

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY “POR LA CUAL  
SE EXPIDEN NORMAS DE FINANCIAMIENTO PARA EL  
RESTABLECIMIENTO DEL EQUILIBRIO DEL PRESUPUESTO  
NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

## ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	6
<b>1 Las leyes de financiamiento</b> .....	8
1.1 Constitución Política y Estatuto Orgánico de Presupuesto.....	9
1.2 Jurisprudencia de la Corte Constitucional.....	10
1.3 Leyes de financiamiento expedidas .....	14
<b>2 Contexto de la Ley de Financiamiento: la necesidad de incrementar el recaudo para financiar el gasto social e incrementar el crecimiento económico</b> .....	17
2.1 Colombia: un país de grandes necesidades económicas y sociales .....	17
2.1.1 Superación de la pobreza y mejoramiento de las condiciones de vida de la población .....	19
2.1.2 Educación pública .....	22
2.1.3 Salud .....	26
2.1.4 Reparación a las víctimas.....	28
2.1.5 Posconflicto e implementación de los acuerdos de paz .....	30
2.1.6 Defensa y seguridad ciudadana .....	32
2.1.7 Infraestructura de transporte.....	34
2.2 La necesidad de incrementar el crecimiento económico .....	36
<b>3 Recursos adicionales para el Presupuesto General de la Nación (PGN) 2019...</b>	40
<b>4 Contenido del proyecto de ley</b> .....	47
<b>5 Medidas tributarias para balancear el PGN 2019</b> .....	52
5.1 El impuesto sobre las ventas –IVA .....	52
5.2 Impuesto a las ventas (IVA): Menor regresividad, mayor equidad y eficiencia ...	53
5.3 Contexto Constitucional en relación con el IVA sobre bienes de primera necesidad	56
5.4 Mecanismo de compensación de la carga impuesta por concepto del IVA para la población de menores ingresos.....	59
5.5 Unificación y simplificación de tarifas.....	66
<b>5.6 Personas naturales</b> .....	67
5.6.1 Impuesto de Renta para las Personas Naturales.....	67
<b>6 Efectos redistributivos: IVA y Renta</b> .....	71
<b>7 Medidas para la reactivación económica</b> .....	72
7.1 Impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación –SIMPLE para la formalización y la generación de empleo.....	73

7.2	Impuesto sobre la renta a personas jurídicas.....	78
7.3	Impuesto de Industria y Comercio (ICA) .....	81
7.4	Cobro de IVA a los bienes de capital .....	81
7.5	Efectos positivos de la simplificación sobre el crecimiento económico y la lucha contra la evasión .....	82
7.6	Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) .....	83
7.7	Régimen Holding .....	83
7.8	Obras por impuestos .....	84
7.9	Efectos macroeconómicos de la Ley de Financiamiento.....	85
7.10	Efectos positivos de la disminución de la tarifa efectiva sobre la formalidad.....	87
<b>8</b>	<b>Medidas para combatir la evasión y el abuso en materia tributaria.....</b>	<b>90</b>
8.1	Impuesto sobre la renta y complementarios.....	90
8.2	Establecimientos permanentes.....	91
8.3	Entidades controladas del exterior .....	91
8.4	Fondos de capital privado .....	91
8.5	Entidades sin ánimo de lucro .....	91
8.6	Otras disposiciones para combatir la evasión y el abuso tributario.....	92
<b>9</b>	<b>Otras normas para aumentar el recaudo a través de medidas de seguridad jurídica, simplificación y facilitación.....</b>	<b>92</b>
9.1	Procedimiento tributario.....	92
9.2	Notificación electrónica .....	92
9.3	Reformas a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN .....	92
9.4	Intereses reducidos y eliminación de la nulidad por notificación .....	93
9.5	Retención en la fuente sin pago, constituye título ejecutivo para la Administración .....	93
9.6	Facturación electrónica .....	93
<b>10</b>	<b>Otras disposiciones .....</b>	<b>94</b>
10.1	Comisión de Estudio del sistema tributario territorial.....	94
10.2	Coberturas de petróleo .....	94
<b>11</b>	<b>Recaudo Esperado de la Ley de Financiamiento.....</b>	<b>99</b>

## Índice de cuadros y gráficos

<b>Cuadro 1.</b> Recursos focalizados en subregiones PDET (Miles de millones de pesos constantes de 2016).....	31
<b>Cuadro 2.</b> Tarifa General Impuesto a la Renta en las Zonas Afectadas por el Conflicto Armado .....	32
<b>Cuadro 3.</b> Indicadores de provisión de infraestructura vial. Posición a nivel mundial, sobre 140 economías .....	34
<b>Cuadro 4.</b> Presupuesto General de la Nación 2019 con modificaciones.....	40
<b>Cuadro 5.</b> Gastos de funcionamiento .....	41
<b>Cuadro 6.</b> Gastos de inversión.....	41
<b>Cuadro 7.</b> Distribución del gasto mensual en IVA de las unidades de gasto, por deciles de ingreso (Pesos colombianos) .....	61
<b>Cuadro 8.</b> Tarifas Marginales Impuesto de Renta Para Personas Naturales .....	68
<b>Cuadro 9.</b> Número de empresas e individuos que pagan impuestos por rango de ingresos .....	77
<b>Cuadro 10.</b> Efectos de la Ley de Financiamiento y de las medidas adicionales sobre los ingresos de la Nación. Año 2019.....	99
<b>Gráfico 1.</b> Gasto Público Social, en billones de pesos y como % del gasto total sin deuda del PGN 18	
<b>Gráfico 2.</b> Indicadores de pobreza .....	19
<b>Gráfico 3.</b> Gasto del Gobierno en educación (% del PIB) .....	22
<b>Gráfico 4.</b> Gasto del Gobierno en educación (% del gasto total) .....	23
<b>Gráfico 5.</b> Nivel educativo alcanzado, al menos pregrado o equivalente, población total + 25 años (%) .....	24
<b>Gráfico 6.</b> Tasa global de participación de la población con educación avanzada, 2017 (%) .....	25
<b>Gráfico 7.</b> Desigualdad .....	28
<b>Gráfico 8.</b> Indicadores de seguridad nacional .....	33
<b>Gráfico 9.</b> Estimaciones de la tasa de crecimiento potencial de la economía colombiana del MFMP. 2014-2018.....	36
<b>Gráfico 10.</b> Crecimiento de la productividad total de los factores (Variación anual, %) .....	39
<b>Gráfico 11:</b> Recaudo tributario de IVA 2016 (% del PIB) .....	54
<b>Gráfico 12.</b> Participación de cada decil en el gasto en bienes y servicios gravados al 5%, excluidos y exentos (%).....	62
<b>Gráfico 13 .</b> Estimación del efecto de la devolución de IVA sobre la tasa incidencia monetaria de pobreza y pobreza extrema .....	64
<b>Gráfico 14.</b> Cobertura bancaria – Familias en Acción .....	65
<b>Gráfico 15.</b> Avance en la inclusión financiera .....	66
<b>Gráfico 16.</b> Tasa Máxima Impuesto de Renta Personas Naturales (2014) .....	68
<b>Gráfico 17.</b> Índice de Gini (0=equidad perfecta; 100=desigualdad perfecta) .....	71
<b>Gráfico 18.</b> Costos Laborales no Salariales directos por nivel de salario (% del salario).....	75
<b>Gráfico 19.</b> Tasa de informalidad en Colombia .....	76
<b>Gráfico 20.</b> Comparación internacional de la tarifa nominal a las sociedades. ....	78

<b>Gráfico 21</b> . Tarifa de renta (y complementarios) para personas jurídicas.....	79
<b>Gráfico 22</b> . Países con régimen territorial en dividendos .....	83
<b>Gráfico 23</b> . Crecimiento adicional (puntos porcentuales) producto de la ley de financiamiento .....	86
<b>Gráfico 24</b> . Costos del proceso de formalización, según casos de estudio del DNP .....	87
<b>Gráfico 25</b> . Ingresos petroleros del Gobierno Nacional Central (\$MM).....	95
<b>Gráfico 26</b> . Spread deuda soberana y precio petróleo.....	96
<b>Gráfico 27</b> . Precio petróleo promedio proyectado vs observado.....	97

## Introducción

En este documento se pone a consideración del Honorable Congreso de la República el proyecto de ley de financiamiento que ha preparado el Gobierno Nacional Central, en cumplimiento del mandato constitucional previsto en el artículo 347 de la Carta, y en desarrollo de importantes postulados como el criterio de sostenibilidad fiscal que constituye un instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho (art. 334); los principios de equidad, eficiencia y progresividad que fundan el sistema tributario (art. 363); y la búsqueda del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población (art. 366).

A lo largo de los últimos meses, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha recibido y recopilado las opiniones de diversos sectores del país frente al proyecto de ley de financiamiento, que estaba siendo evaluando por el Gobierno nacional. Las observaciones recibidas recogen las visiones de ciudadanos, agremiaciones, empresas, académicos, entidades territoriales y entidades públicas de diferente orden frente a la creación de nuevas rentas y la modificación de las existentes.

Una vez revisados los comentarios presentados por los diferentes actores se encontró que recaen principalmente sobre los siguientes temas tributarios: (i) Impuesto a las Bolsas Plásticas, (ii) Impuesto Sobre la Renta y Complementarios, (iii) Impuesto a la Gasolina y ACPM, (iv) Impuesto sobre el Valor Agravado – IVA, (v) Impuesto al Carbono, (vi) Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF, (vii) Impuesto de Industria y Comercio, (viii) Impuesto Nacional al Consumo, (ix) Impuesto a la Riqueza, (x) incentivos tributarios para cerrar las brechas de desigualdad socioeconómica en las Zonas Más Afectadas Por El Conflicto Armado (ZOMAC) y (xi) procedimiento.

Para el Gobierno nacional es fundamental garantizar la participación ciudadana de todos los colombianos, por lo que la propuestas y observaciones fueron debatidas y analizadas oportunamente, y algunas de las opiniones e inquietudes se ven reflejadas en el articulado que se presenta ante el Honorable Congreso de la República.

Las propuestas que se presentan en este proyecto de ley están encaminadas a crear fuentes de financiamiento adicionales con el fin de sustentar las necesidades de gasto que enfrenta el gobierno en 2019 y, a su vez, incrementar el crecimiento económico y la progresividad que contribuirán positivamente a la recaudación, ejecución y distribución eficiente y eficaz de los recursos.

Al analizar el proyecto de presupuesto radicado inicialmente al Congreso de la República, el Gobierno Nacional encontró que éste es consistente con el déficit estipulado por la Regla Fiscal. Sin embargo, se advierte con preocupación que programas tan importantes como Familias en Acción, los créditos a los estudiantes de educación superior a través del Icetex, el Programa de Alimentación Escolar, la atención a población vulnerable, el Fondo de Reparación de Víctimas, los subsidios en el servicio de energía eléctrica para los estratos más bajos de la población y los requerimientos para igualar la UPC del régimen contributivo y subsidiado, entre otros, no cuentan con las partidas necesarias para ser ejecutados, afectando de forma significativa el gasto social y a la población más vulnerable.

Así, por medio del análisis minucioso del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, se logró establecer que, con base en los requerimientos adicionales recibidos durante el trámite de aprobación de la Ley del Presupuesto General de la Nación –PGN- para 2019 en el Congreso de la República, la suma de recursos adicionales requeridos es de \$14 billones de pesos. Esto corresponde a un presupuesto austero, pero que permite la continuación de programas sociales y económicos de vital importancia para la equidad y el crecimiento económico del país.

No obstante, es de advertir que incrementar en \$14 billones el gasto soluciona la financiación de las nuevas apropiaciones, pero deteriora el balance fiscal del Gobierno Nacional Central al asignar recursos (endeudamiento) destinados a la amortización de las obligaciones de la Nación a financiar gastos que se encontraban desfinanciados (funcionamiento e inversión).

Lo anterior llevaría a un desbalance de 1,4% del PIB en el PGN2019. Esta situación excedería los parámetros establecidos en la Ley 1473 de 2011 *“Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones”* y lo dispuesto por el Comité Consultivo para la Regla Fiscal. Esto ocurre así, puesto que el presupuesto presentado inicialmente al Congreso de la República se encontraba en el límite de lo dispuesto por la Regla Fiscal<sup>1</sup>, por lo cual, mayores gastos requieren también de un aumento en el recaudo, para no correr el riesgo de superar los topes impuestos por ley al Gobierno nacional.

Por lo tanto, la Ley de Financiamiento propuesta al Congreso de la República permitirá al Gobierno Nacional financiar inversiones sociales y de infraestructura estratégicas. Los ingresos recaudados se destinarán 70% a la inversión social e infraestructura (educación, subsidios eléctricos y de gas, familias en acción, vías terciarias, entre otros) y el 30% a transferencias con el propósito de garantizar el aseguramiento en salud de la población colombiana. Esto permitirá la prestación de servicios de salud, asegurando el acceso universal y efectivo de la población a los servicios de salud; atender gastos relacionados con la implementación de los acuerdos de paz y el posconflicto; y cubrir déficits de gastos básicos de la Rama Judicial, la Fuerza Pública y la Cancillería.

En ausencia de los recursos adicionales provenientes del recaudo obtenido a partir de la Ley de Financiamiento, el país se enfrentaría ante la difícil decisión de elegir entre recortar el gasto público o incumplir con las metas de déficit que impone la Regla Fiscal. En el primer escenario, se dejaría de atender a una gran cantidad de colombianos en situación de vulnerabilidad. En el segundo, se estaría comprometiendo la estabilidad macroeconómica del país.

De esta forma, el Gobierno reitera su compromiso con la continuidad de los programas sociales en sectores estratégicos tales como educación, inclusión social, transporte, subsidios eléctricos, entre otros, sin comprometer la estabilidad de las finanzas públicas y el cumplimiento de la Regla Fiscal. En

---

<sup>1</sup> La Ley 1473 de 2011 tiene como objeto garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica del país. Para ello, la ley exige que el Gobierno Nacional siga una senda decreciente anual del balance fiscal estructural, que le permita alcanzar un déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en 2014, de 1,9% del PIB o menos en 2018 y de 1,0% del PIB o menos en 2022. Asimismo, el artículo 4 de la presente ley indica que el Presupuesto General de la Nación, deberá ser consistente con la regla fiscal

este sentido, se precisa la generación de fuentes de ingresos, durante la vigencia 2019, que permitan financiar la política social sin deteriorar la salud de las finanzas públicas.

La presente Ley de Financiamiento se basa en cinco pilares que permitirán el cumplimiento de los objetivos descritos: *i)* balancear el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2019, *ii)* aumentar el crecimiento económico, *iii)* avanzar en progresividad tributaria, *iv)* simplificar el sistema tributario y *v)* garantizar la sostenibilidad fiscal del país.

Estos pilares se desarrollan en el presente proyecto de ley a través de distintas medidas. Por una parte, con el fin de generar mayores ingresos a través de la tributación, se propone modificar algunos impuestos nacionales como el impuesto al valor agregado –IVA-, el impuesto al consumo, el impuesto sobre la renta y complementarios, así como la creación de impuestos como el del patrimonio y el impuesto a los dividendos para sociedades nacionales. Bajo el mismo objetivo, se proponen un grupo de medidas para combatir la evasión y el abuso en materia tributaria, de tal forma que se pueda generar un mayor recaudo. En tercer lugar, se proponen normas de financiamiento a través de medidas para la reactivación económica como la sustitución del monotributo por el impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación –SIMPLE, un régimen tributario especial para mega inversiones que se realicen en el país, y modificaciones tanto al gravamen a los movimientos financieros –GMF- como a los beneficios tributarios otorgados para promover el desarrollo de las zonas más afectadas por el conflicto –ZOMAC-. Finalmente, se proponen medidas que tienen como objetivo aumentar el recaudo poniendo a disposición de los contribuyente disposiciones que otorgan mayor seguridad jurídica, simplificación y facilitación en el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Así, con el fin de facilitar la presentación de los fundamentos que dan lugar a este proyecto de ley, la exposición de motivos se divide en once (11) secciones aparte de esta introducción. En la primera, se presenta en detalle la revisión jurisprudencial y constitucional de las leyes de financiamiento. En la segunda sección, se expone el contexto económico y social del país en el cual se enmarca el proyecto de Ley de Financiamiento. En la tercera, se presentan los faltantes del PGN2019 que deberán ser financiados con las fuentes de ingreso adicionales que esta ley propone. Acto seguido, se analizan los principales elementos de cada uno de los capítulos (títulos) que componen el articulado del proyecto de ley. Posteriormente, se analizan el conjunto de medidas que contribuirán a balancear el PGN2019 al igual que se expone el mecanismo de compensación. En la sexta sección se realiza el análisis redistributivo de las propuestas. En la séptima, se exponen el paquete de medidas que contribuirán a la reactivación económica. En la octava y novena, se presentan las mejores procedimentales en materia tributaria y las normas que se plantean para reducir la evasión y elusión. En la penúltima sección, se explican las otras disposiciones. Por último, se presentan las estimaciones del recaudo neto esperado del conjunto de propuestas del proyecto de Ley de Financiamiento.

## **1 Las leyes de financiamiento**

Como se señaló en la introducción, este proyecto de ley es presentado por el Gobierno nacional ante el Honorable Congreso de la República, en cumplimiento del mandato establecido en el artículo 347



de la Constitución, y en desarrollo de distintos pilares y principios constitucionales que rigen las materias objeto de regulación.

En ese sentido, antes de entrar a presentar las necesidades de financiamiento para la vigencia 2019 y las medidas que se propone adoptar para el cumplimiento de este y otros objetivos constitucionales, se considera pertinente exponer el contexto normativo y jurisprudencial que fue revisado por el Gobierno frente a las leyes de financiamiento, al momento de estructurar esta propuesta legislativa.

## 1.1 Constitución Política y Estatuto Orgánico de Presupuesto

El Capítulo III del Título XII de la Constitución Política, denominado “Del Presupuesto” establece los postulados básicos que rigen la existencia y expedición del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. Dentro de estas reglas, la Constitución dispone en el artículo 346, que el presupuesto anual *“deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo”*.

Asimismo, ante el necesario balance que debe existir entre los gastos proyectados y los ingresos disponibles, el Constituyente previó que podían presentarse vigencias fiscales en las que los primeros (gastos proyectados) superaran a los segundos (ingresos legalmente autorizados).

Ante dicho escenario, la Constitución optó por permitir el trámite de un proyecto de ley de presupuesto en el que los gastos no se encontraran totalmente financiados, pero con el compromiso de que el Gobierno, mediante otro proyecto de ley ante las mismas comisiones que conocen del proyecto de ley del presupuesto, proponga al Congreso la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes, de tal forma que se logre el equilibrio necesario para poder financiar los gastos previstos. Específicamente el artículo 347 de la Constitución señala lo siguiente:

“ARTICULO 347. El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente. (...)”

La anterior disposición fue regulada posteriormente a través del Estatuto Orgánico del Presupuesto (compilado en el Decreto 111 de 1996), el cual dispuso en los artículos 54 y 55 que, (i) el Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público propondría mediante un proyecto de ley los mecanismos para contar con los recursos adicionales requeridos, y (ii) que en caso de que se aprobara la ley de presupuesto sin que se hubiera expedido la ley con los recursos adicionales, el Gobierno podría suspender mediante decreto las apropiaciones desfinanciadas hasta que no se sancionara dicha ley. Los artículos disponen lo siguiente:

“ARTICULO 54. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno por conducto del Ministerio de Hacienda, mediante un proyecto de ley propondrá los mecanismos para la obtención de nuevas rentas o la modificación de las existentes que financien el monto de los gastos contemplados.

En dicho proyecto se harán los ajustes al proyecto de presupuesto de rentas hasta por el monto de los gastos desfinanciados (Ley 179/94, artículo 24).

ARTICULO 55. Si el presupuesto fuera aprobado sin que se hubiere expedido el proyecto de ley sobre los recursos adicionales a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política, el Gobierno suspenderá mediante decreto las apropiaciones que no cuenten con financiación, hasta tanto se produzca una decisión final del Congreso (Ley 179/94, artículo 30).”

Bajo el anterior contexto normativo, fue aprobado en el Congreso de la República el proyecto de ley 052 de 2018 Cámara – 059 de 2018 Senado “*por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2019*”, el cual, como se mencionó previamente, requiere del trámite de un proyecto de ley adicional, de iniciativa del Gobierno nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público- que logre generar los recursos adicionales necesarios para financiar los gastos previstos para la vigencia 2019 que no cuentan con ingresos autorizados legalmente para su financiación.

## 1.2 Jurisprudencia de la Corte Constitucional

A partir del artículo 347 de la Constitución Política y considerando lo dispuesto en artículos 54 y 55 del Estatuto Orgánico de Presupuesto antes citados, la Corte Constitucional se ha referido a las características, trámite y límites materiales y temporales de las leyes de financiamiento.

Al respecto, la sentencia C-015 de 2016 resulta relevante por dos razones: i) porque se centra en el análisis de las leyes proferidas en desarrollo del artículo 347, considerando que es limitada la jurisprudencia sobre la materia; y ii) porque es la más reciente, al analizar la última ley de financiamiento sancionada (Ley 1739 de 2014).

Frente al *principio de unidad de materia y el trámite de las leyes de financiamiento*, en la referida sentencia, la Corte precisó que (i) no existe ninguna prohibición constitucional para que estas leyes generen rentas adicionales a las requeridas para cubrir el déficit de la ley de presupuesto general respectiva; y (ii) que se deben radicar ante las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara y que éstas pueden estudiarlas en forma conjunta:

“Así las cosas, en este caso, la Sala encuentra que los artículos que conforman la Ley 1739 de 2014 guardan conexidad tanto temática como teleológica al estar enmarcados dentro del título de la misma y coincidir con el propósito de la iniciativa, cual era lograr el equilibrio presupuestal a través de la generación de ingresos, de mecanismos que mejoren el recaudo de las rentas existentes y promoviendo la sostenibilidad fiscal.

