primario	-4,9	-5,3	-0,4
Balance Total	-7,8	-8,6	-0,9

Cifras en millones de pesos  
Fuente: DGPM-MHCP



## Con su postura actual, estimamos que la sostenibilidad fiscal desaparecería en el mediano plazo

Pasivo neto del Gobierno General (% del PIB)



Estimamos que, para poder financiar la dinámica actual del gasto público, es necesario:

- (a) Elevar la recaudación en 1,5%
- (b) Reducir evasión y elusión por otro 1,1% del PIB



SPECIAL REPORT

# Tax Reform Is a Critical Factor for Colombia's Public Debt Dynamics

Mon 19 Apr, 2021 - 12:27 ET

Colombia's government has outlined a strategy to stabilise the country's debt/GDP ratio over the next five years by allowing transitory spending associated with the Covid-19 pandemic to roll off, improving tax administration, and structurally boosting revenues via tax reform. As well as risks to the economic growth outlook from the pandemic, the Negative Outlook on Colombia's 'BBB-' sovereign rating reflects uncertainties about the capacity of the government's policy response to decisively cut deficits and stabilise (and eventually reduce) debt in the coming years. This follows the sharp rise in the general government debt burden as a result of the pandemic.

<https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/tax-reform-is-critical-factor-for-colombias-public-debt-dynamics-19-04-2021>



Find A Rating

About Ratings

Research & Insights

Sectors

Regulatory

## Press Releases

DATE	TITLE
------	-------

22-Apr-2021 18:01 EDT

**Colombia Ratings Affirmed Following Tax Reform Proposal; Outlook Remains Negative**

<https://disclosure.spglobal.com/ratings/en/regulatory/press-releases>



Luis Fernando Mejía

@LuisFerMejia



No se pueden resolver problemas que tienen un carácter permanente con medidas transitorias.

1:56 p. m. · 23 abr. 2021 · Twitter Web App



## 2. Además, es urgente



COLUMNISTA

## La reforma y el reto del balde agujereado

La reforma sí puede llevarnos a reducir pobreza y desigualdad, pero lograrlo no dependerá únicamente de aprobar una ley.

Roberto Angulo

Más adelante, se puede leer en un cuadro que resume los efectos de la reforma que el 10% más pobre aumentaría su poder adquisitivo en un 68% y el 10% más rico lo reduciría en -4%. La regla de distribución mitigaría la pobreza cerca de 2,6 puntos porcentuales en el primer año de implementación.

Este cuadro es, en mi opinión, el más importante de la exposición de motivos. Y digo que esto es así por lo que dice y por lo que no dice. Lo que dice es que de ser aprobada la reforma podríamos reducir la desigualdad después de impuestos y sacar de la pobreza 1,3 millones de personas en el primer año.

<https://www.portafolio.co/opinion/roberto-angulo/la-reforma-y-el-reto-del-balde-agujereado-551167#>