En efecto, aunque del articulado es posible advertir que las distintas modificaciones tributarias generarán unos ingresos superiores a la suma desbalanceada (12.5 billones), este aspecto fue contemplado por el mismo Gobierno al presentar el proyecto y se manifestó al legislador, tal como quedó plasmado en la exposición de motivos, en la cual se indicó que se buscaba “aprobar una reforma tributaria que permita financiar el PGN para la vigencia 2015 y generar ciertas rentas permanentes, así como modificar situaciones de política tributaria en los términos expuestos en esta motivación”. Igualmente, **del contenido del artículo 347 de la Constitución, fundamento para la expedición de la ley examinada, no se advierte prohibición alguna para que con este nuevo proyecto se generen rentas adicionales a las perseguidas inicialmente, es decir, para cubrir el déficit del presupuesto general.**

(...)

[C]uando se produce un déficit en el Presupuesto General de la Nación, la iniciativa para presentar un proyecto de ley con la finalidad de financiarlo, radica exclusivamente en el Gobierno.

En tercer lugar, el trámite de la ley de financiamiento se da por separado al del Presupuesto, de manera que éste último puede aprobarse sin que se haya dado por terminado el de la ley que busca cubrir el desbalance, evento en el cual, “el gobierno suspenderá mediante decreto, las apropiaciones que no cuenten con financiación, hasta tanto se produzca una decisión final del Congreso.”

En cuarto lugar, cuando el artículo 347 Superior indica que este proyecto se propondrá por separado “ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley de presupuesto” ello implica que se debe presentar ante las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara y que éstas pueden estudiarlo en forma conjunta”.

Sobre el *límite temporal y material de las leyes de financiamiento*, la Corte igualmente dispuso que resulta constitucional que dichas leyes (i) contemplen medidas con vocación de permanencia, esto es, medidas tributarias para vigencias adicionales a las del presupuesto que se pretende complementar, y (ii) que regulen distintas materias, pues por ejemplo las leyes 633 de 2000 y 1111 de 2006 que fueron expedidas en el marco del artículo 347 constitucional, no hacen referencia única y exclusivamente a la creación de impuestos sino que contienen disposiciones varias, por ejemplo en materia de sanciones y fiscalización:

“Ahora bien, una interpretación literal de las normas citadas que se encargan de regular la posibilidad de complementar el presupuesto (artículo 347 de la Constitución, 24 de la Ley 179 de 1994 y 54 del Decreto 111 de 1996) permite concluir que esta facultad para presentar un proyecto de ley de financiamiento se halla limitada tanto en el tiempo como en la cantidad a recaudar. Es decir, que la proyección del recaudo, esperada con los nuevos tributos o la modificación de los existentes, debe realizarse para la vigencia fiscal del presupuesto que se está financiando y por la suma que no se encuentra soportada en los ingresos legalmente aprobados.

Sin embargo, una interpretación armónica y sistemática de los artículos 346 y 347 de la Constitución, permitiría pensar que el límite temporal y material que puede predicarse del gasto, no se traslada obligatoriamente a la ley que autorice ingresos al presupuesto.

En efecto, el Presupuesto General de la Nación contiene un presupuesto de rentas, en el cual se determinarán las contribuciones o impuestos que se percibirán, y una la ley de apropiaciones, en la que se establecerán la totalidad de los gastos que el Estado realizará durante la vigencia fiscal. Ambas, deberán corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal.

Bajo ese entendido, la jurisprudencia ha sostenido que los gastos públicos se encuentran limitados en cuantía, finalidad y temporalidad por la ley de apropiaciones, a través de la cual, es el Congreso el que autoriza la manera en que se van a invertir los dineros del Estado. Situación que no se predica de los ingresos o presupuesto de rentas, el cual se compone de un estimativo que se prevé recaudar durante una vigencia fiscal determinada, lo que conlleva a que los mismos no se limiten de la misma manera, en la medida que es probable que no se reciban los ingresos estimados y se requieran nuevos tributos para financiar ese faltante.

(...)

De manera que la Corte Constitucional en oportunidades anteriores, ha sostenido que el presupuesto de rentas no contiene una autorización sino apenas una estimación o cálculo anual a diferencia de la ley de apropiaciones la cual, si la contiene. Diferenciación que permitiría concluir que al tratarse de ingresos no se aplica la misma restricción en cuantía y tiempo, característica de los gastos públicos.

En ese entendido, la expresión “para financiar el monto de los gastos contemplados” contenida en el artículo 347 Superior permite concluir que si bien éste es el principal propósito de una ley de financiamiento no es el único. Al respecto, advierte esta Sala que, en oportunidades anteriores, los Gobiernos han acudido a este tipo de leyes para financiar el Presupuesto General de la Nación y en las mismas se han consagrado tributos con efectos en vigencias posteriores a la que se crean.

Así, tanto en la Ley 633 de 2000 como en la 1111 de 2006, se crearon y modificaron impuestos sin limitación en el tiempo, es decir, no se establecieron exclusivamente para el año subsiguiente del presupuesto aprobado sino con vigencias permanentes. Incluso, estas leyes no hacen referencia única y exclusivamente a la creación de impuestos, sino que contienen disposiciones varias en materia de sanciones, de fiscalización, etc.

Estas leyes, si bien fueron analizadas por esta Corporación como consecuencia de demandas que cuestionaron el trámite de las mismas, sirven de antecedente para establecer que es posible que a través de una ley de financiamiento el Gobierno contemple medidas tributarias para vigencias adicionales a las del presupuesto que se pretende complementar. De manera

que las mismas no necesariamente son transitorias toda vez que pueden crearse con carácter permanente.

(...)

Bajo ese entendido, **para esta Corporación es factible que una ley de financiamiento pueda contemplar medidas con vocación de permanencia.** Es decir, que las disposiciones contenidas en la ley no tienen que ser exclusivamente transitorias o relacionadas con la vigencia fiscal desbalanceada o que se pretende complementar, toda vez que tal decisión se enmarca dentro de las potestades del legislador quien determinará, en virtud de las valoraciones sobre la situación económica y los requerimientos fiscales del país, entre otros aspectos, el carácter temporal de cada tributo.

Finalmente, es necesario resaltar los argumentos expuestos en la Plenaria del Senado de la República para justificar el porqué de las medidas tributarias adoptadas no solo para el año 2015 sino para todo el cuatrienio, los cuales se refieren a la necesidad de financiar el Plan Nacional de Desarrollo, en los siguientes términos: (...).” [Negrillas y subrayas fuera del texto original].

En consideración a lo anterior, el marco normativo de las leyes de financiamiento fue revisado de forma conjunta con la jurisprudencia constitucional, a partir de la cual, el artículo 347 de la Constitución permite (i) que el contenido de estas leyes no se limite a la creación de tributos, sino también a la modificación de los existentes y a la adopción de otro tipo de medidas, siempre que los diferentes asuntos contenidos en la ley presenten una relación de conexidad objetiva y razonable con el núcleo temático de la misma, el cual puede extraerse de los antecedentes legislativos -exposición de motivos y debates en comisiones y plenarias-, o del título de la ley; y (ii) que las medidas tengan una vigencia permanente y generen ingresos superiores a los que demanda la ley anual de presupuesto respectiva.

Esto resulta relevante, en la medida en que este proyecto de ley de financiamiento, contiene diferentes clases de medidas, que además generan ingresos adicionales no solo para la vigencia 2019, sino para vigencias posteriores pues se trata de disposiciones mayoritariamente permanentes, como se expondrá más adelante.

Ahora bien, más allá de referirnos a los límites reconocidos por la jurisprudencia constitucional, conviene precisar en la presente exposición de motivos el alcance de la potestad de configuración del legislador en este tipo de leyes, en aras de iluminar el subsiguiente debate legislativo.

Como primera medida es importante aclarar que una lectura integral de la jurisprudencia de la Corte<sup>2</sup> permite sostener que, aparte de los límites anteriormente esbozados y del hecho de que el objetivo de las leyes de financiamiento se encuentra constitucionalmente predeterminado, el legislador detenta *prima facie* la misma amplitud al ejercer su potestad de configuración que la jurisprudencia constitucional le ha reconocido para el desarrollo legislativo en materia tributaria.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-809, C-992 y C-1190 de 2001, C-726 de 2015 y C-015 de 2016, entre otras.

Al estructurar estas normas, el legislador ejerce la misma función legislativa a él reconocida en los artículos 114 y 150 de la Constitución, al amparo de la cual profiere otras normas de carácter tributario. La jurisprudencia ha señalado que esta facultad es lo bastante amplia y discrecional “*como para permitirle fijar los elementos básicos de cada gravamen atendiendo a una política tributaria que el mismo legislador señala, siguiendo su propia evaluación, sus criterios y sus orientaciones en torno a las mejores conveniencias de la economía y de la actividad estatal*”<sup>3</sup>.

Ciertamente, las leyes de financiamiento, si bien son distinguibles por su trámite y objetivo, no resultan particularmente especiales por su contenido material, por lo cual deben observar las reglas y principios constitucionales que rigen la formación de las leyes. Sin duda alguna la norma que profiera el legislador en virtud del artículo 347 Superior deben lograr su cometido –equilibrar el PGN–, sin embargo, la manera en el que el legislador decide satisfacer dicha exigencia en este tipo de leyes es de su entero y exclusivo resorte, sin perjuicio de los límites inherentes a la función legislativa y aquellos expuestos en los párrafos que preceden.

Asimismo, resulta importante reconocer que, por naturaleza, las leyes que manan del artículo 347 constitucional son primordialmente de carácter tributario y, de manera secundaria, de carácter presupuestal. La confluencia de estos dos temas en las leyes de financiamiento es innegable, pues es precisamente un desbalance en el Presupuesto General de la Nación lo que da lugar a la existencia de dicha ley, el cual debe ser conjurado mediante la creación o modificación de rentas. Incluso, como se expuso previamente, el juicio de constitucionalidad que realizó la Corte sobre la Ley 1739 de 2014 en la sentencia C-015 de 2016 se sustenta parcialmente sobre la *bifurcación del principio de legalidad financiera*, arribando el Tribunal a la conclusión de que, dado que el presupuesto de rentas no cuenta con las mismas restricciones cuantitativas y temporales de la ley de apropiaciones, si bien el financiamiento de los gastos sin soporte del PGN es “*el principal propósito de una ley de financiamiento no es el único*”.

En esta medida el pronunciamiento de la Corte resulta altamente respetuosa del principio democrático, al no estimar necesaria una restricción a la amplitud temática y temporal de este tipo de leyes, y por lo tanto es dable considerar que el legislador tiene un amplio campo de acción para ejercer su función legislativa en el desarrollo de una ley de financiamiento, siempre y cuando su gestión se encamine primeramente a equilibrar el Presupuesto General de la Nación cuando se haya presentado desbalanceado, y se observen las limitaciones anteriormente reseñadas.

### 1.3 Leyes de financiamiento expedidas

Finalmente, con el objetivo de ofrecer mayor detalle al Honorable Congreso de la República sobre las leyes de financiamiento, se considera pertinente hacer referencia a tres leyes: Ley 633 de 2000, Ley 1111 de 2006 y Ley 1739 de 2014, a las cuales ha hecho referencia la Corte Constitucional, tal como se señaló en el punto anterior.

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-222 de 1995.

La Ley 633 de 2000 "Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial", buscaba retomar una senda de crecimiento económico y generación de empleo.

Frente a esta ley, la Corte Constitucional en la sentencia C-809 de 2001, señaló que la ley aprobatoria del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2001 (Ley 628 de 2000), dispuso en el artículo 3 que las erogaciones serían cubiertas con los ingresos del proyecto de ley tributario, refiriéndose a la Ley 633 de 2000 en los siguientes términos:

"(...) habiéndose aprobado para el presente período fiscal un presupuesto desequilibrado - determinación que es procedente conforme a lo dispuesto en la mencionada norma superior -, el Gobierno estaba en la obligación de someter a consideración del Congreso la creación de nuevas rentas para financiar el monto de gastos contemplado, como en efecto lo hizo a través de los proyectos de ley a que se ha hecho alusión, cuyo estudio le correspondía a las comisiones de asuntos económicos del Congreso, según lo ordenado en el artículo 347 de la Carta."

En ese sentido, con el proyecto de ley radicado por el Gobierno se esperaba generar ingresos adicionales para el año 2001 que ascendieran a \$3,5 billones -que representaban 1,8 puntos del PIB, \$3,7 billones para el 2002, \$4,1 billones para el 2003 y \$4,8 billones para el año 2004. Específicamente con la creación del gravamen a los movimientos financieros (GMF) se buscaba solventar los recursos necesarios para disminuir el déficit fiscal y balancear el presupuesto de gastos de la Nación.

Vale señalar que dicha ley reguló asuntos tributarios como: (i) el establecimiento del GMF, (ii) modificaciones al impuesto de renta, (iii) modificación de la tarifa y los bienes que no causan el IVA y bienes exentos de IVA, (iv) exclusión del IVA a los bienes donados, (v) normas de procedimiento y control, (vi) tarifa de retención en la fuente de honorarios y servicios, (vii) documentos exentos del impuesto de timbre, (viii) devolución de saldos a favor del impuesto de renta, (ix) aduanas; (x) impuesto de registro de instrumentos públicos y derechos notariales.

Igualmente, el proyecto de ley incluye otros temas como: (i) rama judicial, (ii) Fondo Obligatorio para Vivienda de Interés Social, (iii) subsidios, (iv) proyectos colectivos en vivienda de interés social y concurrencia de las entidades del orden nacional y territorial en estos proyectos, (v) Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas no Interconectadas, y (vi) tarifa de las licencias ambientales.

Por su parte, la Ley 1111 de 2006 "por la cual se sustituye el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales", tenía como finalidad reglamentar integralmente los impuestos nacionales administrados por la DIAN, proponiendo un cambio estructural e integral del sistema tributario en el país. Así las cosas, el proyecto de ley 039 de 2006 Cámara, 043 de 2006 Senado pretendía reformar la estructura impositiva de Colombia, para (i) satisfacer el financiamiento del Estado y (ii) eliminar la complejidad tributaria que resultaba costosa y que generaba

inequidad e ineficiencia. Para alcanzar dichos objetivos, la propuesta de reforma se basó en cuatro principios sustantivos: equidad, competitividad, simplicidad y sostenibilidad.

De acuerdo con la exposición de motivos que se sometió a consideración del honorable Congreso de la República por parte del Gobierno nacional, se incluían “recursos adicionales para financiar el Presupuesto General de Nación de 2007, de acuerdo con el artículo 347 de la Constitución.” Adicionalmente, atendiendo la obligación del Estado, como director e interventor de la economía, el proyecto de ley permitiría al Gobierno nacional obtener un número significativo de recursos que ingresarían al presupuesto general de la nación, con el fin de ser invertidos en gasto público social.

Para alcanzar los objetivos propuestos, el proyecto de ley reguló los siguientes asuntos tributarios: (i) impuesto sobre la renta y complementarios, (ii) IVA (adiciona bienes excluidos, tarifas especiales para ciertos bienes, aumento de tarifas para otros bienes), (iii) impuestos de timbre, patrimonio (para los años 2007 a 2010) y remesas, (iv) GMF, (v) normas de procedimiento tributario ante la DIAN (presentación de recursos, notificaciones), (vi) impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado; y (vii) impuesto de timbre nacional.

Finalmente, la Ley 1739 de 2014 “por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión, y se dictan otras disposiciones”, planteó modificaciones a las rentas existentes a la fecha y creó una nueva (impuesto a la riqueza) con el objetivo de balancear el presupuesto de la vigencia fiscal 2015 y alcanzar la meta de déficit estructural contenida en la Ley de Regla Fiscal. Lo anterior, teniendo en cuenta que el 10 de septiembre de 2014 las comisiones económicas del Congreso de la República aprobaron el monto del presupuesto de gastos de la Ley de Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia fiscal de 2015, por valor de \$216.158.063.430.308, sin embargo, el presupuesto estaba desfinanciado en una suma de \$12,5 billones, es decir, el PGN para la vigencia 2015 incluía gastos sin financiación por el monto antes señalado. Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-015 de 2016 reconoció que:

“Bajo esta premisa, se radicó el proyecto que culminó con la Ley 1739 de 2014, analizada en esta oportunidad, la cual se caracteriza por ser una ley de financiamiento, en los términos del artículo 347 de la Constitución, cuya finalidad es principalmente cubrir el desbalance del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2015.” (Subrayado fuera del texto).

Así las cosas, en la exposición de motivos se señaló que con el proyecto de ley 134 de 2014 Cámara, 105 de 2014 Senado, se pretendía (i) aumentar y mantener las coberturas en programas sociales en un marco de sostenibilidad de las finanzas públicas y de disciplina fiscal agregada; y (ii) recaudar \$12,5 billones adicionales para 2015, destinados a financiar los gastos en exceso contenidos en el Presupuesto General de la Nación para dicha vigencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 347 de la Constitución Política .

En este sentido, el proyecto de ley reguló principalmente asuntos tributarios relacionados con: (i) creación del impuesto a la riqueza, (ii) el Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) –permite compensación de exceso de base mínima y de pérdidas fiscales, descuentos por impuestos pagados



en el exterior-, (iii) creación de la sobretasa al CREE, (iv) el impuesto sobre la renta, (v) la declaración anual de activos en el exterior, (vi) el GMF, (vii) el impuesto nacional a la gasolina y al ACPM, (viii) el régimen simplificado del impuesto nacional al consumo de restaurantes y bares, (ix) procedimiento tributario; (x) medidas para la lucha contra la evasión fiscal -impuesto complementario de normalización tributaria al impuesto a la riqueza, Comisión de estudio del sistema tributario colombiano-; y (xi) carrera específica de la DIAN.

## **2 Contexto de la Ley de Financiamiento: la necesidad de incrementar el recaudo para financiar el gasto social e incrementar el crecimiento económico**

Las disposiciones contenidas en este Proyecto de Ley de Financiamiento buscar conseguir principalmente dos objetivos que son esenciales en la coyuntura actual que experimenta la economía colombiana, en particular en relación con las finanzas públicas: (i) Incrementar el recaudo tributario con el fin de asegurar recursos para financiar el gasto público destinado al cumplimiento de los compromisos que ha adquirido el Gobierno Nacional, y atender y superar las grandes necesidades que enfrenta el país en lo económico y social, y (ii) Incrementar la tasa de crecimiento sostenido de la economía en el mediano plazo, con el fin de superar la reducción que ha enfrentado en años recientes y a su vez incrementar el recaudo tributario. La implementación de estas disposiciones es fundamental para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, la superación de algunos de los obstáculos que enfrenta el crecimiento económico en el mediano plazo, y una adecuada y eficiente respuesta del Gobierno frente a los compromisos adquiridos y las principales necesidades que tiene el país en lo económico y social.

### **2.1 Colombia: un país de grandes necesidades económicas y sociales**

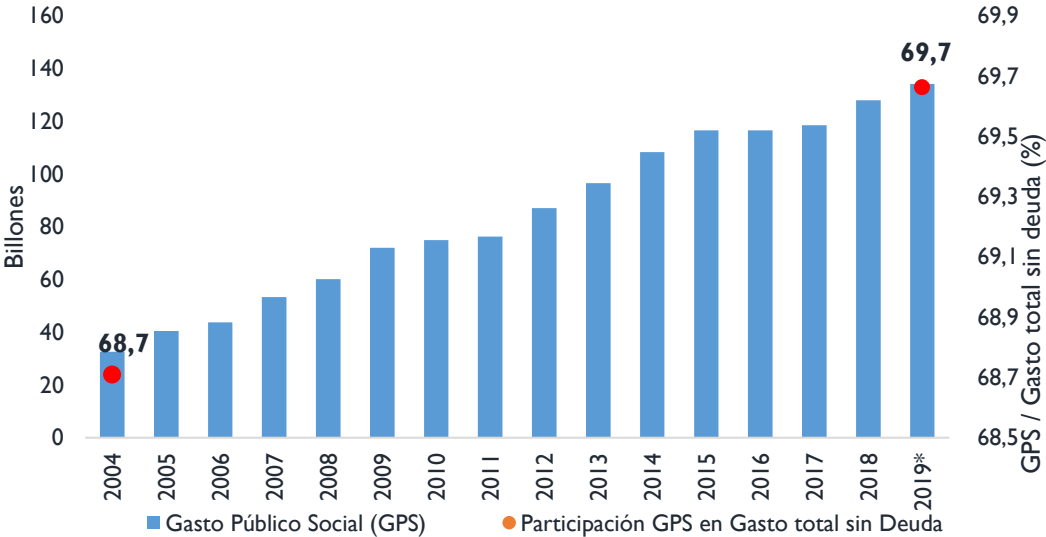
Colombia es un país que tiene grandes necesidades económicas y sociales, que requieren para atenderse de la acción del Estado, la implementación de políticas y la destinación de gasto público para estos fines. Como se sostuvo previamente, dada la coyuntura económica y fiscal por la que atraviesa el país, no se cuenta con una financiación suficiente para el monto de gasto que se requiere para esta finalidad. La atención de estas necesidades es esencial para asegurar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, mantener la cohesión social e incrementar la productividad. En particular, asegurar la financiación de estas necesidades es indispensable para cumplir los deberes constitucionales del Estado en cuanto al gasto público social y permitir la materialización de sus fines; principalmente, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Adicionalmente, muchas de estas necesidades apuntan a los principales obstáculos que enfrenta el país para lograr un mayor crecimiento económico sostenido, el cual es imprescindible para lograr la convergencia a niveles altos de ingreso por habitante que tienen las economías desarrolladas, y mejorar las condiciones de vida de la población.

Durante los últimos 15 años, atendiendo las disposiciones constitucionales y legales al respecto, el Gobierno siempre ha priorizado el Gasto Público Social dentro del Presupuesto General de la Nación, incrementando todos los años el monto de recursos destinado a este fin. Lo anterior se da en

cumplimiento del artículo 350 de la Constitución Política y de las disposiciones del Estatuto Orgánico de Presupuesto, en los que se define el tipo de gastos que constituyen gasto público social y se establece que el presupuesto destinado a estos fines no podrá disminuir como porcentaje del gasto total, con respecto al año anterior<sup>4</sup>. Así, de esta manera el monto de este gasto siempre ha aumentado año a año, junto con su participación dentro del gasto total, como se observa en el **Gráfico 1**. Como muestra de la priorización que el Gobierno ha otorgado a la financiación de este gasto, se observa que éste representa el 70% del gasto total del PGN.

Dado lo anterior, para el Gobierno es fundamental contar con recursos suficientes para financiar de forma sostenible el Gasto Público Social, con el fin de no solo sostener los incrementos realizados en el pasado sino para aumentar el monto de este gasto en el futuro. Ello, en línea con las amplias necesidades de gasto social que presenta el país, que se muestran en detalle en esta sección, además del cumplimiento de las disposiciones legales y constitucionales al respecto. En la actualidad, la financiación de estos gastos se ve comprometida debido a los ingresos tributarios insuficientes con los que cuenta el Gobierno para este fin, por lo cual el incremento en el recaudo que busca la Ley de Financiamiento es fundamental para subsanar esta deficiencia. Una prueba contundente de lo anterior es el hecho de que la mayoría del recaudo obtenido por medio de la Ley de Financiamiento se destinará para la financiación del gasto social.

**Gráfico 1.** Gasto Público Social, en billones de pesos y como % del gasto total sin deuda del PGN



\*Monto del Gasto Público Social calculado con base en el proyecto de ley de PGN 2019 presentado al Congreso de la República.  
Fuente: DGPPN - MHCP

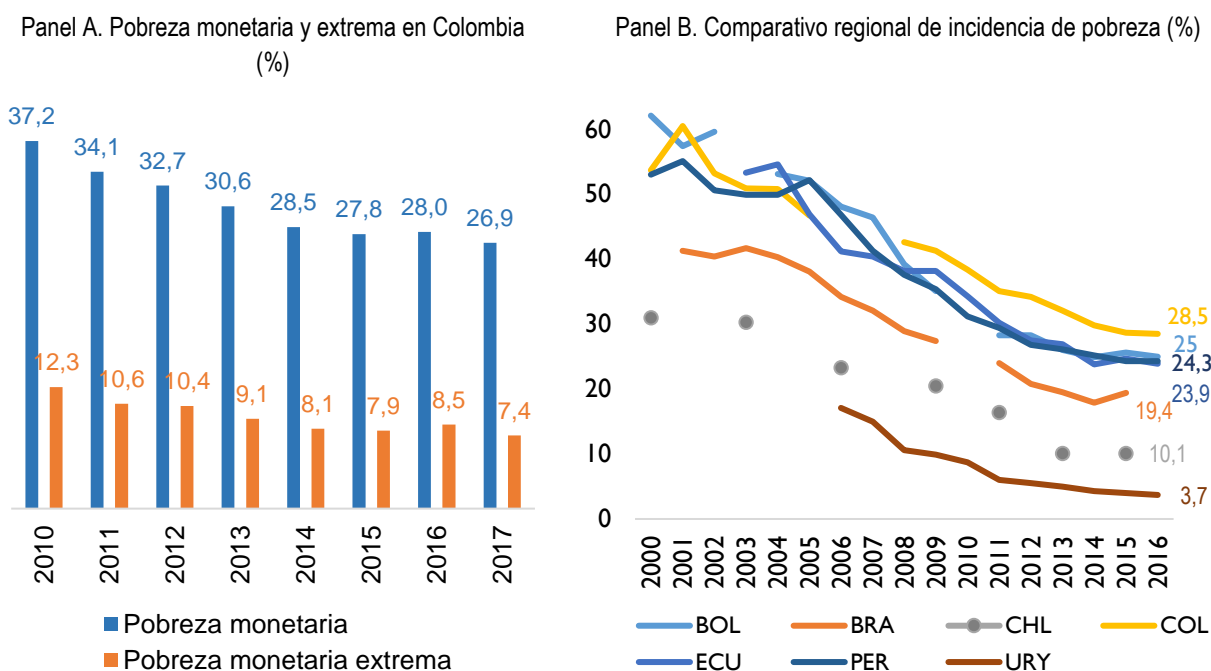
<sup>4</sup> En el artículo 41 del Estatuto Orgánico de Presupuesto se señala que: “Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.”

A continuación, se muestran las principales necesidades que enfrenta el país en estos frentes, en los que la acción del Estado y la destinación de gasto es fundamental.

### 2.1.1 Superación de la pobreza y mejoramiento de las condiciones de vida de la población

En los últimos años, Colombia ha avanzado considerablemente en el objetivo de disminuir la incidencia de la pobreza. Durante el periodo 2010-2017, **2,7 millones** de colombianos salieron de la pobreza extrema, al bajar su incidencia de 12,3% en 2010 a 7,4% en 2017. En este mismo periodo, **4,7 millones** de personas salieron de la situación de pobreza monetaria e ingresaron a la clase media, al reducirse su incidencia de 37,2% en 2010 a 26,9% en 2017. Si bien el progreso que se ha alcanzado en los últimos años en este frente es notable, todavía hay mucho espacio por mejorar, pues más de una cuarta parte de la población es población económicamente vulnerable. Si se compara la incidencia de la pobreza en Colombia con otros países de la región, se hace particularmente evidente la necesidad de mejora, ya que Colombia tiene el índice más alto dentro de una muestra de 7 países suramericanos (**Gráfico 2**).

**Gráfico 2. Indicadores de pobreza<sup>5</sup>**



Fuente: DANE y Banco Mundial

La reducción en la incidencia de la pobreza monetaria ha estado acompañada de una reducción de la pobreza medida a través del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Esta medición es una medida mucho más estricta y amplia de la incidencia de la pobreza y de las condiciones de vida de la

<sup>5</sup> Con la finalidad de hacer comparables las mediciones de pobreza de cada país el Banco Mundial estandariza la medición de pobreza bajo una misma metodología para todos los países. Por esto, las cifras del DANE y el Banco Mundial difieren un poco. Mientras que el DANE determina la incidencia de la pobreza a partir de una línea de pobreza calculada a partir de la encuesta de ingresos y gastos 2006-2007, el Banco Mundial usa una línea de pobreza de USD 5,50 por día (USD de 2011, ajustado por paridad de poder adquisitivo)

población, que no solo se centra en los ingresos sino también en un concepto más integral del bienestar. El IPM tiene en cuenta para la definición de la pobreza cinco dimensiones, a saber: (i) Condiciones educativas del hogar, (ii) Condiciones de la niñez y la juventud, (iii) Acceso al servicio de salud, (iv) Condiciones de trabajo, y (v) Acceso a los servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda. Un hogar es pobre bajo esta metodología si presenta privaciones en una tercera parte de los indicadores usados (hay 3 indicadores por dimensión).

La incidencia de la pobreza multidimensional se redujo de 30,4% en 2010 a 17,0% en 2017, con lo cual 5,4 millones de personas salieron de esta condición. Este mejoramiento en las condiciones de vida de la población se explica principalmente por las disminuciones en las privaciones de los hogares de bajo logro educativo (-12,0 puntos porcentuales, pp), carencia de aseguramiento en salud (-10,7pp), trabajo informal (-8,2pp), hacinamiento crítico (-7,0pp) y rezago escolar (-5,8pp).

La disminución de pobreza tanto monetaria como multidimensional en Colombia ha venido de la mano del mayor gasto social por parte del Gobierno, en particular a través de políticas de Estado como Más Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor.

Más Familias en Acción es el principal programa del Gobierno destinado a la lucha contra la pobreza, el cual consiste en transferencias monetarias condicionadas destinadas a la población vulnerable con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años que requieren un apoyo económico para tener una alimentación saludable, controles de crecimiento y desarrollo a tiempo, y permanencia en el sistema escolar. El subsidio otorgado se divide en dos: un incentivo de salud y uno de educación. La condición necesaria que se debe cumplir para que la familia reciba el incentivo es salud es que a los niños menores de 6 años en la familia se le realicen oportunamente los controles de crecimiento y desarrollo acordes a su edad. La entrega del incentivo de educación está condicionado a la asistencia y permanencia en el sistema escolar de los miembros del hogar que tengan entre 4 y 18 años. Actualmente el programa cuenta con 2,4 millones de familias beneficiarias.

Los análisis académicos muestran un efecto positivo de los programas de transferencias condicionadas sobre las condiciones de vida de la población y sobre la formación de capacidades que impulsarán la futura generación de ingresos. En el caso de Más Familias en Acción, uno de los principales resultados encontrados es una mejora en la asistencia escolar para los niños. Así, aumenta su probabilidad de permanecer matriculados en el grado escolar que actualmente cursan y de que se matriculen al siguiente. También, se incrementa la probabilidad de que terminen la educación básica, y de que ingresen a una institución de educación terciaria (Barrera-Osorio, Marianne Bertrand, Linden & Perez-Calle, 2008). Además de estos efectos en educación, los niños de las familias beneficiadas también han mejorado sus niveles nutricionales, lo cual ha ido de la mano de un incremento de las visitas al médico por parte de la familia. Adicionalmente, ha habido otros efectos indirectos, como un crecimiento en la bancarización, que ha aumentado el crédito formal en zonas rurales y ha desincentivando el ahorro informal (Attanasio & Perellano, 2012).

Jóvenes en Acción es un programa de formación vocacional que apoya por medio de transferencias monetarias condicionadas a los jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad, para que puedan

continuar sus estudios técnicos, tecnológicos y profesionales. Actualmente, 132 mil jóvenes son beneficiarios de este programa. Se ha encontrado que este programa ha tenido efectos sustanciales para mujeres en la probabilidad de obtener empleo e incrementos en el salario (Attanazio, Kugler & Meghir, 2011). Estos mismos autores sugieren que éste es uno de los programas con mayores ganancias netas entre los países en vía de desarrollo. Aún bajo un escenario muy pesimista en el análisis de costo-beneficio, la tasa de retorno del programa es de 10% tanto para mujeres como hombres (Attanazio, Guarín, Medina & Meghir, 2011). Este resultado es muy alentador ya que la mayoría de los beneficiarios no terminaron la educación secundaria, y a través de este programa mejoran sus condiciones laborales con un impacto duradero.

Otro de los programas sociales implementados por el Gobierno que ha sido fundamental en la lucha contra la pobreza es Colombia Mayor. Este programa otorga subsidios, tanto en dinero como en especie a través de los centros de bienestar del adulto mayor, a los adultos mayores que no cuentan con una pensión y viven en condiciones de pobreza extrema. Actualmente, son beneficiarios de este programa 1,5 millones de adultos mayores en 1.103 municipios y 3 inspecciones departamentales. Este programa es fundamental en la lucha contra la pobreza extrema, pues atiende a una población extremadamente vulnerable, con relativamente pocas alternativas disponibles para generar ingresos y mejorar sus condiciones de vida.

Es fundamental para el Gobierno asegurar e incrementar las fuentes de financiación para estos programas, debido a su papel esencial en luchar contra la pobreza y de forma más general mejorar las condiciones de vida de la población. En particular, se destaca que Más Familias en Acción y Jóvenes en Acción apoyan la formación de capacidades y el mejoramiento de las condiciones de salud de los beneficiarios, que en el futuro incrementarán su generación de ingresos y por lo tanto aumentará la probabilidad de que la familia deje de encontrarse en condiciones de vulnerabilidad. De esta manera, no solo se centran en atender a una población vulnerable, sino en invertir en capital humano, lo cual asegura unas mejores condiciones de vida futuras y una mayor productividad. Así, se ve cómo estos programas no solo son importantes en la lucha contra la pobreza en el corto plazo, sino también a mediano y largo plazo. En línea con lo anterior, el recaudo que el Gobierno plantea obtener por medio de este Proyecto de Ley es fundamental para atender las grandes necesidades que tiene el país al respecto de la lucha contra la pobreza, para así mantener e incrementar los avances alcanzados.

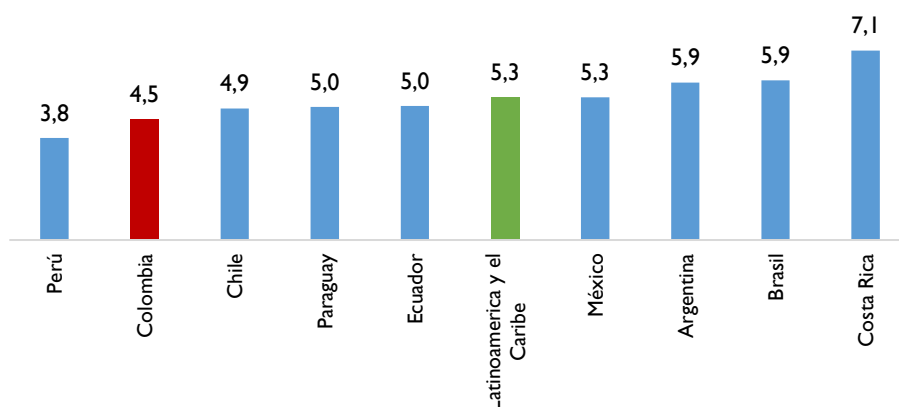
Además de lo mostrado anteriormente, es evidente la necesidad del Gobierno de obtener más recursos para financiar estos programas, al comparar el gasto destinado a las transferencias monetarias para la población vulnerable con otros países. Según cifras de la OCDE, en Colombia el porcentaje del ingreso disponible de los hogares que representan las transferencias monetarias del Gobierno es el más bajo de todos los países de la OCDE, siendo incluso significativamente menor que el de nuestros pares regionales Chile y México, que hacen parte de este grupo de países. Estos países, al asignar una mayor cantidad de recursos a las transferencias del Gobierno destinadas a la población vulnerable, han logrado obtener una menor incidencia de la pobreza que la de Colombia. Por lo tanto, lo anterior es muestra de que, para progresar en la lucha contra la pobreza y lograr

atender las grandes necesidades que tiene el país al respecto, es necesario obtener mayores recursos para sostener o incrementar el gasto destinado a estos fines.

### 2.1.2 Educación pública

La educación es un sector primordial para el desarrollo de la economía colombiana, siendo una herramienta fundamental para potencializar el crecimiento económico de largo plazo, la equidad y la cohesión social. La formación de capital humano, además de ser sinónimo de desarrollo social, constituye un motor de crecimiento económico gracias a sus vínculos con la productividad de las empresas y los trabajadores. Adicionalmente, la provisión de educación pública, con amplia cobertura y buena calidad, es fundamental para efectivamente lograr igualar las oportunidades de toda la población, y construir una sociedad más equitativa. Gracias a la importancia estratégica de este sector para la economía, en línea con lo anteriormente mencionado, y a las disposiciones constitucionales que generan obligaciones para el Estado al respecto, el Gobierno tiene la responsabilidad de asignar una proporción importante del gasto público al sistema educativo.

**Gráfico 3.** Gasto del Gobierno en educación (% del PIB)



Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators*.

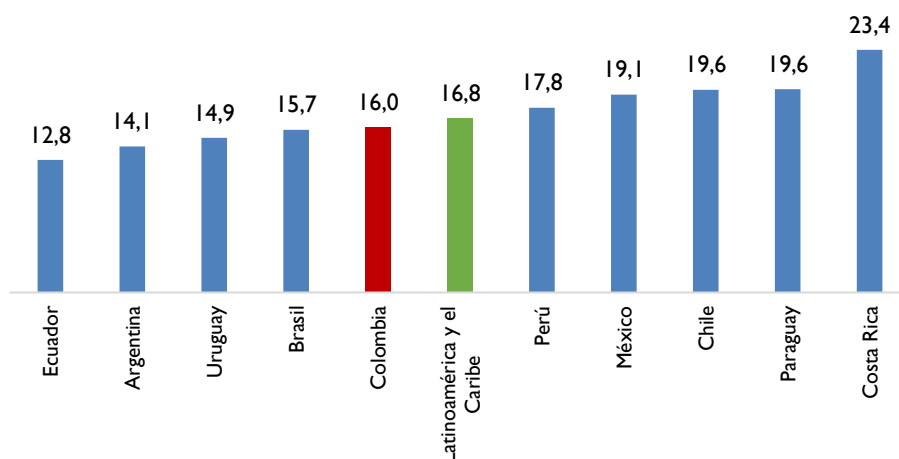
Datos: Colombia, Costa Rica y Perú (2016); Argentina, Chile y Ecuador (2015); Brasil, México y Latinoamérica y el Caribe (2014); y Paraguay (2012).

Sin embargo, el gasto en educación en Colombia es bajo respecto a sus pares regionales. Según el Banco Mundial, el presupuesto destinado al sector educación en Colombia representa el 4,5% del PIB, inferior al promedio registrado para la región (5,3%) y al observado en Chile (4,9%), México (5,3%), Argentina (5,9%) y Brasil (5,9%)<sup>6</sup> (**Gráfico 3**). Además, no solo los niveles de gasto son bajos en términos de magnitud, sino como porcentaje del gasto total del Gobierno (**Gráfico 4**). Actualmente, Colombia destina aproximadamente el 16% de su gasto total a educación, por debajo del promedio

<sup>6</sup> Cifras correspondientes al gasto de educación del Gobierno General: Gobierno Nacional Central, Regionales y Locales, y Seguridad Social

regional (16,8%) y de lo observado para nuestros pares de la Alianza del Pacífico: Perú (17,8%), México (19,1%) y Chile (19,6%)<sup>7</sup>.

**Gráfico 4. Gasto del Gobierno en educación (% del gasto total)**



Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators*.

Datos: Colombia, Costa Rica y Perú (2016); Argentina, Chile y Ecuador (2015); Brasil, México y Latinoamérica y el Caribe (2014); y Paraguay (2012)

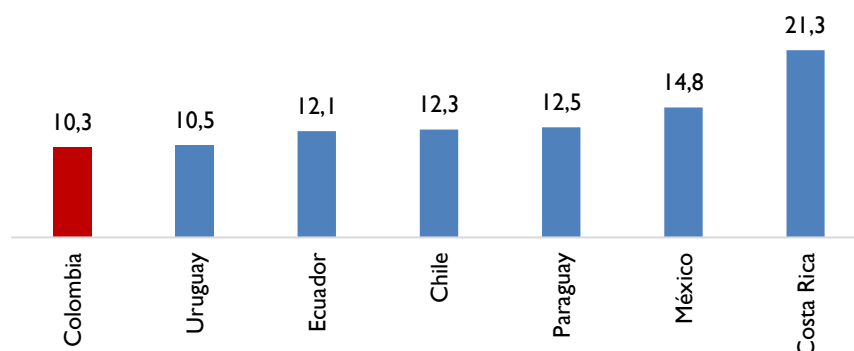
En las últimas décadas, en particular a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991, la cobertura de la educación pública en Colombia ha aumentado significativamente, en todos los niveles educativos. Para el año 2000, la tasa de cobertura neta era de 52,7% en educación secundaria y de 27,3% en educación media, mientras que en 2016 estas mismas tasas fueron iguales a 71,1% y 42,8%, respectivamente. Así, estas tasas de cobertura presentaron incrementos de 18 y 15 puntos porcentuales, respectivamente, en 16 años, constituyendo un gran avance por parte del Estado en cuanto a la provisión de educación básica y media pública para la población. De la misma manera, se lograron avances muy significativos en cuanto al incremento en la cobertura de la educación superior, al pasar la tasa de cobertura bruta en este nivel educativo de 19,9% en 2000 a 51,5% e 2017. Estos avances en cuanto a la cobertura del sistema educativo representan un logro significativo en relación a la provisión de educación pública por parte del Gobierno, para el cual se deben dedicar esfuerzos y recursos significativos para preservar y ampliar.

A pesar de lo anterior, el nivel educativo de la población en Colombia también tiene mucho espacio para mejorar si el país quiere efectivamente convertir a la educación en una herramienta para impulsar el crecimiento de mediano plazo y tener una sociedad más equitativa. El rezago del país en esta materia se hace particularmente evidente al compararse con nuestros pares de la región. Es así como el porcentaje de la población colombiana con 25 años o más que tiene al menos un título de pregrado (o su equivalente) es de los menores de la región (10,3%). En países como Ecuador, Chile y Paraguay

<sup>7</sup> Cifras correspondientes a la participación del gasto en educación dentro del Gobierno General: Gobierno Nacional Central, Regionales y Locales, y Seguridad Social

esta proporción es mayor al 12%; en México supera el 14%; y en Costa Rica es incluso superior a un quinto de dicha población (**Gráfico 5**).

**Gráfico 5.** Nivel educativo alcanzado, al menos pregrado o equivalente, población total + 25 años (%)



Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators*.

Datos: Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, y Uruguay (2015); y Chile (2013).