Luis Fernando Mejía

@LuisFerMejia

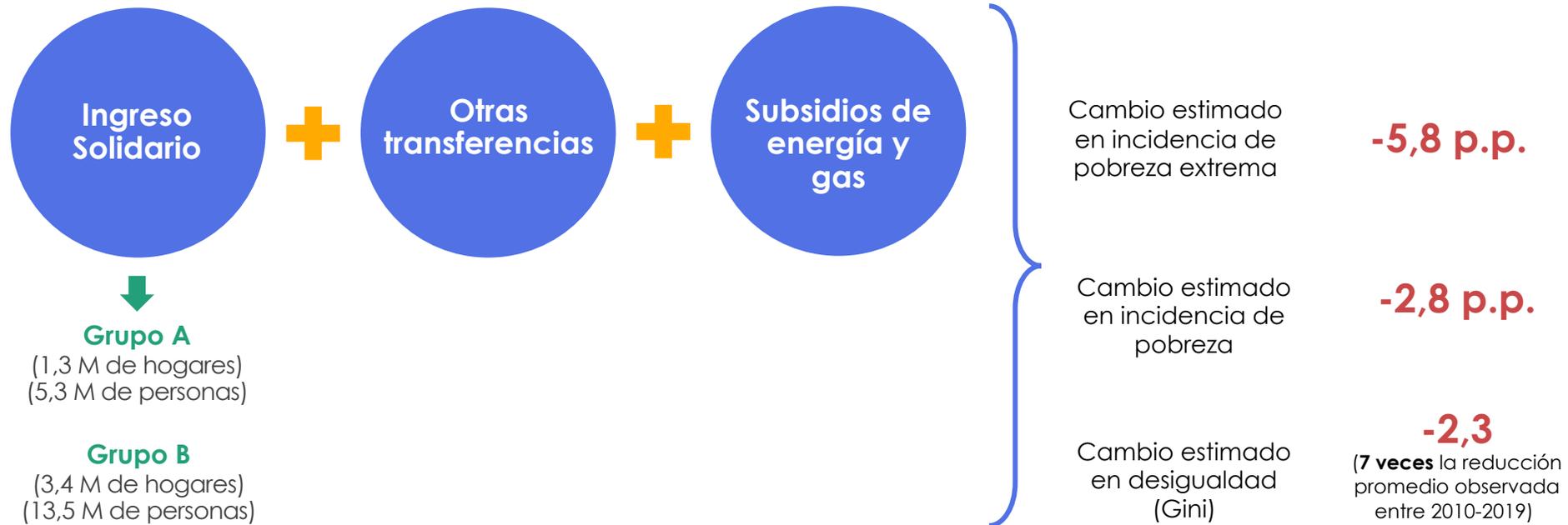
En respuesta a @LuisFerMejia

Nuestra propuesta es más progresiva, por la reforma laboral y la creación del ingreso universal en la vejez. Pero la propuesta del Gobierno también es muy progresiva, aumentando el ingreso para la mitad de la población en el balance estático de contribuciones y subsidios.



# Programa Ingreso Solidario (PIS)

El valor de referencia para la transferencia del PIS **estará definido por el grupo del Sisbén IV de la población en pobreza extrema** (grupo A) o pobreza (grupo B). Con esta focalización se cubre al 38% de la población.



**Notas:** (1) Para el cálculo del monto de la transferencia, el número de personas por hogar (N) no podrá ser mayor a 6. (2) Se fijó un límite superior a las transferencias que reciben los hogares (Hasta 65% de SMMLV) y un límite inferior de \$80.000 al conjunto de hogares. (3) Otras transferencias se refiere a los programas de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor. (4) Los subsidios de energía y gas corresponderán a un porcentaje del consumo mínimo de subsistencia, multiplicado por la tarifa implícita promedio observada para estratos 1 a 3 del último año.



## Transferencia total mensual por hogar (\$ pesos)

# Personas x Hogar	Hogares en Pobreza Extrema	Hogares en Pobreza
1	\$ 80.000	\$ 80.000
2	\$ 122.034	\$ 84.047
3	\$ 183.050	\$ 126.071
4	\$ 244.067	\$ 168.095
5	\$ 305.084	\$ 210.118
6	\$ 366.101	\$ 252.142

- Con el PL de **Solidaridad Sostenible** las transferencias totales del **Grupo A** del Sisbén se incrementan **2,4 veces** frente al periodo Pre-Covid (2019); las del **Grupo B** aumentan **1,9 veces**.

Cifras a precios de 2021

\* Corresponde a un monto de referencia. Transferencia promedio estimada antes de realizar el descuento por otras transferencias o subsidios recibidos. Proyección realizada con la brecha de ingresos de 2019 y actualizada con el IPC de ingresos bajos.



## Fomento de empleo

- Programa de impulso a la recuperación del empleo
- Programa de impulso al empleo para grupos con alta incidencia de desempleo
- Prolongación del PAEF hasta junio de 2021.

## Educación Superior

- **Generación E** como política de estado.
- **Ampliar los recursos que se destinan para cubrir hasta el 100%** de la matrícula de los estudiantes en condición de vulnerabilidad.