A su vez, al observar la participación en el mercado laboral de la población que cuenta con formación educativa avanzada, también se evidencia un rezago respecto a demás países latinoamericanos (Gráfico 6). En Colombia, un poco más del 75% de la población en edad de trabajar que ha completado niveles educativos avanzados según estándares internacionales<sup>8</sup> (i.e. ciclos de educación terciaria, título de pregrado, magíster, doctor o sus respectivos equivalentes), participa activamente en el mercado laboral. Este cociente se encuentra por debajo del promedio de Latinoamérica y el Caribe (75,9%), y de varios países de la región, entre los cuales se pueden destacar: Chile (76,6%), Brasil (77,5%), Perú (80,5%) y República Dominicana (88,3%). La posición relativa de Colombia en este indicador demuestra una mayor proporción de capital humano improductivo, destacando así la necesidad que tiene el país de aprovechar en mayor medida los beneficios de la educación sobre la actividad económica.

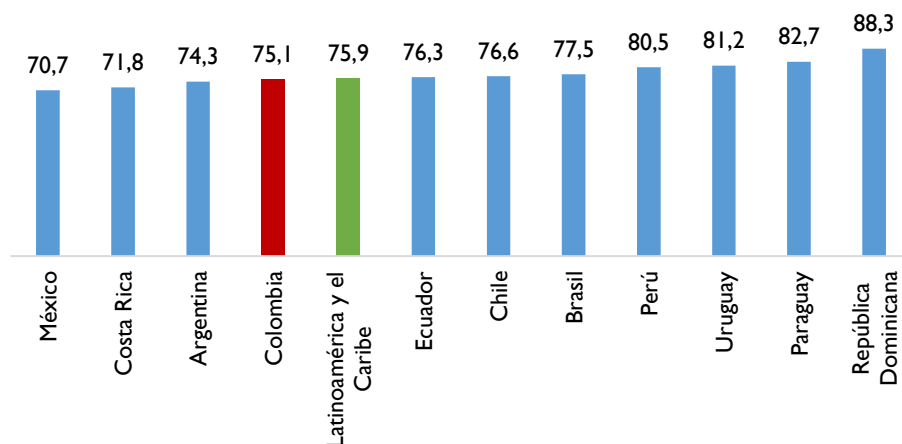
El país no solo debe hacer un importante esfuerzo desde el sector público por mantener y aumentar la cobertura del sistema educativo, e incrementar el nivel educativo de la población, sino también por mejorar su calidad, un aspecto en el que tiene un rezago significativo. Así, los resultados de las pruebas PISA<sup>9</sup> 2015 indican que el puntaje promedio de los estudiantes colombianos en ciencia, lectura y matemáticas (416, 425 y 390, respectivamente) es significativamente inferior al promedio observado para los países de la OCDE (493, 493 y 490), y más bajo que los de algunos países latinoamericanos, como Chile, Uruguay y Costa Rica.

<sup>8</sup> *Standard Classification of Education 2011 (ISCED)*

<sup>9</sup> El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA, por sus siglas en inglés), tiene por objeto evaluar hasta qué punto los alumnos cercanos al final de la educación obligatoria han adquirido algunos de los conocimientos y habilidades necesarios para la participación plena en la sociedad del saber.



**Gráfico 6.** Tasa global de participación de la población con educación avanzada<sup>10</sup>, 2017 (%)



Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators*.

Sostener los avances logrados en términos del incremento en la cobertura del sistema educativo que ha experimentado el país, y superar el rezago que persisten en términos de cobertura, logro educativo y calidad, constituye una prioridad para la política social en Colombia, vital para lograr una sociedad más equitativa, con igualdad de oportunidades en este campo.

Primero, aumentar tanto la calidad de la educación preescolar, básica, media y superior, como el número de personas que completan -por lo menos- su educación media y, con esto, elevar la formación educativa de la sociedad, es de vital importancia para mejorar las oportunidades laborales de los trabajadores, aumentar los índices de formalidad, acceder a beneficios asociados a las prestaciones sociales y, en general, mejorar la calidad de vida de los hogares colombianos.

Adicionalmente, aumentar la calificación de la fuerza laboral implicaría beneficios sobre la productividad laboral, lo cual a su vez significa una fuente directa de crecimiento económico potencial. Los esfuerzos adicionales que realice el Gobierno en materia educativa se materializarán en ganancias económicas de corto y largo plazo, en pro del desarrollo, la equidad y el beneficio social. La realización de estos esfuerzos requiere de un mayor recaudo, para financiar los gastos que sean necesarios para alcanzar este fin, para todos los años del 2019 en adelante. En este aspecto, son de fundamental importancia los recursos adicionales que se puedan obtener a partir de la Ley de Financiamiento.

En línea con lo anterior, las necesidades del sector educación están focalizadas en varios frentes que requieren financiamiento adicional del Gobierno Nacional Central, dentro de los cuales se encuentra el Plan de Alimentación Escolar (PAE), créditos y becas del Icetex, subsidios a tasas de interés de créditos educativos, formación y becas para docentes, infraestructura educativa, atención integral a la primera infancia en condición de vulnerabilidad, dotación física y tecnológica para Instituciones de

<sup>10</sup> La tasa global de participación corresponde al cociente entre la población económicamente activa (fuerza laboral) y la población en edad de trabajar

Educación Superior (IES), entre otros. Es necesario que el Gobierno incremente el recaudo por medio de la Ley de Financiamiento para asegurar la financiación de estos gastos, del 2019 en adelante.

### 2.1.3 Salud

Una de las principales necesidades en términos de política social que enfrenta el país es la provisión de servicios de salud de buena calidad, a la par con la obtención de aseguramiento y acceso universal al sistema, y con la implementación de esquemas de mejoramiento de la salud pública que ayuden a prevenir la incidencia de algunas enfermedades en la población. En los últimos años, el Gobierno Nacional ha estado consistentemente avanzando hacia el logro de estos objetivos.

Así, el incremento en la cobertura del sistema de salud ha sido progresivo, alcanzando para 2017 el 95% de la población colombiana. Sin embargo, la importancia de los logros obtenidos en este sector va mucho más allá de la cobertura prácticamente universal en salud. La unificación de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) del Régimen Subsidiado y el Régimen Contributivo, que finalizó en 2012, ha permitido incrementar la igualdad en la prestación del servicio. En el año 2015, la Ley Estatutaria de Salud (Ley 1751 de 2015) definió la salud como un derecho fundamental, lo que ha permitido a la población afiliada acceder a las tecnologías en salud no incluidas en el plan de beneficios. Adicionalmente, el país cuenta con un 95% de cobertura en esquemas de vacunación completa en niños de hasta tres años, con más de 20 vacunas ofrecidas en el plan ampliado de inmunizaciones.

Estos logros han sido posibles gracias a las acciones del Gobierno, que han centrado sus esfuerzos en el cumplimiento de la normatividad vigente, en particular las disposiciones constitucionales en la materia, y la satisfacción de las demandas de la población por estos servicios. De esta manera, los recursos destinados desde el Presupuesto General de la Nación para estos fines han sido consistentes con su marco conceptual y normativo, de tal manera que en condiciones de sostenibilidad y eficiencia se ha garantizado el acceso universal y efectivo de la población a los servicios de salud.

Por otro lado, con el objetivo de lograr una financiación más eficiente de estas necesidades, que dejara de perjudicar particularmente la informalidad laboral, la Reforma Tributaria de 2012 (Ley 1607 de 2012) estableció la eliminación del aporte parafiscal de los empleadores en salud (8,5% de la nómina) para los empleados privados con asignaciones salariales inferiores a 10 SMMLV<sup>11</sup>. De esta manera, el Gobierno Nacional adquirió parte de los compromisos generados por cuenta de la disminución de los aportes a salud de los empleadores, con el fin de no penalizar la generación de empleo formal, lo que acarreo un incremento en el gasto corriente de la Nación equivalente a más de medio punto porcentual del PIB.

Alcanzar los logros anteriormente mencionados y las metas trazadas en el Sistema Integral de Seguridad Social del país ha requerido de una creciente cantidad de recursos por parte de la Nación. En efecto, en los últimos diez años **el presupuesto dirigido al sector salud se incrementó en 168%**

---

<sup>11</sup> Salarios mínimos mensuales legales vigentes

**al pasar de \$9,5 billones en 2008 a \$25,34 billones en el año 2018**<sup>12</sup>. Para continuar progresando en el cumplimiento de los logros de acceso a servicios de buena calidad, cobertura universal del acceso a los servicios de salud y el aseguramiento, e implementación de programas de salud pública, y mantener los avances logrados en relación a lo anterior, el Gobierno debe disponer de una mayor cantidad de recursos para financiar las necesidades de gasto que lo anterior implica. De esta manera, es esencial el recaudo adicional que obtendrá la Ley de Financiamiento para financiar los gastos en salud del 2019 en adelante, los cuales son esenciales para continuar garantizando la atención en salud de 45 millones de colombianos, de los cuales 22,6 millones pertenecen al régimen subsidiado de salud y 22,7 del régimen contributivo

### Desigualdad en la distribución del ingreso

Colombia ha venido teniendo en años recientes reducciones importantes en sus niveles de desigualdad. Para 2002, según el DANE, el GINI se ubicaba en 57,2, mientras que en 2010 se ubicó en 56,0, y en 2017 fue igual a 50,8. De esta manera, este índice disminuyó 5,32 puntos porcentuales durante el periodo 2010-2017, lo cual es una reducción bastante significativa si se considera la alta persistencia que tiene este indicador, lo difícil que ha sido bajarlo en el pasado y el incremento que ha tenido a nivel mundial.

Al comparar estas cifras con las de otros países de la región<sup>13</sup>, se observa que, si bien Colombia tiene el segundo coeficiente de Gini más alto de la región, después de Brasil, tuvo la segunda reducción más significativa dentro de este grupo entre 2009-2010 y 2015-2016, solo después de Bolivia. Así, el coeficiente de GINI, según las cifras del Banco Mundial, pasó de **54,8** en 2010 a **50,8** en 2017 (**Gráfico 7, Panel A**).

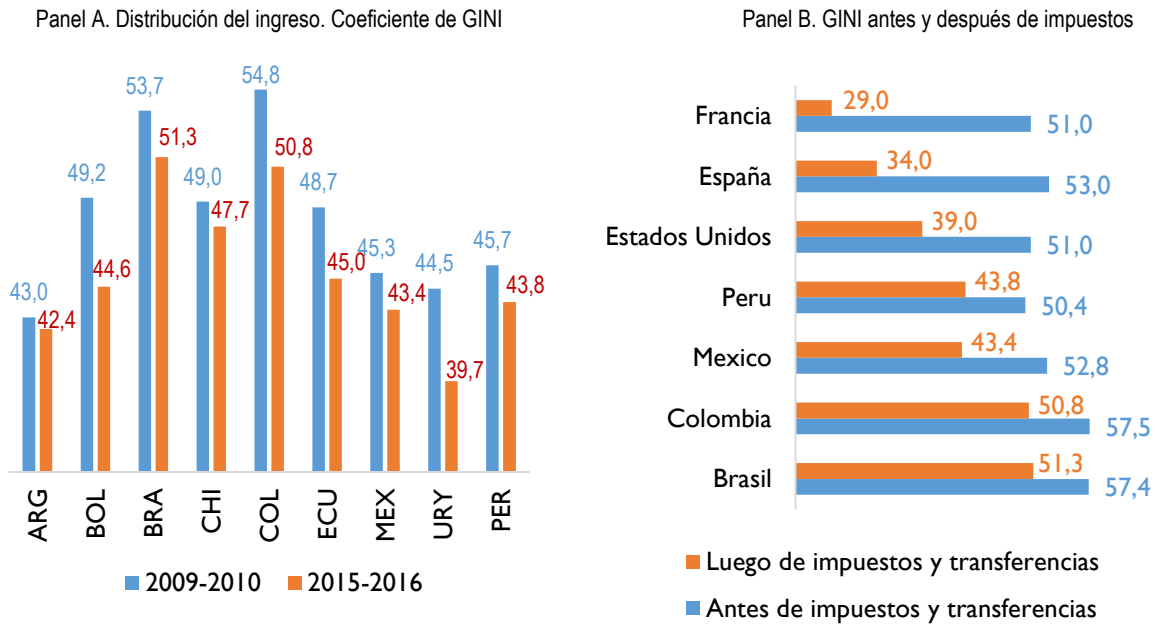
Estas reducciones en la desigualdad han sido producto de los mayores esfuerzos realizados por el Gobierno para disminuir la incidencia de la pobreza, mejorar las condiciones de vida de la población y dar igualdad de oportunidades para todos los colombianos. En este sentido, han sido esenciales los esfuerzos mencionados anteriormente en cuanto a la implementación de programas para luchar contra la pobreza, como Más Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor. Adicionalmente, han sido fundamentales los esfuerzos realizados para mejorar la cobertura de la educación pública y del sistema de salud, y para igualar los planes de beneficio de los regímenes contributivo y subsidiado. Estas medidas han permitido avanzar hacia dar igualdad de oportunidades a todos los colombianos, con lo cual ha aumentado la movilidad social y se ha reducido la desigualdad.

---

<sup>12</sup> Estas estimaciones se hacen a precios de 2019. El índice de precios al consumidor (IPC) para el periodo 2002-2017 es el reportado por el Departamento Nacional de Estadística DANE. El IPC proyectado para 2018 y 2019 corresponde al proyectado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018.

<sup>13</sup> Tal como sucede en pobreza, el Banco mundial, con la finalidad de hacer comparable medición de desigualdad entre países, estandariza la medición bajo una misma metodología para todos los países. Por esto, las cifras del DANE y el Banco Mundial difieren un poco.

## Gráfico 7. Desigualdad



Fuente: Banco Mundial, OCDE y Lustig (2015).

A pesar de los avances anteriormente mencionados, es importante que el Gobierno realice mayores esfuerzos para disminuir la desigualdad y volver más progresiva la estructura tributaria. En particular, es fundamental lograr una mayor progresividad en la estructura de los impuestos, ya que la política fiscal colombiana poco disminuye la desigualdad en comparación con varios países. En particular, en el panel B del **Gráfico 7** se muestra que países como Francia, España y Estados Unidos, a través de la política fiscal considerada como un todo, reducen de manera mucho más efectiva la desigualdad del ingreso. Lo anterior evidencia que es prioritario guiar esfuerzos de política que incrementen la progresividad del sistema tributario, como lo propone este Proyecto de Ley. Así, algunas de las que constituyen avances en esta dirección son el incremento en el impuesto de renta para las personas naturales de mayores ingresos, y la simplificación de la estructura del IVA y la introducción del mecanismo de compensación para las personas de menores ingresos.

En línea con lo anterior, el gobierno debe continuar e incrementar los esfuerzos realizados para disminuir la desigualdad, por medio de la lucha contra la pobreza, el fortalecimiento de la salud y la educación pública, y volviendo más progresivo el sistema tributario, en línea con lo propuesto en este Proyecto de Ley.

### 2.1.4 Reparación a las víctimas

El conflicto armado interno en Colombia ha ocasionado una gran cantidad de víctimas, particularmente muertes y desplazamientos forzados, que han reconfigurado el país y han tenido efectos significativos sobre la economía y la cohesión social, especialmente en el campo. Para que el país tenga logro

superar las secuelas del conflicto, y consiga ser más equitativo y brindar mejores condiciones de vida para la población, es necesario atender y reparar a los millones de víctimas.

En el año 2004 la Corte Constitucional de Colombia emitió la sentencia T-025, como un llamado a las entidades públicas para atender de manera efectiva a las víctimas de desplazamiento forzado. Es así como la Corte declara el estado de cosas inconstitucional, al ser violentados sistemáticamente los derechos fundamentales de la población desplazada a causa del conflicto armado interno del país. Sin embargo, el Gobierno Nacional decidió centrar sus esfuerzos en la totalidad de las víctimas, no solo en la población desplazada, y llevó a cabo la formulación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras – Ley 1448 del 2011 - con el objetivo de fortalecer el marco legal y así poder atender, asistir y reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado interno.

Los avances en materia de atención a la población víctima de la violencia han permitido cumplir estrictamente con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, en particular en cuanto a sus metas y avances esperados. En efecto, entre los años 2002 y 2019, el Estado colombiano ha asignado y ejecutado más de \$129 billones en los programas, proyectos y actividades que buscan asistir, atender y reparar integralmente a la población víctima del conflicto armado.

Estos recursos han permitido que el Gobierno Nacional responda con las necesidades de las 8.666.577 víctimas que hoy en día se encuentran en el Registro Único de Víctimas (RUV), de las cuales 6.935.465 son sujetos de asistencia y reparación. De igual forma se han otorgado cerca de 806 mil indemnizaciones, se han acompañado 260 mil hogares desplazados para su retorno y reubicación, 62 mil hogares han recibido soluciones definitivas de vivienda y se han beneficiado cerca de 1,8 millones de víctimas en programas que apoyan la generación de ingreso, entre otros.

Para cumplir efectivamente estos logros en cuanto a la reparación de la población víctima, el Gobierno Nacional ha destinado un presupuesto considerablemente mayor a lo definido en el CONPES 3712 del año 2011, donde se establecieron los lineamientos del plan de Financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 del 2011. En efecto, aun estando al 70% del periodo de vigencia de la política de víctimas (i.e. 2012 – 2021), ya se ha asignado más del 113% del presupuesto inicialmente contemplado en los CONPES.

En línea con lo anterior, para seguir avanzando en el logro de la efectiva reparación de las víctimas, es vital que para este fin sigan estando disponibles los recursos que sean necesarios. De esta manera, el incremento en el recaudo tributario contemplado en la Ley de Financiamiento es vital para que el Estado pueda seguir cumpliendo con estos objetivos, y todos los otros objetivos de política social, de una forma fiscalmente sostenible y responsable. Estos recursos no sólo representan un compromiso del gobierno, sino que también han tenido un impacto positivo sobre la equidad, y la creación de condiciones favorables para continuar reduciendo la pobreza y la pobreza extrema, al enfocarse en la reparación y atención de un grupo de la población que se encuentra en estado de vulnerabilidad.

### 2.1.5 Posconflicto e implementación de los acuerdos de paz

El conflicto armado en Colombia ha perdurado por más de medio siglo, acarreando altos costos sociales y económicos. Con base en datos del Centro de Memoria Histórica, durante el periodo 1958-2012 las confrontaciones entre el Estado y los grupos armados al margen de la Ley han traído consigo 220 mil muertes. Las víctimas del conflicto ascienden a más de 8 millones de personas.

En línea con lo anterior, el conflicto armado y la amenaza terrorista que ha experimentado el país ha generado un gran costo humano y en términos de cohesión social, evidenciado en el número de víctimas y en la población desplazada. Adicionalmente, el conflicto ha tenido consecuencias desde el punto de vista económico. La confrontación con los grupos armados al margen de la Ley y la amenaza terrorista han generado efectos negativos tanto en los factores de producción como en su productividad. De esta manera, se ha destruido el capital humano vía masacres, desplazamientos forzosos y secuestros, al tiempo que se ha impactado negativamente el capital físico, pues se ha reducido el stock de infraestructura, debido principalmente a los atentados terroristas. Por otro lado, se ha disminuido la confianza, lo cual ha desestimulado la inversión en el país, especialmente en las regiones con mayor presencia de grupos guerrilleros. Adicionalmente, el conflicto incrementó los costos de transacción y disminuyó la cohesión social y la confianza en las instituciones, lo cual afectó la productividad.

La anterior administración firmó un acuerdo de paz con las FARC, con el fin de desmovilizar a los miembros de este grupo armado al margen de la Ley y evitar para el país los altos costos económicos y sociales que trajo la confrontación armada con este grupo guerrillero. Así el Gobierno Nacional adquirió el compromiso de implementar este acuerdo, en cada uno de sus seis puntos: reforma rural integral, participación política, fin del conflicto, solución al problema de las drogas ilícitas, víctimas, e implementación, verificación y refrendación. Todos estos puntos deberán ser implementados, cuya financiación y ejecución se hará conforme al plan marco de implementación, el cual establece una necesidad de recursos de \$129,5 billones a precios de 2016 durante un periodo de 15 años. De esta manera, es necesario para el Gobierno asegurar los recursos de la fracción del plan marco de implementación que se financiará con el Presupuesto General de la Nación, que, de acuerdo con lo expuesto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, asciende a \$46,7 billones de pesos.

De efectivamente implementarse el acuerdo de paz, en cuanto a la desmovilización de los guerrilleros y la ejecución de las inversiones pactadas, la economía nacional podría recibir un importante impulso a su crecimiento, especialmente en las zonas marginadas más afectadas por el conflicto. Según estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>14</sup>, en un escenario de implementación completa del acuerdo, y de completa desmovilización de las FARC (ausencia de disidencias) el crecimiento económico aumentaría en promedio 0,3 puntos porcentuales entre 2017 y 2031.

Adicional a este efecto sobre el crecimiento, garantizar estos compromisos gubernamentales y la desmovilización total de los grupos armados permitirán la elaboración de planes económicos

---

<sup>14</sup> El detalle de los potenciales beneficios económicos del Acuerdo de Paz con las FARC se encuentra en el recuadro 5.A del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2017

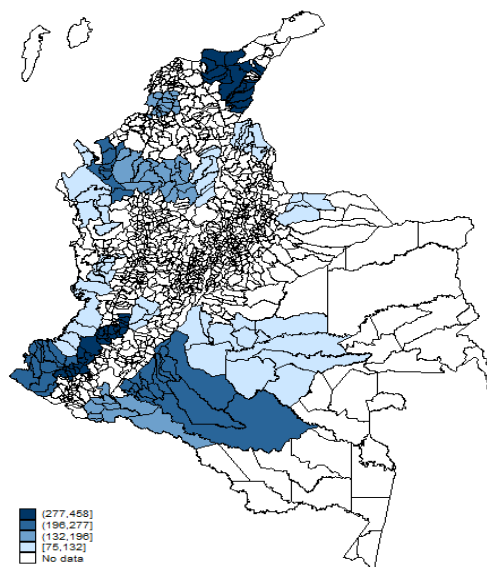
regionales, haciendo que las inversiones para la paz contribuyan a resolver los problemas estructurales del conflicto. De esta manera, se reduciría la pobreza en el campo, se facilitaría el acceso a la tierra a quienes más las necesitan y se construiría infraestructura para mejorar la calidad de vida de los colombianos que viven en zonas rurales. Esto incrementaría la integración del campo con las zonas urbanas y los mercados internacionales, y se contribuiría a que se cerraran las brechas existentes entre zonas urbanas y rurales, y más específicamente las de las zonas más apartadas y afectadas por el conflicto, con el resto del país.

Para alcanzar dichos propósitos el gobierno ha implementado dos enfoques diferenciales que permiten integrar de manera directa el desarrollo regional y la implementación del acuerdo de paz. Por el lado del gasto, se ha buscado priorizar en los primeros años del acuerdo los recursos destinados a implementar la reforma rural integral (85,4% del costo total del acuerdo a 15 años), a 16 regiones que conforman los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que están conformadas por 170 municipios que presentan las mayores brechas de crecimiento económico y social del país. En efecto, durante el año 2017, 42% de los recursos destinados a atender los acuerdos se destinaron a las zonas PDET (ver **Cuadro 1**).

Ahora bien, por el lado de los ingresos, la Ley 1819 de 2016 otorgó beneficios tributarios en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC). De hecho, actualmente los empresarios que decidan invertir en estas zonas estarán sujetos a una tarifa de impuesto a la renta igual a 18,5%, lo cual representa un beneficio tributario de 78% con respecto a la tarifa general del país para las medianas y grandes empresas, siendo este beneficio igual al 100% para las micro y pequeñas empresas (**Cuadro 2**).

**Cuadro 1.** Recursos focalizados en subregiones PDET (Miles de millones de pesos constantes de 2016)

Subregión PDET	Total 2017	Part.
Alto Patía - Norte del Cauca	458	16%
Sierra Nevada - Perijá	285	10%
Pacífico y Frontera Nariñense	277	10%
Urabá Antioqueño	268	9%
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	246	8%
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	196	7%
Sur de Córdoba	146	5%
Montes de María	145	5%
Putumayo	141	5%
Macarena - Guaviare	132	5%
Chocó	124	4%
Pacífico Medio	121	4%
Catatumbo	121	4%
Sur del Tolima	83	3%
Sur de Bolívar	81	3%
Arauca	75	3%
<b>Total</b>	<b>2.896</b>	<b>100%</b>



Fuente: MHCP, DNP y APC

**Cuadro 2.** Tarifa General Impuesto a la Renta en las Zonas Afectadas por el Conflicto Armado

Período	Tarifa Máxima Renta y Complementarios		
	Tarifa General	Tarifa ZOMAC Micro y Pequeñas Empresas	Medianas y Grandes Empresas
2017	40,00%	0,00%	20,00%
2018	37,00%	0,00%	18,50%
2019	33,00%	0,00%	16,50%
2020	33,00%	0,00%	16,50%
2021	33,00%	0,00%	16,50%
2022	33,00%	8,25%	24,75%
2023	33,00%	8,25%	24,75%
2024	33,00%	8,25%	24,75%
2025	33,00%	16,50%	24,75%
2026	33,00%	16,50%	24,75%
2027	33,00%	16,50%	24,75%
2028 en adelante	33,00%	33,00%	33,00%

Fuente: Ley 1819 de 2016.

En este sentido, el aparato institucional conformado por medio de los acuerdos de paz representa un eje conductor que permitirá cerrar las brechas producidas por el conflicto armado entre las zonas urbana y rurales, y entre las zonas más afectadas por el conflicto y el resto del país. En efecto, garantizar la financiación de los acuerdos de paz no sólo permitirá cumplir con los compromisos sociales y legales adquiridos en el pasado, sino que también servirá como inversión destinada a las zonas menos desarrolladas del país, lo que impulsará el crecimiento en el mediano plazo y permitirá una mayor sincronización social regional. Así, el recaudo obtenido con la Ley de Financiamiento que se destine a este fin es fundamental para efectivamente cumplir con las disposiciones de los acuerdos de paz, y lograr materializar estos efectos positivos sobre la economía nacional.

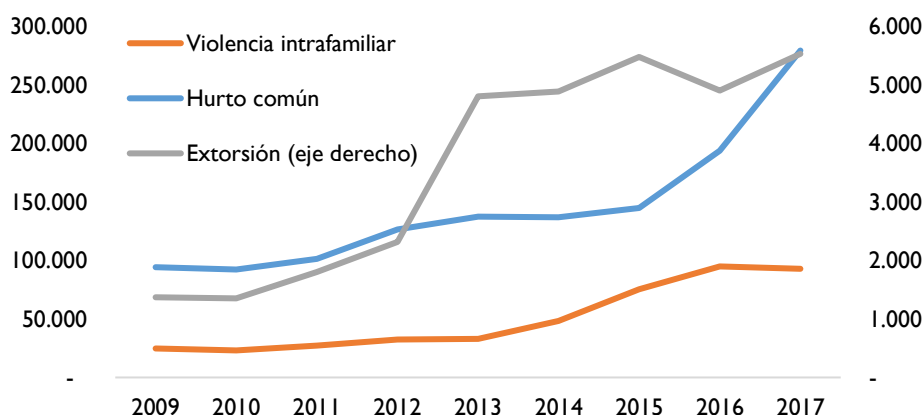
### 2.1.6 Defensa y seguridad ciudadana

El sector defensa constituye un eje central para asegurar la cohesión social y la integridad de los ciudadanos. Según cifras provistas por el Ministerio de Defensa, en los últimos años se han hecho avances palpables en materia de seguridad. Por ejemplo, la tasa de homicidios<sup>15</sup> por cada 100 mil habitantes ha caído sistemáticamente desde 2012 (35,3) hasta 2017 (24,8). En línea con lo anterior, el número total de secuestros mostró un detrimento desde 2012 (305) hasta el cierre del año pasado (195), mientras que los actos terroristas evidenciaron un importante descenso durante el mismo periodo (894 vs. 123). Sin embargo, el empeoramiento evidenciado en otros indicadores de seguridad da cuenta de los retos existentes para asegurar la integridad de los colombianos, justificando las necesidades de financiamiento adicional en este sector (**Gráfico 8**).

<sup>15</sup> Número de homicidios por cada 100.000 habitantes



**Gráfico 8.** Indicadores de seguridad nacional



Fuente: Observatorio del Delito de la DIJIN – Policía Nacional

Por un lado, según el Observatorio del Delito de la DIJIN, la cantidad de delitos de hurto común ha mostrado un ascenso importante. En 2012 se observaron 126.516 delitos de esta clase, frecuencia que aumentó significativamente hasta llegar a 279.452 en 2017. La cantidad de casos de extorsión y violencia intrafamiliar también se incrementaron durante este periodo, pasando de 2.315 a 5.532, y de 32.321 a 92.929, respectivamente. La tendencia ascendente en la frecuencia de ocurrencia de estos delitos muestra que, a pesar de los avances en otros indicadores, persisten retos en materia de seguridad individual y colectiva.

En otro frente, según los estudios de cultivos ilícitos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para Colombia<sup>16</sup>, los cultivos de coca en Colombia, desde 2013, han incrementado a un ritmo promedio del 45% anual, pasando de 48 mil ha ese año a 146 mil ha en 2016. A 31 de diciembre de 2017, el área sembrada con coca en Colombia tuvo un aumento del 17% (25 mil ha) con respecto a la medición del año anterior, alcanzando las 171 mil ha. Gracias al incremento en el área cultivada, la producción de hoja fresca de coca sufrió un incremento del 32% entre 2016 y 2017, pasando de 707 mil toneladas a 931 mil. Con esto, la producción potencial de cocaína se ve incrementada en un 31% entre estos mismos años, pasando de 1.053 toneladas a 1.379.

El retroceso en los indicadores expuestos anteriormente da cuenta del rezago existente en materia de seguridad a nivel nacional, y de la importancia de las acciones que se deben implementar para lograr avances necesarios en estos campos. Gracias a la importancia de disminuir la frecuencia de delitos que atentan contra la integridad física y mental de los habitantes, y de los cuales se lucran la delincuencia común y los grupos armados al margen de la Ley, es necesario obtener recursos adicionales que se focalicen al sector defensa, como se plantea con la Ley de Financiamiento. En particular, es necesario intensificar la lucha contra el narcotráfico, una actividad que se lucra de perjudicar la salud de los colombianos y que es realizada por los grupos armados al margen de la Ley

<sup>16</sup> Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017, septiembre de 2018.

más significativos. De esta manera, los recursos de la Nación propenderán por el beneficio social asociado con mantener la integridad de los ciudadanos, proteger nuestra soberanía, y mejorar la gobernabilidad y la cohesión social. La conjunción de estos factores será relevante para eliminar las causas de conflictos sociales que obstaculizan la expansión de la productividad y, en últimas, del crecimiento económico y el bienestar colectivo.

### 2.1.7 Infraestructura de transporte

Uno de los sectores más importantes para la productividad y obtención de altas tasas de crecimiento económico sostenido es el de infraestructura, en particular el de infraestructura de transporte. Esto es especialmente cierto en el caso de la infraestructura vial, ya que las carreteras constituyen el principal modo de transporte de pasajeros y carga en el país. La adecuada provisión de estos bienes públicos es vital para integrar los distintos mercados regionales a nivel nacional, y para facilitar la conectividad entre las empresas nacionales y los mercados internacionales. Una cantidad suficiente de carreteras, en buenas condiciones, y que tengan las especificaciones técnicas necesarias para manejar el flujo de tráfico que pasa por ellas es vital para impulsar la productividad de las empresas nacionales.

Colombia históricamente ha tenido un rezago significativo en la provisión de adecuada infraestructura de transporte, especialmente vial. Si bien en los últimos años se han tomado acciones, se han aprobado leyes y se han implementado programas que han ayudado a superar esta necesidad, este rezago no se ha superado por completo y sigue siendo significativo. Según indicadores del Foro Económico Mundial, Colombia tiene una deficiente calidad y cantidad de infraestructura vial, no solo al compararse con el resto de las economías del mundo sino con las otras economías grandes de América Latina (**Cuadro 3**). Estos rezagos se evidencian en los indicadores de conectividad vial, calidad de vías y densidad de vías. La principal consecuencia que tiene esta deficiente provisión de infraestructura es que las empresas del país enfrenten unos muy altos costos de transporte internos, y para importar y exportar, lo cual afecta de forma significativa su productividad. Estos costos se materializan tanto en un alto costo monetario como en tiempo de transporte.

**Cuadro 3.** Indicadores de provisión de infraestructura vial. Posición a nivel mundial, sobre 140 economías

País	Conectividad vial	Calidad de las vías	Densidad de vías
Argentina	11	93	55
Brasil	74	112	79
Chile	14	24	56
Colombia	97	102	92
México	7	47	50
Perú	96	108	89

Fuente: Foro Económico Mundial. Reporte de Competitividad Mundial 2018

Otro indicador que muestra la deficiente provisión de infraestructura vial, particularmente en términos de la calidad de las vías, es el porcentaje de vías que se encuentran pavimentadas. En el 2015, el

18,6% de las vías del país estaban pavimentadas, significativamente menor que el 33% que se observa en promedio en la Alianza del Pacífico. Sin embargo, este indicador tiene marcadas diferencias entre las vías principales del país (la red vial primaria) y las vías regionales (red secundaria y terciaria), las cuales tienen un rezago más pronunciado en este indicador y en general en su calidad.

En línea con lo anterior, la red vial primaria se encuentra en general en mucho mejor estado que las vías regionales. Estas vías corresponden a las carreteras que están a cargo de la Nación para su construcción, mantenimiento y mejoramiento. Si bien cerca del 85% de las vías primarias están pavimentadas, este porcentaje asciende a 98% en el caso de las concesiones a cargo de la ANI, y a 46% en las vías a cargo del Invías. Así, se muestra como los programas de concesiones viales que se han adelantado en el país desde la década de los 90 han contribuido a mejorar la provisión de vías principales en el país, para mejorar la conectividad de los principales centros de producción entre sí y con los mercados internacionales.

En contraste con lo anterior, la calidad de las vías secundarias y terciarias es mucho peor que la de la red vial primaria, ya que solo el 26% de la red secundaria y el 10% de la red terciaria se encuentra pavimentada. Si se considera que las vías secundarias, cuya construcción, mantenimiento y mejoramiento está a cargo de los departamentos, representan el 22% del total, y que las vías terciarias, que está a cargo de los municipios, representan el 69% del total, es evidente que una gran proporción de las vías nacionales se encuentra en mal estado. En buena parte de los casos, el mal estado en el que se encuentran las vías regionales se debe al hecho de que en muchas de las regiones se carece de recursos y de gestión para realizar mantenimiento preventivo o rehabilitación de las obras. Todos estos problemas con respecto a la provisión de infraestructura vial regional de calidad perjudican principalmente la integración a los mercados nacionales e internacionales y la competitividad de varias zonas del país, particularmente las zonas rurales y las más apartadas, que son las principales afectadas por la mala calidad de las vías terciarias.

En los últimos años, se han llevado a cabo esfuerzos bastante significativos para superar este rezago e incrementar la inversión, no solo pública sino la privada, en infraestructura de transporte, particularmente vial. Dentro de estos se encuentran la expedición de la Ley de Infraestructura (Ley 1882 de 2018), la expedición del marco normativo de las asociaciones público-privadas (Ley 1508 de 2012), y la estructuración y puesta en marcha de las concesiones de cuarta generación (4G). Sin embargo, es evidente la necesidad no solo se sostener estos esfuerzos, sino de incrementarlos para superar el rezago que todavía presenta el país en esta materia. Esto es especialmente cierto en el caso de la red vial secundaria y terciaria, pues es en las que se evidencian los mayores rezagos.

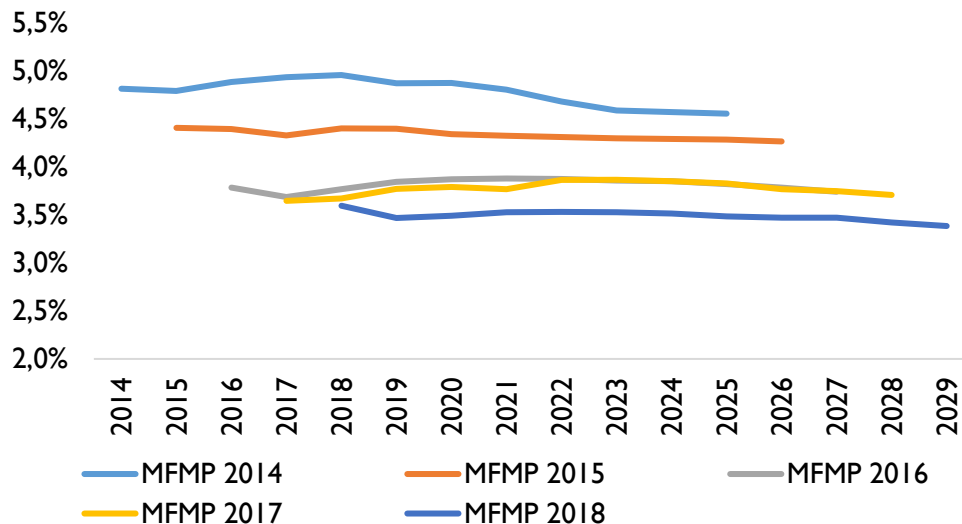
En línea con lo anterior, no solo es necesario mantener sino incrementar los recursos públicos destinados a estos fines. Si bien se pueden usar algunos mecanismos que permitan e incentiven la inversión del sector privado para superar las grandes necesidades de recursos públicos necesarios para financiar las inversiones en el caso de las vías primarias, no es factible implementarlos para la red secundaria y terciaria. En estos casos, el flujo de tráfico es insuficiente para hacer rentable la inversión y operación privada, de tal forma que la construcción y operación de la vía se financie, al menos parcialmente, con peajes. Así, se vuelve aún más imperioso disponer de recursos públicos

para poder financiar las inversiones requeridas en vías secundarias y terciarias, con el fin de superar el rezago que tiene el país en esta materia. En este sentido, el recaudo tributario adicional que se obtendrá con la Ley de Financiamiento es vital para poder lograr estos objetivos de mantener y profundizar los avances logrados a la fecha.

## 2.2 La necesidad de incrementar el crecimiento económico

Una de las principales consecuencias que ha tenido la coyuntura de los últimos años sobre la economía y sus perspectivas de mediano plazo es una reducción en el crecimiento económico potencial. Diversas estimaciones de esta variable apuntan a que a raíz del choque que representó la caída en los precios internacionales de petróleo a partir de 2014, se redujo el ritmo de crecimiento que puede alcanzar la economía nacional de forma sostenida. Esta reducción en el potencial de crecimiento se refleja en los cambios que han experimentado las tasas de crecimiento potencial estimadas por los miembros del Grupo Técnico de PIB Potencial del Comité Consultivo de la Regla Fiscal, las cuales se han reducido de un promedio de 4,8% en 2014 a 3,5% en 2018 para los diez años siguientes a la estimación (**Gráfico 9**).

**Gráfico 9.** Estimaciones de la tasa de crecimiento potencial de la economía colombiana del MFMP. 2014-2018



Fuente: MFMP y Grupo Técnico de PIB Potencial

Esta reducción en el potencial de crecimiento de la economía colombiana puede deberse a diversos factores, y en particular dos de ellos son susceptibles a ser impulsados desde la política pública. Con los estímulos a estos factores, se puede incrementar el potencial de crecimiento de la economía, y así revertir los efectos que tuvo el choque petrolero e incrementar el recaudo tributario. El primero de estos factores es la inversión, la cual ha contribuido a la reducción en el potencial de crecimiento de la economía al presentar algunas caídas y bajos crecimientos desde el choque petrolero. La inversión

tuvo un crecimiento promedio real de -0,1% anual entre 2015 y 2017, y la tasa de inversión<sup>17</sup> se redujo de 24,0% del PIB en 2014 a 22,2% en 2017. La leve contracción experimentada en la inversión en los últimos años es consecuencia tanto de la desaceleración de la economía, que reduce su rentabilidad de forma generalizada en todas las ramas de actividad económica, como de la contracción puntual que experimentó el sector minero-energético, el cual era uno de los principales motores de la inversión antes de 2014. Esta menor inversión reduce el ritmo de acumulación de capital de la economía y su potencial de crecimiento.

Es importante destacar que la tasa de inversión, si bien se ha reducido frente al pico alcanzado en 2014, se ubica actualmente muy cerca del promedio observado entre 2005 y 2017 (22,4%). Así, esta variable no ha sufrido una caída dramática que la lleve a niveles inferiores a los observados en los últimos 12 años, ni ha perdido los avances alcanzados en este periodo de tiempo. De esta manera, se observa que la reducción en la inversión es un factor que ha contribuido a la caída del crecimiento potencial frente a los niveles que tenía antes del choque petrolero, aunque no debería ser la explicación principal, al encontrarse la tasa de inversión en niveles similares a los observados durante los últimos 12 años. Adicionalmente, si bien la tasa de inversión continúa ubicándose en niveles relativamente altos, es necesario que sea más alta para poder incrementar el potencial de crecimiento de la economía. En particular, después del choque petrolero, es necesario que otros sectores diferentes al minero-energético se conviertan en los principales motores de la inversión, por lo cual es clave que se eliminen obstáculos y se reduzcan los costos de esta inversión.

La inversión en Colombia enfrenta varios obstáculos y altos costos que la desincentivan y no le permiten alcanzar los niveles que potencialmente podría alcanzar. Uno de ellos es la alta carga tributaria empresarial, ya que según el Doing Business 2018 la tasa efectiva de tributación se encuentra en 69,7% de las utilidades brutas, significativamente mayor a los promedios de América Latina (46,6%) y la OCDE (40,1%). Otro de los altos costos que enfrenta la inversión se refiere al hecho de que muchos bienes de capital, principalmente maquinaria y equipo, están gravados a la tarifa general de IVA. Si bien el monto pagado por este gravamen se puede deducir de la base gravable del impuesto de renta, las empresas no pueden recuperar de forma completa el sobre costo enfrentado por este concepto, con lo cual se encarece y desestimula la inversión.

En particular, desde el choque petrolero uno de los componentes de la inversión que más ha disminuido es la adquisición de maquinaria y equipo. Lo anterior es consecuencia en particular de que esta inversión se ve significativamente afectada por la depreciación de la tasa de cambio, ya que la mayoría de la maquinaria y equipo que se adquiere en el país es importada. De esta manera, entre 2015 y 2017 la inversión en maquinaria y equipo tuvo una caída promedio anual de 6,5%. Existe evidencia que muestra que este tipo de inversión es particularmente importante para impulsar el crecimiento potencial, y por lo tanto la fuerte caída que ha experimentado desde el choque petrolero

---

<sup>17</sup> La tasa de inversión se refiere a la participación de la inversión (formación bruta de capital) en el Producto Interno Bruto, medido en precios corrientes

puede haber incidido negativamente sobre el potencial de crecimiento de mediano plazo de la economía.