3.

Nuestra tarea es  
buscar  
consensos



## Equidad en la estructura tributaria

### 3 ejes de acción

#### 1. IVA

**Objetivo:** recaudo para inversión social

1. Reducir tratamientos preferenciales
2. Mejorar cobertura sistema de compensación

#### 2. Renta Personas Naturales

**Objetivo:** equidad

1. A mayor capacidad, mayor contribución.
2. Los que ganan lo mismo, pagan lo mismo.

#### 3. Renta Personas Jurídicas

**Objetivo:** eficiencia y reactivación

1. Tarifa corporativa preferencial para micros y pequeñas empresas
2. Sobretasa solidaria temporal
3. Eliminar beneficios tributarios, respetando derechos adquiridos



## Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios Colombia 2021



### 3. Ampliar la base del IVA y mejorar su diseño

- Reducir progresivamente el número de bienes y servicios excluidos y exentos, particularmente aquellos que no son compatibles con las prácticas internacionales, y llevar tantos como sea posible hacia la tarifa estándar de IVA del 19%;
- No incrementar la tarifa general del IVA;
- Si los hogares pobres pueden ser compensados directamente a través del mecanismo de compensación del IVA, sería más eficiente y justo gravar todos los bienes y servicios a la tarifa general del IVA y compensar a los pobres directamente mediante transferencias en efectivo;  
(...)
- Gravar un número considerablemente superior de artículos a la tarifa general del IVA, los cuales se gravan actualmente a un tipo reducido. Incrementar la tarifa reducida actual de un 5% a una que oscile entre el 10% y 12%, para reducir la cantidad de empresas con derecho a devolución, disminuyendo así las oportunidades de fraude. Los bienes y servicios excluidos y exentos que no pueden gravarse a la tarifa general de IVA deben ser gravados al tipo reducido en primera instancia;

Fuente: Página 29. Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios 2021.



Luis Fernando Mejía ✓

@LuisFerMejia

En respuesta a @LuisFerMejia

En impuestos indirectos, hay un esfuerzo por aumentar la base gravable del IVA, al mismo tiempo que se amplía la compensación al 40% más pobre, como lo habíamos sugerido. Preferimos nuestra propuesta de una tasa pequeña para bienes exentos y excluidos (2%, 5% y 8% en tres años)..



# Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios Colombia 2021



## 2. Mejorar el papel del IRPN

- Reducir significativamente el número de ingresos con la naturaleza de exentos o no constitutivos de renta ni ganancia ocasional dentro del IRPN; tratar a todos los pagos realizados por parte del empleador a los trabajadores como ingresos personales gravables, incluidos los aportes voluntarios del empleado a los sistemas de salud y pensión, los pagos por la educación de los hijos de los empleados y eliminar los tratamientos tributarios especiales que reciben ciertas profesiones;
- Ampliar la base del IRPN significativamente; eliminar la deducción de la mayoría de los beneficios fiscales “no estándar” y, para las deducciones que se mantengan, introducir un tope máximo (para cada GT por separado); evitar el uso de las deducciones tributarias que incrementan con los ingresos, esto es, las que corresponden a un porcentaje de los ingresos totales;  
(...)
- Reformar el esquema de tarifas del IRPN, reduciendo las deducciones tributarias básicas y el número de rangos tarifarios del IRPN; evitar el incremento de la tarifa marginal del IRPN. Una base de IRPN significativamente más amplia permitiría una reducción en la tarifa marginal del IRPN, recaudando hasta un 2% del PIB por ingresos del IRPN.



Jorge Restrepo  
@JorgeARestrepo



La clase media colombiana ha crecido en los últimos treinta años, pero ha crecido consentida. No solamente paga un muy bajo porcentaje de su ingreso en impuestos, si no que lo paga es muy inferior a lo que pagaría en otro país. [larepublica.co/analisis/jorge...](http://larepublica.co/analisis/jorge...) via @larepublica\_co



Luis Fernando Mejía  
@LuisFerMejia



En respuesta a @LuisFerMejia

En tributación a personas, también hay una enorme coincidencia. Es un paso muy importante hacia la eficiencia y progresividad de la tributación en Colombia. (OJO: la renta líquida gravable es igual o inferior al 69% de los ingresos para un asalariado).



## Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios Colombia 2021



### **Reformar el extremadamente complejo y distorsionante régimen del IRPJ**

El IRPJ en Colombia es complejo debido a:

- Las normas tributarias especiales que se han introducido con el fin de compensar los efectos de los distintos impuestos, no basados en los beneficios, que las empresas deben pagar, los cuales parecen cambiar con cada reforma;
- Los incentivos introducidos en aras de mitigar el impacto distorsionante del régimen tributario estándar;
- El complejo procedimiento empleado para determinar el IRPJ gravable; y
- El tratamiento tributario preferencial que se ofrece a algunos sectores o tipos de inversión.



# Can Business Pay Taxes?

By Milton Friedman

Newsweek, November 29, 1971

*This criticism is sheer demagoguery. The elementary fact is that "business" does not and cannot pay taxes. Only people can pay taxes. Corporate officials may sign the check, but the money that they forward to Internal Revenue comes from the corporation's employees, customers or stockholders. A corporation is a pure*

(...)

*Indirect effects make it difficult to know who "really" pays any tax. But this difficulty is greatest for taxes levied on business. That fact is at one and the same time the chief political appeal of the corporation income tax, and its chief political defect. The politician can levy taxes, as it appears, on no one, yet obtain revenue. The result is political irresponsibility. Levying most taxes directly on individuals would make it far clearer who pays for government programs.*

<https://miltonfriedman.hoover.org/objects/57981/can-business-pay-taxes?ctx=3567f9f9-7374-4d74-8177-ea3e2d8d5a31&idx=0>

<https://www.americanexperiment.org/milton-friedman-on-corporate-taxes/>



Mauricio Santamaría

@MSantamariaS

En respuesta a [@MSantamariaS](#)

Es el momento para abordar reformas que mejoren la **distribución del ingreso y disminuyan la pobreza en un escenario de reactivación económica.** La reforma ya no es una alternativa, es una obligación.

3:24 p. m. · 22 abr. 2021 · Twitter Web App



## Resumen: fuentes y usos

### Promedio 2022-2031

Fuentes	\$Bn 2022	% del PIB	Usos	\$Bn 2022	% del PIB
<b>Total</b>	<b>23,4</b>	<b>2,0</b>	<b>Total</b>	<b>23,4</b>	<b>2,0</b>
IVA	7,3	0,6	Programa Ingreso Solidario	4,6	0,4
Personas naturales	17,0	1,4	Promoción empleo, subsidios a matrículas, promoción de cultura	0,8	0,1
Personas jurídicas*	3,7	0,3	Compensación del IVA	1,8	0,2
Incremento en el SGP	-4,6	-0,4	Efecto neto del proyecto de ley	16,1	1,4

\* Recaudo Personas jurídicas:

1. ICA 50%: 2,8 bn
2. Eliminación de exenciones: 2,1 bn
3. Tarifa reducida micros y pequeñas: -2,0 bn.
4. Sobretasa 2022-2023\*\*: 0,8 bn (ingreso total \$6,9 billones)

\*\* Diferido ingreso de sobretasa a 10 años.

**Nota:** la columna con las cifras en pesos de 2022 contiene los promedios de fuentes y usos para el periodo 2022-2031, expresados a precios de 2022.



# 4. Redistribución de externalidades ambientales



## Redistribución de externalidades ambientales



- 1 Modificación del **impuesto al carbono**
- 2 Introducción de un impuesto local a los vehículos
- 3 Creación del **impuesto a plásticos de un solo uso**
- 4 Creación del impuesto al consumo de plaguicidas

Instrumentos  
económicos  
para reducir la  
contaminación

- 5 Creación del **FonClima**
- 6 Instrumentos para la **transición energética**

Instrumentos  
para mejorar  
la inversión y  
gasto público



# 5. Ancla de la sostenibilidad fiscal



## Oportunidades de mejora

**Las metas de la Regla Fiscal dependen de variables no observables**

Estas variables son propensas a tener errores de estimación, lo cual sesga las metas fiscales. Se dificulta la replicabilidad de las metas fiscales, lo cual reduce su transparencia y entendimiento por el público.