De acuerdo con lo estimado por Betancur, Orbegozo y Gantiva (2018)<sup>18</sup>, la inversión en maquinaria y equipo es el único componente de la inversión que determina el crecimiento económico observado y potencial. Este tipo de inversión se concentra principalmente en el subcomponente de “maquinaria para usos especiales”, el cual incluye todo tipo de equipos utilizados por las empresas para elevar su productividad. Analíticamente, el canal a través del cual la inversión en maquinaria y equipo afecta el crecimiento potencial es su impacto positivo sobre la productividad. Como consecuencia de estos resultados, se observa que estimular este tipo de formación de capital puede inducir notables réditos en materia de crecimiento, o, por el contrario, si este tipo de inversión presenta contracciones importantes, se estaría afectando el potencial de crecimiento de la economía.

Al igual que ocurre para el total de la inversión, la estructura tributaria actual desincentiva la inversión en maquinaria y equipo, debido no solo a la alta tasa de tributación empresarial, que disminuye el capital disponible para invertir, sino al cobro del IVA sobre los bienes de capital, que encarece sustancialmente el costo de adquisición. En este sentido, para impulsar este tipo de inversión y lograr impulsar el crecimiento potencial de la economía, es necesario implementar medidas encaminadas a reducir sus costos.

Un segundo aspecto muy importante que ha incidido sobre la reducción del potencial de crecimiento de la economía en los últimos años es la productividad total de los factores. Durante los últimos 15 años esta variable ha tenido un bajo crecimiento, teniendo una baja contribución al crecimiento potencial. Así, en promedio entre 2000 y 2017, la productividad total de los factores ha crecido solo 0,7%, a pesar de que la mayoría de este periodo se caracterizó por un notable auge económico. De esta manera, se evidencia que durante este periodo la productividad total de los factores contribuyó positivamente al crecimiento del PIB y del producto potencial, a pesar de no ser el principal motor de este crecimiento. Durante el *boom* de los precios de las materias primas, el crecimiento en Colombia estuvo impulsado principalmente por la inversión, debido a la coyuntura favorable en cuanto a las condiciones financieras internacionales y la alta rentabilidad de la inversión en las actividades extractivas.

Después del choque petrolero la productividad ha presentado contracciones, al presentar una caída promedio anual de 0,5% entre 2015 y 2017, en línea con la desaceleración que ha experimentado la economía y con la contracción experimentada por el sector petrolero. De esta manera, después del choque petrolero esta variable ha incidido negativamente sobre el crecimiento del PIB y el producto potencial (**Gráfico 10**).

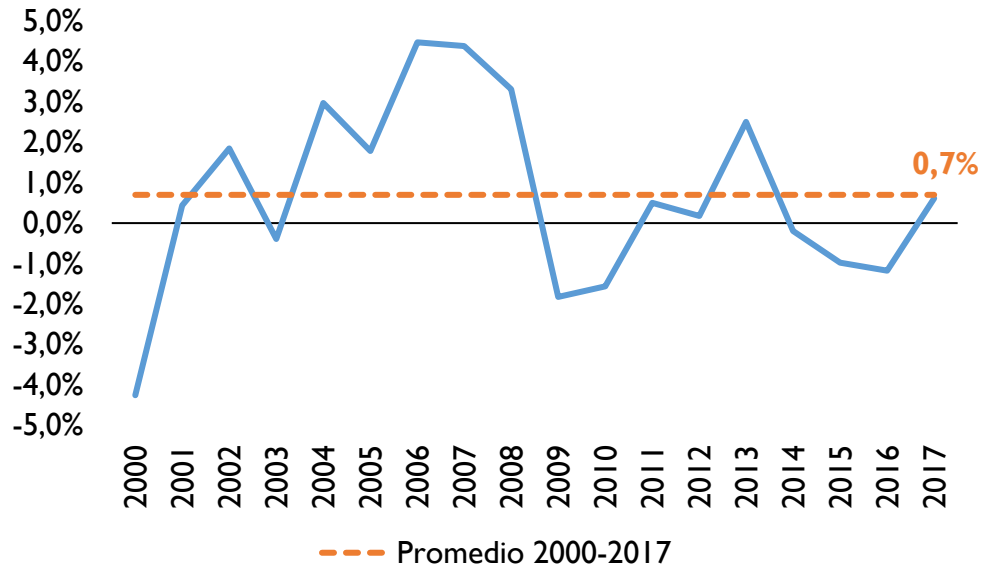
Lo anterior evidencia la importancia de impulsar la productividad para poder alcanzar un mayor crecimiento económico sostenido en el futuro, en la medida en la que después del choque petrolero esta variable ha contribuido negativamente al crecimiento y en la que no fue su principal motor durante

---

<sup>18</sup> Betancur, J., Orbegozo, C y D. Gantiva. (2018). Relación entre la tasa de inversión y el crecimiento económico en Colombia. Notas Fiscales. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colombia.

los años de auge. Durante la última década y media, el bajo crecimiento de la productividad ha sido una limitación que ha enfrentado el crecimiento, que es necesario superar.

**Gráfico 10.** Crecimiento de la productividad total de los factores (Variación anual, %)



Las disposiciones de la Ley de Financiamiento impulsan el nivel potencial de crecimiento de la economía colombiana, al generar un incremento en la inversión y la productividad de la economía. En particular, todas las medidas encaminadas a reducir la tasa efectiva de tributación de las empresas y simplificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes, en particular las empresas, serán los motores que impulsarán este incremento en el crecimiento potencial.

Como se evidencia en el estudio adelantado por el Banco Mundial sobre la facilidad de hacer negocios, el pago de impuestos, y en particular la tasa efectiva de tributación a la que están gravadas las empresas, es uno de los obstáculos más grandes que enfrenta la competitividad del sector empresarial. Con lo anterior, se incrementan los costos de operación de las firmas nacionales, se desestimula la inversión al reducirse su retorno y se reduce la capacidad de las firmas ubicadas en el país de competir en los mercados internacionales. Por medio de todas las medidas contenidas en este Proyecto de Ley que reducen esta carga tributaria, se incrementa la competitividad nacional, se estimula la inversión y se incrementa la productividad.

En particular, el hecho de que en la ley de Financiamiento se propone permitir el descuento sobre el impuesto de renta del IVA pagado en bienes de capital, se estimulará la inversión en maquinaria y equipo, lo cual tendrá efectos particularmente positivos y significativos sobre el crecimiento potencial, y por lo tanto sobre el recaudo.

De la misma manera, todas las disposiciones contenidas en este Proyecto de Ley tendientes a simplificar el pago de obligaciones tributarias, e incrementar la formalización de la economía (dentro de las cuales también está incluida la reducción en la carga tributaria empresarial) contribuirán a

incrementar el crecimiento potencial de la economía, por medio de un incremento en la productividad. De esta manera, se reducen los costos que enfrentan las empresas por cumplir con sus obligaciones tributarias y se asegura que se reduzcan las ineficiencias que genera la informalidad.

### 3 Recursos adicionales para el Presupuesto General de la Nación (PGN) 2019

Durante el estudio y trámite de aprobación de la ley anual de presupuesto para la vigencia de 2019 – PGN 2019- por el Congreso de la República, se identificaron necesidades adicionales a las inicialmente presentadas a esa Corporación. Esos recursos adicionales, como se indicó previamente, corresponden a \$14 billones. No obstante, para que las entidades del PGN puedan hacer uso de dichos recursos, es requisito indispensable la aprobación del proyecto de ley que permita financiar los gastos adicionales, de tal manera que el PGN sea consistente con los preceptos de Regla fiscal, al tiempo que permite la continuación de los principales programas sociales y económicos del país. Si los instrumentos para obtener dichos recursos no son aprobados, los \$14 billones mencionados, indica el EOP, serán suspendidos o reducidos.

En el **Cuadro 4** se presenta la composición del gasto del PGN 2019. En este, se observa los recursos incluidos en el proyecto inicial presentado por el Gobierno nacional al Congreso de la República y las modificaciones realizadas durante su tránsito en esa Corporación.

**Cuadro 4.** Presupuesto General de la Nación 2019 con modificaciones

Concepto	2018 (1)	2019			Variación Porcentual		Porcentaje del PIB			
		Financiado (2)	Sin Financiar (3)	Total (3)	19P/18 (4)=(2/1)	19A/18 (5)=(3/1)	2018 (6)	2019 F (7)	2019 SF (7)	2019 T (8)
<b>FUNCIONAMIENTO</b>	146.634	156.266	3.970	160.236	6,6	9,3	14,7	14,8	0,4	15,1
Gastos de personal	30.160	31.150		31.150	3,3	3,3	3,0	2,9	-	2,9
Adquisición de Bienes y Servicios	9.029	8.534	170	8.704	(5,5)	(3,6)	0,9	0,8	0,0	0,8
Transferencias	105.099	114.175	3.800	117.975	8,6	12,3	10,6	10,8	0,4	11,1
SGP	36.748	41.257		41.257	12,3	12,3	3,7	3,9	-	3,9
Pago de Mesadas Pensionales	39.401	39.415		39.415	0,0	0,0	4,0	3,7	-	3,7
Pensiones sin Colpensiones	27.660	27.085		27.085	(2,1)	(2,1)	2,8	2,6	-	2,6
Pensiones Colpensiones	11.741	12.330		12.330	5,0	5,0	1,2	1,2	-	1,2
Aseguramiento en Salud	14.071	16.796	2.900	19.696	19,4	40,0	1,4	1,6	0,3	1,9
Universidades sin pensiones	3.114	3.250		3.250	4,4	4,4	0,3	0,3	-	0,3
Fondo Prestaciones Magisterio sin pensiones	2.006	2.036		2.036	1,5	1,5	0,2	0,2	-	0,2
Resto de transferencias	9.758	11.421	900	12.321	17,0	26,3	1,0	1,1	0,1	1,2
Gastos de Comercialización y Producción	1.336	1.350		1.350	1,1	1,1	0,1	0,1	-	0,1
Adquisición de Activos Financieros	302	305		305	1,2	1,2	0,0	0,0	-	0,0
Disminución de Pasivos	186	229		229	23,3	23,3	0,0	0,0	-	0,0
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	523	522		522	(0,2)	(0,2)	0,1	0,0	-	0,0
<b>DEUDA</b>	47.930	51.935	-	51.935	8,4	8,4	4,8	4,9	-	4,9
Principal	18.480	22.089		22.089	19,5	19,5	1,9	2,1	-	2,1
Intereses	28.866	29.099		29.099	0,8	0,8	2,9	2,7	-	2,7
Comisiones y Otros Gastos	35	253		253	622,9	622,9	0,0	0,0	-	0,0
Fondo de Contingencias	549	493		493	(10,2)	(10,2)	0,1	0,0	-	0,0
<b>INVERSIÓN</b>	39.037	36.797	10.030	46.827	(5,7)	20,0	3,9	3,5	0,9	4,4
<b>TOTAL</b>	233.601	244.997	14.000	258.997	4,9	10,9	23,5	23,1	1,3	24,5
<b>TOTAL SIN DEUDA</b>	185.671	207.062	-	207.062	11,5	11,5	18,7	19,5	-	19,5

Fuente: MHCP

Las modificaciones del PGN 2019 que tuvieron lugar durante los debates de presupuesto, permitieron recomponer la destinación de los recursos de tal manera que se redujeron recursos por \$14 billones en servicio de la deuda (amortizaciones) y se aumentaron los recursos de inversión (\$10 billones) y los de funcionamiento (\$4 billones). Dicha recomposición, como se advirtió previamente, permitirá



continuar con programas sociales y económicos de importancia sustancial para el país, y específicamente para la población de menores recursos, principales beneficiarios de programas relacionados con aseguramiento en salud, alimentación escolar, acceso y calidad de la educación, subsidios a servicios públicos (energía y gas), el programa de Familias en Acción y vías terciarias.

De esta manera, tal como se puede observar en el **Cuadro 5**, los recursos adicionales en funcionamiento corresponden a \$4 billones. Los mismos se distribuyen así:

**Cuadro 5.** Gastos de funcionamiento

Sector	Monto	Destinación
Salud	\$2,9 billones	Aseguramiento en salud originados por los recobros al Sistema y para ajustar la indexación del valor de la UPC al 7%.
Hacienda	\$0,8 billones	Implementación de los acuerdos de paz y gastos asociados al postconflicto.
Rama Judicial, Fiscalía, Defensa y Policía, Relaciones Exteriores	\$0,3 billones	Gastos generales y transferencias de la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Defensa y Policía Nacional, y el Ministerio de Relaciones Exteriores para atender las cuotas de Colombia en Organismos Internacionales.

Fuente: MHCP

En cuanto a las inversiones adicionales, las mismas se distribuyen en sectores estratégicos para el crecimiento económico y la equidad en el país, principalmente, relacionados con educación, minas y energía, inclusión y transporte. Realizar dichas inversiones permitirá continuar con políticas de Estado fundamentales para mantener y mejorar la calidad de vida de la población colombiana, particularmente de aquella población con menores recursos. Se destacan incrementos de la inversión principalmente para los siguientes sectores (**Cuadro 6**).

**Cuadro 6.** Gastos de inversión

Sector	Monto	Destinación
Educación	\$2,0 billones	Fortalecimiento del Plan de Alimentación Escolar (PAE) Créditos para educación superior a través del Icetex Calidad de educación superior Infraestructura educativa
Minas y energía	\$2,0 billones	Subsidios eléctricos y de gas, manteniendo el esquema actual de estrato 1 (60%), estrato 2 (50%) y

Sector	Monto	Destinación
		15% (estrato 3) Recursos para la CREG, SGC, IPSE y ANM
Hacienda	\$1,3 billones	Recursos para atender los gastos asociados al postconflicto
Inclusión social	\$1,1 billones	Programa Familias en Acción
Transporte	\$1,1 billones	Vías terciarias Mantenimiento vial Conectividad regional
Vivienda	\$0,6 billones	Programas estratégicos de agua Gestión de residuos sólidos Saneamiento de vertimientos Frech II Semillero de propietarios Saneamiento y titularización de predios Política urbana y sector habitacional
Defensa y Policía	\$0,5 billones	Mantenimiento de flota Capacidad de las fuerzas militares Mantenimiento de unidades
Agropecuario	\$0,4 billones	Inclusión financiera Fondo comercialización Vivienda rural Alianzas productivas Planes de ordenamiento Sistemas de información de tierras Formalización de predios privados Procesos agrarios Distritos de riego
Deporte	\$0,3 billones	Proyecto "Supérate" Apoyo al sistema olímpico y convencional, y sistema paralímpico
Ambiente	\$0,1 billones	Conservación, manejo y protección del Sistema de Parques Nacionales Naturales Producción de información hidrológica, meteorológica y ambiental

Sector	Monto	Destinación
Ciencia y tecnología	\$0,1 billones	Formación de doctores, y maestrías Apoyo a centros de investigación ONDAS Innovación I+D+i Administración SNCTI Proyectos I+D+i
Salud	\$0,1 billones	Recursos para la atención en salud y promoción social en salud
Cultura	\$0,1 billones	Mantenimiento en infraestructura Salvaguardia del patrimonio Política cultural Estímulos Gestión cultural Biblioteca Nacional Industrias culturales Conocimiento cultural

Fuente: MHCP

Conforme lo anterior, es importante recalcar que la no aprobación de los recursos adicionales generaría impactos muy negativos sobre la calidad de vida de la población colombiana, deteriorando no solo sus condiciones económicas y sociales actuales, sino la capacidad de generar habilidades que permitan la superación de la pobreza y la consolidación de la clase media. Por tal razón, a continuación, se presenta de manera detallada la desagregación de los principales gastos que se financiarían con los ingresos obtenidos a partir de la aplicación de la Ley de financiamiento.

- **Sector Salud:** se adicionan recursos por valor de \$3,0 billones. De los cuales se destinan: \$2,9 billones para el aseguramiento en salud, asociado a la prestación de servicios de salud, que permita asegurar el acceso universal y efectivo de la población a los servicios de salud, bajo un enfoque de derechos, en condiciones de sostenibilidad y eficiencia; \$101 mil millones para el fortalecimiento de los actores para la apropiación del enfoque diferencial en la atención en salud y promoción social en salud; \$11 mil millones en el Instituto Nacional de Salud para la renovación tecnológica de los laboratorios y para el fortalecimiento de la vigilancia, detección, valoración y respuesta ante riesgos, eventos, emergencias y epidemias en salud pública a nivel nacional. Por último, \$3,2 mil millones para el proyecto fortalecimiento de la gestión administrativa, tecnológica y operativa del Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia.
- **Sector Hacienda:** se adicionan recursos por valor de \$2,2 billones, de los cuales \$0,8 billones en funcionamiento y \$1,3 billones en inversión. En el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se incluyen los recursos de funcionamiento para atender las diferentes necesidades que se

presenten en las demás entidades del PGN relacionados con el postconflicto y procesos de paz.

- **Sector Educación:** se adicionan recursos por valor de \$2,0 billones. \$500 mil millones para atender el Plan de Alimentación Escolar (PAE); \$750 mil millones para Créditos y becas del Icetex, renovación de sus créditos líneas, subsidio a la tasa de interés y de sostenimiento, nuevas convocatorias de Fondos poblacionales y cumplimiento de compromisos de atención a la población rural y gratuidad educativa; calidad educativa por \$226 mil millones para evaluación diagnóstico formativa a 40.000 docentes con análisis de resultados; Pruebas SABER a 2,8 millones de estudiantes; continuidad Programa Todos a Aprender -PTA-, Programa Nacional de Lectura, bilingüismo, becas para docentes, materiales educativos, entre otros. Asimismo, infraestructura educativa por \$275 mil millones para ejecución de obras en la ruralidad, mejoramiento de infraestructura, reforzamiento, construcción de cocinas y comedores escolares, avance de forma escalonada en la Jornada Única y cumplimiento de compromisos derivados de fallos de restitución de tierras; fomento de la educación superior por \$116 mil millones para acompañamiento a 30 estrategias de regionalización de la educación superior, dotación física, tecnológica y bibliográfica de 50 IES; programas de primera infancia y población vulnerable por \$79 mil millones para atención integral a la primera infancia en condición de vulnerabilidad; construcción sede Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca – Bogotá \$10 mil millones; y otros proyectos por \$41 mil millones.

A manera de ejemplo, por medio de la aprobación de estos recursos para el sector educación, se permitirá la entrega de más de 529 millones de raciones más de alimentación escolar en el año, alcanzando 1.125 millones de las mismas. De la misma manera, se garantizarán las modalidades de financiación del Icetex para créditos de 13.835 estudiantes nuevos, subsidio a la tasa de estudios para 253.828 estudiantes, condonación de créditos conforme graduación de 15.936 estudiantes, y subsidio al sostenimiento de 73.246 estudiantes.

- **Sector Minas y energía:** se programaron recursos adicionales por cerca de \$2,0 billones. De los cuales: \$1,9 billones se destinan al mantenimiento del esquema actual de subsidios de energía y gas, beneficiando al estrato 1 (60%), estrato 2 (50%) y estrato 3 (15%). De igual forma, se incorporaron recursos para la ampliación del conocimiento geológico y monitoreo de geo-amenazas a través del Servicio Geológico Colombiano por \$9 mil millones, para soluciones energéticas en zonas no interconectadas en el IPSE por \$20 mil millones, para estudios regulatorios y mejoramiento en la CREG por \$8 mil millones y para los programas TIC de la ANH por \$17 mil millones.

Permitir estas mayores inversiones garantizaría el mantenimiento de los subsidios de energía para 11,3 millones de hogares durante los cuatro trimestres del 2019 y 5,2 millones de hogares que se benefician de menores tarifas en el servicio público de gas. Sin estas inversiones, no sería posible distribuir dichos recursos para los hogares de los estratos como hoy se realiza,

lo cual implicaría un desmonte progresivo de los mismos del estrato 3 hasta el 1, así como posibles faltantes para la cobertura durante todo el año.

- **Sector Inclusión Social:** se adicionan recursos por \$1,1 billones destinados al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social con el fin de atender 5 ciclos de las transferencias monetarias condicionadas para población vulnerable, representadas en incentivos en educación y salud. De no contar con dichos recursos, solo es posible atender 2 ciclos. En el ICBF, se programan recursos adicionales por \$24 mil millones para el proyecto de protección de niños, niñas y adolescentes para garantizar el restablecimiento de sus derechos.

- **Sector Transporte:** se incluyeron recursos por \$1,1 billones de la siguiente manera: \$500 mil millones para el mejoramiento y mantenimiento de la Red Vial Terciaria a nivel nacional, \$130 mil millones para continuar con la construcción de las obras anexas al Túnel de la Línea, \$376 mil millones para la construcción, mejoramiento y mantenimiento de la red vial nacional no concesionada, \$41 mil millones para el programa de renovación y reposición del parque automotor de carga y \$30 mil millones para la recuperación de la navegabilidad del Río Magdalena.

A manera de ejemplo, la aprobación de los recursos para la atención de la red vial terciaria podría representar aproximadamente el mejoramiento de 500 km de vías terciarias por medio de placa huella.

- **Sector Vivienda:** se adicionaron \$565 mil millones, de los cuales \$219 mil millones se incorporaron en el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para atender principalmente el apoyo financiero a los programas de agua potable y saneamiento básico, saneamiento de vertimientos, manejo de residuos sólidos y desarrollo urbano y territorial, y \$346 mil millones en Fonvivienda para atender los programas de vivienda “Semillero de Propietarios”, “Casa digna Vida digna”, mejoramiento de vivienda y cobertura a la tasa de créditos hipotecarios.

Los recursos adicionales para este sector garantizarían la cobertura de más de 1.200 familias cubiertas en el programa de vivienda rural, cerca de 25.838 nuevas coberturas de tasa interés (VIP y VIS), así como “Mi Casa Ya – Cobertura de tasa”. Así mismo, permitiría financiar los nuevos proyectos “Semillero de propietarios” y “Casa digna Vida digna”, cuya cobertura se estima en hasta 19.905 familias.

- **Sector Defensa:** se adicionaron \$500 mil millones a fin de financiar el mantenimiento de flota, la capacidad de las fuerzas militares y el mantenimiento de unidades.

- **Sector Agricultura y Desarrollo Rural:** se incluyeron recursos adicionales por 350 mil millones, para reforzar, de manera general, todos los proyectos de inversión a cargo de las entidades del sector. En el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se destinan principalmente para esquemas e instrumentos financieros y la gestión de riesgos agropecuarios a través del Incentivo a la Capacitación Rural – ICR, Línea Especial de Crédito

– LEC y el Fondo Nacional de Solidaridad Agropecuario (FONSA). El fortalecimiento de la competitividad de las cadenas productivas agrícolas, forestales, pecuarias, pesqueras y acuícolas, la construcción de capacidades empresariales rurales, los subsidios para la construcción o mejoramiento de vivienda de interés social rural y el programa de alianzas productivas son otros de los receptores de estos recursos.

Adicionalmente, en el Instituto Colombiano Agropecuario se asignaron recursos para la reducción de los riesgos sanitarios y fitosanitarios en la producción agropecuaria; en la AUNAP para el fomento del recurso pesquero y de la acuicultura. Igualmente se adicionaron recursos para la atención, dotación, adjudicación, ordenamiento y formalización de tierras, a cargo de las entidades del sector. Finalmente, con los recursos adicionados al sector, se atenderán actividades de reactivación económica, social y ambiental en las zonas PDET y zonas priorizadas por el acuerdo de paz y el postconflicto, y la implementación de estrategias de cofinanciación en el marco de los programas de desarrollo con enfoque territorial.

- **Sector Deporte:** \$250 mil millones para atender gastos relacionados con el apoyo a la realización de los festivales escolares a nivel municipal y competencias deportivas intercolegiados a nivel municipal y departamental – Programa “Supérate” \$81 mil millones, y preparación y participación de deportistas olímpicos y paralímpicos con miras a Tokio 2020 campeonatos mundiales, Incentivos a Medallistas, glorias del deporte \$169 mil millones.
- **Sector Ambiente:** se adicionaron \$140 mil millones principalmente para incrementar la inversión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (\$32 mil millones), para fortalecer la inversión de los Institutos de Investigación del sector (\$15 mil millones), para atender las necesidades de las áreas protegidas a cargo de la Unidad de Parques Nacionales (\$17 mil millones), para mejorar el sistema de alertas tempranas meteorológicas a cargo del IDEAM (\$9 mil millones), para buscar mayor impacto de la inversión de la Corporaciones Autónomas en las regiones (\$10 mil millones) y para reforzar el Licenciamiento Ambiental (\$2 mil millones). Igualmente se incluyeron \$55 mil millones en el FONAM, para contribuir en el cumplimiento de las metas y objetivos de las entidades del sector.
- **Sector Ciencia y Tecnología:** se incluyeron \$131 mil millones para el fortalecimiento de la formación de capital humano altamente calificado y para el apoyo a la institucionalidad del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, principalmente capacitación del recurso humano para la investigación y construcción y mejoramiento de centros de investigación.
- **Sector Cultura:** \$80 mil millones para atender gastos relacionados con el Plan Nacional para las Artes, Música, Danza, Teatro y Primera Infancia \$13 mil millones; Recuperación y salvaguardia del patrimonio cultural \$22 mil millones; Economía Naranja: Ley de Económica

Naranja y fortalecimientos de Industrias culturales, y fortalecimiento y diversificación del programa de estímulos a la creación \$45 mil millones.

Por último, con el fin de dimensionar las necesidades de financiamiento adicionales, se presentan algunas comparaciones equivalentes a \$14 billones:

- **5 veces** los recursos asignados al programa **Familias en Acción**, el cual atiende a una población **de 2,4 millones de hogares** de ingresos bajos (2,4 millones de hogares representan más del 70% de las familias en situación de pobreza).
- **5,4 veces** el monto total de subsidios de energía y gas que reciben **más de 11,3 millones** de hogares de los **estrados 1 y 2** en todo el país.
- **4,7 veces** el presupuesto de formación técnica y superior del **SENA**, con el cual más de **7 millones** de colombianos tienen acceso a la educación terciaria.
- **14 veces** los recursos asignados al Programa de Alimentación Escolar (**PAE**).
- El **46 %** del pago de **intereses de la deuda** proyectados para **2019**.
- El **56%** del déficit total del Gobierno Nacional Central permitido por la **Regla Fiscal** para **2019**.

#### **4 Contenido del proyecto de ley**

La Ley de Financiamiento tiene dos propósitos centrales: i) generar recursos adicionales para balancear el PGN2019; ii) mejorar la estructura impositiva en aras de una mayor progresividad, eficiencia y competitividad tributaria, de la mano de mejoras procedimentales y administrativas de la DIAN.

De acuerdo con estos objetivos, el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ha diseñado una estrategia para alcanzarlos, la cual se materializa en los siete (7) apartados (títulos) que componen el articulado. A continuación, presentamos, a manera de introducción al tema, un breve resumen de cada uno de éstos:

##### **i) Mecanismos de Financiamiento en impuesto a las ventas e impuesto al consumo**

Se propone la reducción gradual de la tarifa general del IVA a 18% en los años 2019-2020 y de 17% a partir de 2021. La medida irá acompañada de una unificación de las tarifas de IVA y la eliminación de algunos bienes que se han considerado como exentos o excluidos de este gravamen. Con respecto a este último punto, es importante aclarar que se permanecerán sin IVA una lista de bienes y servicios tales como: servicios de salud, medicamentos, seguridad social, servicios de educación, servicios de

transporte, servicios públicos domiciliarios, construcción de edificaciones excluidas hoy, alquiler de vivienda, servicios financieros, entre otros.

Simultáneamente, el Gobierno Nacional propone la creación de un mecanismo de compensación con el fin de proteger el poder adquisitivo de los hogares de menores ingresos del país. De acuerdo con las estadísticas del DANE, el 26,9% de la población en Colombia se encuentra por debajo de la línea de pobreza monetaria<sup>19</sup>. Bajo este criterio, el Gobierno pretende beneficiar a los tres (3) primeros deciles (por nivel de ingresos) de colombianos. Así, no solo se lograría mejorar la situación de la población pobre, sino que se protegería a un **3,1% de hogares adicional** que superan dicha línea pero que podrían llegar a considerarse como población económicamente vulnerable. Las estimaciones hechas por el Ministerio de Hacienda indican que el monto total promedio a transferir, a través de los programas sociales ya existentes, ascendería a \$2,6 billones, lo que representaría un ingreso mensual adicional para las familias beneficiadas de \$51.300 en 2019.

Se debe agregar que las exenciones que actualmente existen en el cobro del IVA no están cumpliendo con el objetivo de beneficiar a las personas de más bajos ingresos. Asimismo, el recaudo tributario proveniente del IVA es bajo en Colombia en comparación con países de la región y de la OECD. De hecho, la Comisión de Expertos para la Equidad y Competitividad Tributaria (CEECT) identificó, como una de las principales causas de esta limitación, la amplia lista de bienes exentos y excluidos de IVA, que además beneficia en mayor medida a los hogares de ingresos más altos.

Así, la propuesta que se pone a consideración del Honorable Congreso constituye un paso importante para cumplir con los dos objetivos que se plantean: aumentar el recaudo en 2019 con el propósito de financiar gran parte de la inversión social del PGN2019 y avanzar hacia una estructura tributaria más progresiva y eficiente.

## **ii) Normas de financiamiento en impuesto sobre la renta de personas naturales**

El Gobierno propone simplificar el esquema de liquidación del impuesto de renta a personas naturales, unificando en una cédula general las rentas de trabajo, de pensiones, de capital y las no laborales. Del mismo modo, se propone la creación de un nuevo rango de tarifa marginal (37%) para personas naturales cuya base gravable supere las 13.100 UVT's, es decir, la población con mayores ingresos del país. En cuanto a las deducciones, éstas se limitarán a un 35% para todos los contribuyentes.

Este conjunto de medidas facilitará los trámites a los contribuyentes y limitará a su vez el uso de prácticas de evasión y elusión que beneficiaban a las personas de mayores ingresos. Todo lo anterior permitirá aumentar el recaudo tributario tanto en 2019 como en los años subsiguientes, al mismo tiempo que se corregirán ineficiencias y aumentará la progresividad de la política fiscal.

## **iii) Normas de financiamiento a través del impuesto al patrimonio, normalización e impuesto a los dividendos**

---

<sup>19</sup> Cifras de la incidencia de la pobreza monetaria para 2017



El Capítulo I del Título III del proyecto de ley que se somete a consideración del Honorable Congreso de la República, busca crear un impuesto al patrimonio para los años gravables 2019 y 2020.

El impuesto se establece para las personas naturales, sucesiones ilíquidas y personas jurídicas extranjeras cuyo patrimonio sea superior a \$3.000 millones. Una vez determinado si se es declarante del impuesto, los primeros \$3.000 millones de patrimonio y hasta \$5.000 millones, se liquidan a la tarifa del 0,5% y los patrimonios iguales o que excedan los \$5.000 millones, se gravarán a la tarifa del 1%. Adicionalmente, se aclara que el registro de los activos que se realiza a través de este impuesto no implica la legalización de los mismos cuando su origen hubiere sido ilícito o se encuentren directa o indirectamente relacionados con el lavado de activos o la financiación del terrorismo.

La base gravable del impuesto al patrimonio se define como el valor del patrimonio bruto poseído a 1 de enero de 2019 y de 2020 menos las deudas a cargo, vigentes en esa fecha, determinado conforme a lo previsto en el Estatuto Tributario. Del valor así definido, el artículo propuesto permite la detracción de los siguientes valores:

- a. Solamente para las personas naturales, las primeras 13.500 UVT del valor patrimonial de su casa o apartamento de habitación donde efectivamente habita; por tanto, no quedan cobijados inmuebles de recreo, segundas viviendas u otro inmueble que no cumpla con tal condición.
- b. El valor patrimonial de los bienes objeto del impuesto complementario de normalización declarados en el periodo gravable 2019.

Vale señalar que la tarifa del impuesto es determinada de manera progresiva y marginal; esto es, a aquellos sujetos pasivos que reportan una mayor base gravable les es aplicable una tarifa efectiva mayor que a aquellos sujetos pasivos que reportan una menor base gravable.

Adicionalmente, el proyecto de Ley propone prohibir la compensación, deducción o descuento del impuesto al patrimonio en el impuesto sobre la renta y complementarios u otros impuestos.

Finalmente, se modifica el artículo 298-8 al Estatuto Tributario cuyo propósito es someter el impuesto al patrimonio creado, a las normas sobre declaración, pago, administración, control contempladas en los artículos 298, 298-1, 298-2 y demás disposiciones concordantes de dicho Estatuto.

#### **iv) Medidas para combatir la evasión y el abuso en materia tributaria**

Las prácticas de evasión y abuso en materia tributaria, incluyendo las conductas elusivas, tienen un impacto adverso en el sistema tributario colombiano, por cuanto implican un menor recaudo fiscal, una mayor tasa impositiva para aquellos sectores que se encuentran dentro de la formalidad, erosionan la base gravable y deslegitiman a nuestras instituciones, y disminuyen la confianza de los contribuyentes en éstas.

En el caso particular colombiano, se ha evidenciado que la evasión del impuesto de renta y del impuesto sobre las ventas -IVA oscila entre el 3% y 4% del PIB; la evasión en el impuesto sobre la

renta es aproximadamente del 39% del recaudo y en el impuesto sobre las ventas -IVA es cercana al 23% del recaudo. Además, el contrabando se acerca a US\$7 millones.

En vista de lo anterior, la Ley de Financiamiento propone una serie de medidas, que se constituyen en cláusulas anti-evasión y anti-abuso, relacionadas con la determinación del impuesto sobre la renta en la venta de bienes y servicios, establecimientos permanentes, entidades controladas del exterior, fondos de capital privado, entidades sin ánimo de lucro y responsabilidad solidaria. Adicionalmente, la Ley de Financiamiento propone, en el capítulo del impuesto sobre las ventas –IVA, una reformulación del sistema de facturación electrónica con el propósito de frenar los altos índices de conductas de evasión y abuso, y realizar las investigaciones pertinentes cuando se detecten comportamientos injustificados.

Estas medidas reducirán el abuso en materia tributaria por cuanto harán que la evasión y/o elusión sea cada vez más costosa y, en consecuencia, a la hora de evadir y/o eludir sus obligaciones tributarias, los contribuyentes analicen su utilidad comparada con los costos de ser descubiertos por defraudar al fisco. En definitiva, al incorporar las cláusulas anti-abuso y limitaciones, el costo de evadir y/o eludir es mayor, por lo que los incentivos para llevar a cabo estas conductas son menores.

#### **v) Normas de financiamiento a través de medidas para la reactivación económica**

En esta sección, el Gobierno presenta a consideración del Congreso un paquete de medidas que mejoran la competitividad de las empresas ajustando su carga tributaria actual (la cual, como mencionamos previamente se encuentra en 69,7% de las utilidades brutas y es muy superior al promedio latinoamericano), con el fin de incentivar la inversión, la generación de empleo y el crecimiento económico. Puntualmente, las medidas que se proponen en el proyecto de ley se pueden clasificar en las siguientes tres categorías: i) formalización empresarial y laboral; ii) reducción de la tarifa efectiva; e, iii) incentivos tributarios para desarrollar inversiones de gran escala y en sectores (regiones) clave para el desarrollo del país.

En el primer grupo, se plantea la creación del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación (SIMPLE). El objetivo de este impuesto es reducir la informalidad, el cual constituye uno de los principales retos que enfrenta el país en materia económica y social. La principal ventaja de este esquema alternativo de tributación es que reduce significativamente los costos de formalizarse y ofrece, a su vez, beneficios a un universo amplio de contribuyentes, al cubrir el impuesto sobre la renta, el impuesto al consumo, el impuesto de industria y comercio, a todas aquellas personas naturales o jurídicas que hubiesen obtenido ingresos brutos iguales o superiores a 1.400 UVT e inferiores a 80.000 UVT.<sup>20</sup> La tarifa que aplica estará en función de la actividad económica, teniendo en cuenta la heterogeneidad en los márgenes de ganancia de cada sector, pero en ningún caso la tarifa superará el 13,6% de los ingresos brutos obtenidos por el establecimiento. Así, con esta propuesta se busca aumentar el recaudo a través de la creación de empresas formales, creando las

---

<sup>20</sup> Se excluyen algunas actividades y se definen otros criterios para poder acceder a este régimen (ver Título V, Capítulo 1 del Proyecto de Ley de Financiamiento)

condiciones para impulsar el círculo virtuoso inversión-generación de empleo formal-crecimiento económico-inversión.

En la segunda categoría, se encuentran las medidas que reducirán la tarifa efectiva de tributación que asumen las empresas en Colombia, tanto las grandes como las pequeñas. En este orden de ideas, las medidas son: i) reducción de la tasa estatutaria de renta de 33% a 30%, ii) incrementar la deducibilidad del gravamen a los movimientos financieros (GMF) del 50% al 100%, iii) permitir que el 50% del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) sea descontable del impuesto de renta, y iv) hacer 100% descontable el IVA por la adquisición de bienes de capital del impuesto de renta. Todas las propuestas apuntan a la reactivación económica, teniendo en cuenta que, disminuyéndole la carga tributaria, los empresarios –nuevos y ya existentes- tendrán mayor disponibilidad de recursos para ser invertidos, generando más empleo y bienestar a los colombianos. En últimas, estas medidas favorecerán el recaudo tributario vía mayor crecimiento económico y mayor cantidad de empresas en el país.

Por último, en tercera categoría se proponen incentivos tributarios para que se desarrollen megainversiones obras de infraestructura en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), e inversiones en sectores de la economía naranja y para el desarrollo del campo colombiano. Parte fundamental del desarrollo social y económico del país, dependerá del dinamismo de las inversiones que se hagan en estas actividades y regiones del país. A medida que estos proyectos sean sostenibles y exitosos, habrá menores necesidades para la población y menores presiones fiscales que atender.

**vi) Otras normas para aumentar el recaudo a través de medidas de seguridad jurídica, simplificación y facilitación**

Para aumentar el recaudo tributario, necesario para satisfacer los gastos a cargo del Estado colombiano, se requiere incorporar procedimientos que otorguen seguridad jurídica y faciliten la interacción entre la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y los administrados. Para estos efectos, la Ley de Financiamiento sugiere realizar modificaciones a los mecanismos de notificación electrónica con el propósito de disminuir las cargas procesales y económicas a cargo de la Administración Tributaria, y agilizar los procesos en cabeza de ésta.

En el mismo sentido, se propone realizar ajustes al régimen de facturación electrónica y racionalizar el régimen sancionatorio para los proveedores tecnológicos y autorizados, de tal forma que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN logre implementar a cabalidad la facturación electrónica.

Los anteriores objetivos se enmarcan en el programa de fortalecimiento de la Administración Tributaria y, adicionalmente, buscan dar cumplimiento al principio de eficiencia que regir el sistema fiscal colombiano.

**vii) Disposiciones finales**

Se propone habilitar al Gobierno Nacional para implementar estrategias de cobertura que le permitan proteger parcial o totalmente los ingresos petroleros del Gobierno Nacional Central contra la volatilidad natural de los precios del petróleo.

Los ingresos petroleros han sido fuente representativa de los ingresos del GNC, en 2013 representaron el 19,7% del total sus ingresos, no obstante, luego de la contracción de los precios del petróleo en 2014, estos representaron 0,6%. Estas volatilidades de los ingresos petroleros del GNC hacen más compleja la programación fiscal del país. Por otra parte, la programación fiscal y la elaboración del Presupuesto General de la Nación se determinan con base en un precio de petróleo proyectado para el año, que puede variar en función de los determinantes del mercado internacional del petróleo. Si bien el mercado del petróleo anticipa el comportamiento de los factores de oferta y demanda para pronosticar la tendencia del precio, la volatilidad de los precios ha dominado el comportamiento del mercado. Adicionalmente, la volatilidad en los precios del petróleo, y su impacto en los ingresos petroleros, tiene implicaciones sobre el costo de financiamiento de la nación, ya que, al estar la nación expuesta al riesgo ocasionado por menores precios del petróleo, los acreedores exigen una mayor compensación por el riesgo de default.

Considerando la naturaleza incierta del mercado petrolero, la relevancia de los ingresos petroleros en los ingresos del GNC y la sensibilidad de estos a cambios del precio, se hace deseable implementar estrategias de cobertura que permita proteger al Gobierno ante variaciones de los precios del petróleo. De esta forma, la propuesta que se pone a consideración es el desarrollo de una habilitación legal general que permita la realización y/o contratación de operaciones de cobertura o aseguramiento, como es el caso de las coberturas a las variaciones de los precios del petróleo. Una estrategia de cobertura permitirá compensar o reducir la pérdida en los ingresos fiscales por un menor precio del petróleo, garantizando un nivel de ingresos petroleros de la nación. De igual manera, mejorará las condiciones de crédito de la nación, permitiendo acceder a financiamiento con tasas más competitivas.

## **5 Medidas tributarias para balancear el PGN 2019**

### **5.1 El impuesto sobre las ventas –IVA**

Con el objetivo de generar mayores recursos para la financiación del PGN 2019 y en desarrollo de los pilares de simplificación y progresividad, se propone una reforma al impuesto sobre las ventas –IVA, que busca por una parte, ampliar sustancialmente el grupo de bienes y de servicios que actualmente se encuentran gravados (manteniendo solo algunas exclusiones), con un mecanismo de compensación de la carga que esta medida representa para la población de menores ingresos, así como con la determinación de un solo régimen y la unificación y disminución de la tarifa.

Como resultado de la ampliación de la base y de la unificación de tarifas, el recaudo tributario adicional se ubicaría cercano a 1,1% del PIB en 2019. La ampliación de la base más que compensa la caída proveniente de la disminución de 1 punto porcentual de la tarifa de los bienes que actualmente se encuentran gravados al 19% para 2019 y 2020, y de 2 puntos porcentuales a partir de 2021.

## 5.2 Impuesto a las ventas (IVA): Menor regresividad, mayor equidad y eficiencia

El impuesto sobre las ventas - IVA en Colombia tiene varias características que vuelven compleja su estructura, reducen su productividad (efectividad como herramienta para obtener recaudo tributario) e incrementan su regresividad. En particular, dentro de estas características se destacan la limitada base gravable del impuesto, la existencia de la tarifa preferencial de 5%, la aplicación de exenciones<sup>21</sup> para bienes transados internamente, que corresponden a un componente de gasto significativo, y la alta dispersión tarifaria entre bienes y servicios similares. Si bien en principio este trato diferenciado estaba encaminado a la protección de los derechos de la población vulnerable, garantizando el acceso a ciertos bienes y servicios, bajo las condiciones actuales se está beneficiando más que proporcionalmente a las personas de mayores ingresos, y favoreciendo los intereses algunos sectores económicos.