**La Regla Fiscal solo tiene metas sobre el balance fiscal, y no sobre el endeudamiento**

Se genera una desconexión entre las metas fijadas y la evolución de la deuda, que hace que la aplicación de la Regla Fiscal no esté ligada a la sostenibilidad fiscal.

**El Comité Fiscal requiere ser fortalecido**

Ampliar sus funciones para que sus análisis cubran efectivamente la sostenibilidad fiscal. El Comité Fiscal debe contar con un equipo técnico independiente.

**La Regla Fiscal tiene una cobertura institucional estrecha, que no analiza de forma completa la solvencia del Gobierno**

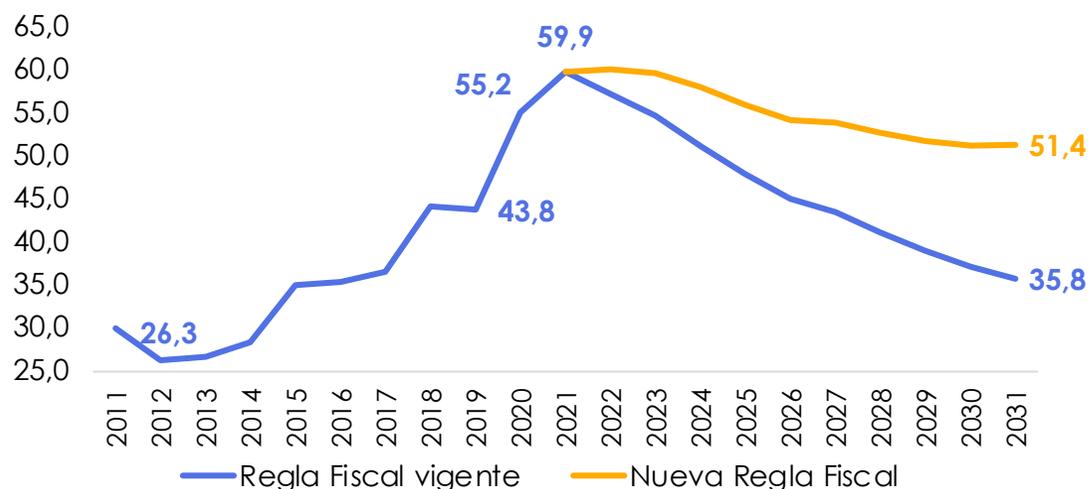
La Regla Fiscal debería aplicar sobre el Gobierno General.



# Propuesta

La pandemia de COVID-19 generó un desequilibrio en las finanzas públicas, que requiere del establecimiento en la Ley de una transición gradual hacia las nuevas metas fiscales fijadas. Esta transición cubriría el periodo 2022-2024

Pasivo neto no pensional del Gobierno General (% del PIB)\*



La Regla Fiscal propuesta reduce el ajuste fiscal requerido en 1,6pp del PIB.

El cambio en la Regla Fiscal permitiría un incremento en la inversión equivalente en valor presente neto a **\$280 billones de precios de 2021 (26% del PIB)** entre 2022 y 2031

**Nota:** El cálculo del valor presente neto usa una tasa de descuento de 6%

\*Esta es la variable del saldo de pasivos del Gobierno a la que aplicarían las metas de la nueva Regla Fiscal. Frente a los actuales indicadores de endeudamiento, incluye pasivos no explícitos, y descuenta los activos del sistema de seguridad social



El emprendimiento  
es de todos

Minhacienda

# Proyecto de Ley de **Solidaridad Sostenible**

ABRIL 2021



# Ley de  
**Solidaridad  
Sostenible**