Como ejemplo de la gran dispersión tarifaria que está presente en la estructura del IVA, se observa que el maíz y el arroz actualmente están gravados a una tarifa distinta, dependiendo de si se destinan a un uso industrial o a otra actividad (5% si se destinan a uso industrial, excluido de lo contrario). También, muchos alimentos tienen tratamientos preferenciales que no tienen sus bienes sustitutos, afectando de esta forma la competencia sectorial. A continuación, se listan algunos ejemplos:

- Mientras que todas las proteínas animales están exentas del impuesto, las frutas y verduras están excluidas.
- El café está gravado a 5%, mientras que el té está gravado a la tarifa general.
- La panela está excluida, mientras que el azúcar está gravada al 5%.
- La mortadela, el salchichón y la butifarra están gravadas a 5%, mientras que las otras carnes procesadas están gravadas a la tarifa general.
- La sal está excluida, mientras que los otros condimentos están gravados a la tarifa general.
- Las pastas sin cocer o rellenar están gravadas al 5%, mientras que la pasta rellena está gravada a la tarifa general y el pan está excluido.
- El queso está exento mientras que los otros derivados lácteos (el yogurt y la mantequilla, por ejemplo) están gravados a la tarifa general.
- Todos los bienes de capital están gravados a la tarifa general, excepto la maquinaria y herramientas usadas en las actividades agropecuarias.

De acuerdo con lo anterior, los tratamientos preferenciales otorgados y la dispersión tarifaria generan que el gasto tributario relacionado con la estructura del IVA en Colombia sea muy alto económicamente, y no necesariamente esté beneficiando a las personas más vulnerables. Así, según cálculos de la DIAN, para el año gravable 2017 el gasto tributario que implicaban las exclusiones, exenciones y tarifas preferenciales del IVA ascendió a \$65,6 billones, superior a todo el recaudo de IVA obtenido en ese año (\$54,7 billones de recaudo bruto<sup>22</sup>).

---

<sup>21</sup> Bienes y servicios gravados con tasa 0%, y con derecho a compensación y devolución.

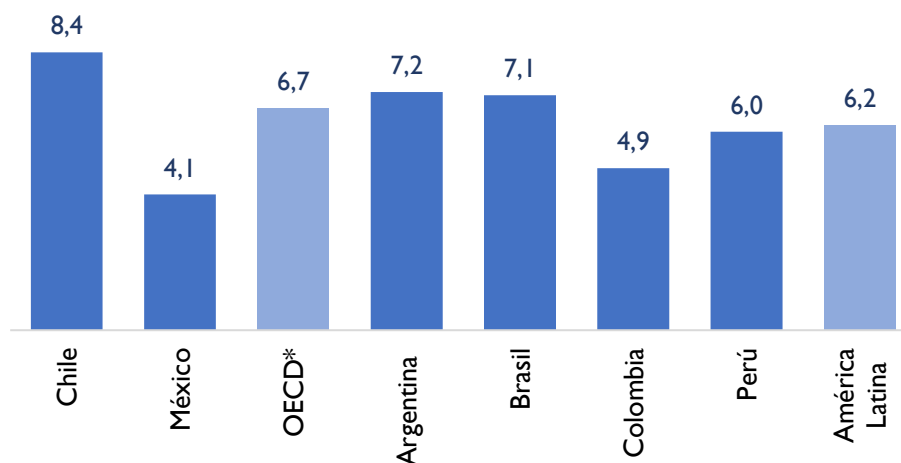
<sup>22</sup> Recaudo en efectivo y papeles, no incluye compensaciones.

En este mismo orden de ideas, la Comisión de Expertos para la Equidad y Competitividad Tributaria (CEEECT) identificó, como principales causas de esta limitación, la amplia lista de bienes exentos y excluidos de IVA, que beneficia en mayor medida a los hogares de ingresos más altos.

De forma consistente con lo anterior, según cifras de la OCDE, el recaudo de IVA efectivamente obtenido en Colombia es apenas superior al 40% del recaudo de IVA potencial para 2015, si todo el consumo final de la economía se gravara y no hubiera evasión. Este es uno de los porcentajes de recaudo efectivo como porcentaje del potencial más bajos de toda América Latina (promedio de 58%) y de los países de la OCDE (56% en promedio). Por otra parte, de acuerdo con CEPAL (2018), el gasto tributario de 2016 en IVA en Colombia (6,3% del PIB), es el más elevado de América Latina, aproximadamente el triple del estimado en Perú y México, y alrededor de 6 veces más que el estimado en Chile y Brasil para el 2018.

En efecto, si bien históricamente América Latina ha sido una región que ha centrado su estructura tributaria en el IVA, el recaudo de este impuesto como proporción de la economía colombiana es inferior al de la región y al de la OECD (**Gráfico 11**). En efecto, en 2016 el país recaudó 4,9% del PIB por este concepto, mientras países como Chile, Brasil y Perú recaudaron mucho más, 8,4%, 7,1% y 6,0% respectivamente. El recaudo de IVA en los países pertenecientes a la OECD supera al de Colombia, pese a ser países que concentran la mayor parte de sus ingresos tributarios en impuestos directos.

**Gráfico 11:** Recaudo tributario de IVA 2016 (% del PIB)



Fuente: Estadísticas OECD.

\*Los datos de OECD corresponden al promedio de 2015.

Este tipo de excepciones erosionan la base gravable, reduciendo la capacidad de recaudo del impuesto, constituyéndose de esta forma en un gasto tributario. Este corresponde al costo en que incurre el Estado al dejar de percibir recursos públicos, producto de deducciones o exenciones tributarias. En consecuencia, el gasto tributario puede entenderse en la práctica como un gasto o transferencia directa que beneficia a quien se le permite pagar un nivel impuestos inferior al estipulado.

El elevado gasto tributario en IVA que tiene actualmente el país abre un interrogante, ¿están beneficiando a la población objetivo estos recursos que el Estado deja de percibir?

Actualmente, el mecanismo de protección de los sectores de bajos ingresos es ineficiente al materializar dicha protección, pues, en aras de aumentar la progresividad del IVA, recurre a una medida regresiva en la medida que permite que un sector amplio de población no contribuya contando con una capacidad contributiva más que suficiente para hacerlo. En línea con Barreix, Bès y Roca (2010)<sup>23</sup>, en la mayoría de los países, los intentos por aliviar la regresividad del IVA han terminado por beneficiar relativamente más a los deciles de la población que reciben mayores ingresos, neutralizando las intenciones iniciales, a un costo fiscal importante. Este costo fiscal termina reflejándose en una limitación de recursos para financiar gasto público social, lo cual reduce la capacidad redistributiva de la política fiscal.

En efecto, Barreix et al. (2009)<sup>24</sup> muestran que, en el caso de Honduras, el gasto tributario en el IVA de 2005 ascendió a 2,3% del PIB e implicó una disminución del Gini de solamente 0,008 puntos, mientras que el gasto de 0,5% del PIB en el Programa de Asignaciones Familiares (PRAF) conllevó una disminución del Gini de 0,004 puntos. Por lo cual, se estima que un punto del PIB en Asignaciones Familiares tuvo dos veces y media el impacto redistributivo de un punto de exoneraciones de IVA.

De esta forma, el proyecto plantea una modificación al régimen del IVA, ampliando su base gravable de manera detallada, con el objetivo de lograr el fin constitucionalmente legítimo e imperioso de aumentar la progresividad, equidad y justicia del sistema tributario verificando que las personas que tengan la capacidad para contribuir en razón de su consumo, lo hagan; pero a la vez garantizando que la población vulnerable pueda acceder a los bienes y servicios necesarios para llevar una vida digna y que su capacidad de consumo no se agote en el consumo de dichos bienes. Circunstancia que, reiteramos, el esquema actual del IVA no permite. Adicionalmente, al existir una lista muy larga de exclusiones y exenciones, vuelve muy complejo el sistema y dificulta el adecuado cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes. Deja de ser evidente si un bien o servicio está gravado, y a qué tarifa lo está. También, esta base gravable reducida facilita la elusión y la evasión, pues se dificulta la tarea de la DIAN de verificar si una venta efectivamente debe estar gravada o no, debido a la amplia gama de bienes y servicios que está excluida del impuesto.

La dispersión tarifaria actual también vuelve muy complejo el sistema, pues dentro de una misma categoría de bienes y servicios pueden existir notables diferencias en las tarifas, lo cual incrementa los costos en los que deben incurrir las empresas para cumplir sus obligaciones tributarias acorde a la normatividad. Esta dispersión tarifaria, además, es particularmente nociva para la lucha contra la evasión y la elusión, pues se vuelve más difícil para la DIAN determinar si un contribuyente está evadiendo o no, haciendo pasar sus ventas como si fueran de un producto similar al que efectivamente vende, que tiene un tratamiento preferencial en cuanto al IVA.

---

<sup>23</sup> Barreix, A., Bès, M. y J. Roca. (2010). El IVA personalizado: Aumentando la recaudación y compensando a los más pobres. BID.

<sup>24</sup> Barreix, A., Bès, M. y J. Roca. (2009). Equidad Fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. BID.

### 5.3 Contexto Constitucional en relación con el IVA sobre bienes de primera necesidad

Considerando que una de las principales propuestas que se plantea en relación con el IVA consiste en la ampliación de los productos gravados, se considera de gran importancia exponer los principales antecedentes jurisprudenciales que fueron considerados por el Gobierno al momento de estructurarla, con el fin de garantizar su coherencia constitucional, toda vez que se trata de un asunto de especial importancia para toda la población colombiana, y en especial, para aquellos con menor capacidad contributiva.

El gravamen a bienes y servicios de primera necesidad ha sido tratado en gran profundidad por la jurisprudencia constitucional, a pesar de que han sido pocos los pronunciamientos frente a este tema.

Al referirse a este asunto de altísima relevancia constitucional, dicha Corporación ha cimentado sus fallos sobre la premisa de que no existe una prohibición constitucional genérica en cabeza del legislador de gravar con IVA los bienes y servicios de primera necesidad<sup>25</sup>. La Corte ha señalado que es indudable que el legislador detenta una amplísima potestad de configuración en materia tributaria y que, por lo tanto, es de su exclusiva competencia determinar los elementos que configuran cada tributo<sup>26</sup>, sin embargo, ha dispuesto que la misma no por amplia resulta absoluta<sup>27</sup>, puesto que los límites al ejercicio de esta potestad son los principios constitucionales y los derechos fundamentales de los asociados.

Ahora, los tributos indirectos han tenido un desarrollo especial por parte de la Corte ya que su estructura presenta retos particulares para materializar los referidos principios constitucionales, principalmente de cara al principio de progresividad tributaria.

En lo atinente a la relación entre el IVA y la progresividad del sistema tributario, la Corte ha reconocido que “por la conformación técnica de ese tributo indirecto y la necesidad de su administración eficiente, no es susceptible de ser creado y recaudado atendiendo el principio de la progresividad, pues la misma depende de un criterio distinto que atiende es a la proporcionalidad existente entre el beneficio recibido y el monto del impuesto” (se subraya). Sin embargo, igualmente ha manifestado que ello “no implica

---

<sup>25</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2014: “en la sentencia C-776 de 2003 no se estableció una regla jurisprudencial conforme a la cual el legislador esté inevitablemente obligado, por la Constitución, a excluir o a declarar exentos del IVA todos los bienes de primera necesidad. Lo cual significa que el Congreso no tiene una prohibición absoluta de gravar con IVA algunos bienes de primera necesidad.”

<sup>26</sup> Al respecto, dicha Corporación en jurisprudencia pacífica y reiterada ha señalado: “3.4.1. El margen de configuración del legislador en materia tributaria es muy amplio, conforme a lo previsto en los artículos 150.12, 154 y 338 de la Constitución. Dentro de este margen el legislador puede crear, modificar y eliminar impuestos, tasas y contribuciones nacionales, y puede regular todo lo pertinente al tiempo de su vigencia, sus sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, las tarifas y las formas de cobro y recaudo. Además, puede prever exenciones a dichos tributos” (se subraya). Corte Constitucional. Sentencia C-551 de 2015.

<sup>27</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-913 de 2011: “No obstante, la misma jurisprudencia ha aclarado que, en todo caso, la atribución para fijar el régimen legal del tributo, si bien es amplia y discrecional, no es absoluta, pues la misma encuentra límites precisos en la propia Constitución Política. Ha precisado la Corte que los límites impuestos al poder decisorio del Congreso en materia impositiva, se concretan en los siguientes aspectos: (i) inicialmente, frente al deber individual de contribuir a la financiación de los gastos públicos, pues el mismo tiene que ser desarrollado conforme a los criterios de justicia y equidad (C.P. art. 95-9); (ii) también con respecto a la construcción del sistema tributario como tal, toda vez que éste debe estar fundado, por una parte, en los principios de legalidad, certeza e irretroactividad (C.P. art. 338), y por la otra, en los principios de equidad, eficiencia y progresividad (C.P. art. 363); finalmente, (iii) las regulaciones tributarias deben respetar los derechos fundamentales, y, en ese contexto, adoptarse con un criterio de razonabilidad y proporcionalidad”



*que dicho principio sea ajeno al control constitucional de determinados impuestos individualmente considerados, o de elementos singulares integrantes del ordenamiento tributario, ni que sea inaplicable a los tributos indirectos, sino que al examinar la constitucionalidad de cada uno de estos componentes, a la luz del principio de progresividad, las preguntas que debe hacerse el juez deben apuntar a definir: (i) si el mencionado tributo o elemento podría aportar al sistema una dosis de manifiesta regresividad, (ii) si desconoce el derecho al mínimo vital y (iii) si como instrumento fiscal incorpora una limitación irrazonable en el principio de progresividad (CP art 363). En caso de que así sea, el tributo o precepto tributario acarrearía consecuencias de regresividad para el sistema, que lo harían inconstitucional”.*

Así entonces, como se mencionó previamente, la Corte se ha pronunciado en pocas oportunidades con fuerza vinculante en cuanto a la facultad del legislador de ampliar la base gravable del IVA a bienes previamente exentos o excluidos, a saber: la primera en la Sentencia C-776 de 2003 y la segunda en la Sentencia C-100 de 2014.

En estos fallos la Corte Constitucional analizó la alegada inconstitucionalidad de unas normas que introducían reformas al IVA, gravando algunos bienes y servicios que el Tribunal denominó como “de primera necesidad” y que hasta ese momento no habían sido objeto del referido gravamen.

Dada la similitud entre el contenido normativo de las normas acusadas y los cargos presentados en sendas demandas, en su pronunciamiento de 2014, el Tribunal fundó su decisión en el fallo del 2003 y procedió a hacer un recuento de los “elementos de interpretación de la sentencia C-776 de 2003, en lo que respecta a los límites del legislador al momento de regular el impuesto al valor agregado sobre bienes de primera necesidad”, de la siguiente manera:

“[...] la sentencia C-776 de 2003 sostiene que la Constitución admite un gravamen sobre el consumo de bienes y servicios de primera necesidad ‘siempre y cuando existan políticas efectivas que compensen la afectación al mínimo vital de las personas que, debido a su condición económica, enfrentarían dificultades o se verían en imposibilidad de acceder a los mismos a causa del mayor valor que deben pagar por ellos a causa del impuesto’. La Corte no define, por ser un asunto en principio del resorte del legislador, cuáles son las políticas efectivas de compensación. [...]”.

[De esta manera], la sentencia C-776 de 2003 no puede interpretarse como una autorización para gravar la totalidad de los bienes de primera necesidad, sino como una prohibición dirigida al legislador, de acuerdo con la cual este no puede gravar la totalidad de los bienes de primera necesidad en el modo como lo hacía el artículo 116 de la Ley 788 de 2002. Este último fue declarado inexecutable en la medida en que gravaba “todos los bienes y servicios de primera necesidad” (C-776 de 2003), de un modo que resultaba manifiestamente contrario a los principios de justicia, equidad y progresividad, y al mínimo vital, en tanto (i) introducía el gravamen sobre bienes y servicios de primera necesidad antes excluidos o exentos, (ii) lo hacía de manera indiscriminada; (iii) sin el mínimo de deliberación pública en el seno del Congreso, exigido por el respeto al principio de no tributación sin representación; (iv) sin que hubiera

“evidencia de una compensación de la nueva carga impuesta” en beneficio de las personas con menor capacidad contributiva; (v) en un contexto socioeconómico con significativos niveles de pobreza e indigencia, que fue debidamente probado en ese proceso” (subrayado fuera del texto).

De lo anteriormente expuesto, se tiene que: i) el legislador detenta de una facultad de configuración amplia en materia impositiva, la cual tiene su génesis en los mismos postulados constitucionales, y en esta medida puede crear tributos, modificarlos y suprimirlos; ii) esto se traduce en un grado de discrecionalidad igualmente amplio en la determinación de los elementos esenciales de los mismos; y iii) que pese al extenso margen de configuración del cual goza el legislador, el ejercicio de dicha potestad se encuentra limitado por los principios de rango constitucional y por el respeto a los derechos fundamentales de la población.

Así, respecto a la ampliación de la base gravable del IVA mediante la supresión de las exenciones y exclusiones al gravamen, los anteriores elementos se materializan en que, si bien una modificación a este tributo en ese sentido no se encuentra prohibida en la Constitución Política y, por el contrario, encuentra su fundamento en la cláusula del Estado Social de Derecho por cuanto *“al fijar la política tributaria del Estado, [el legislador] tiene no sólo la facultad sino el deber de imponer los tributos que se requieran para asegurar el cumplimiento de sus finalidades sociales y para redistribuir los ingresos, en guarda de la equidad”*, de esta misma cláusula se desprenden los criterios que alinderan el campo de acción del legislador al efectuar tal supresión, claramente enunciados en la Sentencia C-776 de 2003 y reseñados anteriormente. Estos criterios son, prima facie, los siguientes: i) debe garantizarse la satisfacción de las necesidades básicas de la población, ii) se ha de asegurar el carácter progresivo del sistema tributario y iii) la medida debe, como instrumento fiscal, estar encaminada a la consecución de los fines esenciales del Estado, atendiendo pautas de razonabilidad.

Así, esta razonabilidad se encuentra sujeta a que la necesidad imperiosa de llevar a cabo una acción legislativa como esa se encuentre justificada -en términos económicos y/o sociales- y que, siendo consciente del impacto que la misma podría llegar a tener sobre la población más vulnerable, el legislador adopte las medidas requeridas para mitigar de manera eficaz y en la mayor medida posible dicha afectación, bajo la debida consideración en el debate democrático del contexto socioeconómico en el cual germina la medida legislativa y de cuáles deben ser los alcances de la misma frente a los bienes individualmente considerados sujetos al gravamen.

Pues bien, es pertinente recalcar nuevamente que, actualmente, el mecanismo de protección de los sectores de bajos ingresos es ineficiente al materializar dicha protección, pues, en aras de aumentar la progresividad del IVA, recurre a una medida regresiva en la medida que permite que un sector amplio de población no contribuya contando con una capacidad contributiva más que suficiente para hacerlo.

De esta forma, el proyecto plantea una modificación al régimen del IVA, ampliando su base gravable de manera detallada, con el objetivo de lograr el fin constitucionalmente legítimo e imperioso de aumentar la progresividad, equidad y justicia del sistema tributario verificando que las personas que

tengan la capacidad para contribuir en razón de su consumo, lo hagan; pero a la vez garantizando que la población vulnerable pueda acceder a los bienes y servicios necesarios para llevar una vida digna y que su capacidad de consumo no se agote en el consumo de dichos bienes. Circunstancia que, reiteramos, el esquema actual del IVA no permite.

Adicionalmente, conviene traer a colación el hecho de que la última vez en que se intentó realizar una modificación al IVA de esta envergadura, fue en la Ley 788 de 2002, es decir hace más de 15 años. Estos tres lustros han permitido un avance, no solo en términos de tecnología y manejo de la información que permiten la estructuración de programas de transferencias monetarias sumamente complejos e inimaginables hace una década, sino también en el contexto socioeconómico en el que se desenvuelve la norma, explicado ampliamente en el segundo capítulo de este documento, de acuerdo con el cual el gasto social del Estado ha aumentado de manera significativa en este lapso de tiempo. Así es posible apreciar que, además de ser indispensable la actualización de la base gravable del IVA para mantener dicha senda de crecimiento del gasto social, es el momento propicio para realizar dicha modificación con el fin de avanzar en la progresividad del sistema tributario.

#### 5.4 Mecanismo de compensación de la carga impuesta por concepto del IVA para la población de menores ingresos

Como mencionamos previamente, teniendo en cuenta el efecto económico que tendría la ampliación de los bienes y servicios gravados con la tarifa general de IVA sobre la capacidad adquisitiva de las personas de menores ingresos, el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y con apoyo del Departamento Nacional de Planeación y el Departamento de Prosperidad Social, ha diseñado un mecanismo de compensación que garantizará que los hogares pobres no se vean afectados por esta medida. Con la propuesta, el Gobierno pretende compensar a los hogares más vulnerables, tanto por el monto que pagan actualmente en IVA, así como de la carga adicional que implica la unificación de las tarifas. En particular, la población objetivo es aquella que se encuentra por debajo de la línea de pobreza monetaria, la cual será compensada con un estimativo del IVA que pagan hoy y que pagarán con posterioridad a las modificaciones que se proponen, con el objetivo de aliviar y mejorar el poder adquisitivo de esta población.

Es importante resaltar que adicional al mecanismo de compensación, existirán dos herramientas que mitigarán el efecto de la unificación de tarifas. En particular, el gasto social que será financiado con los ingresos adicionales de la presente Ley de Financiamiento, y el efecto positivo en el poder adquisitivo de los hogares como consecuencias de la disminución de la tarifa general. La combinación de estas medidas, beneficiará no solo a la población pobre, sino también a los que se encuentran en la parte intermedia de la distribución del ingreso (clase media).

Si bien la literatura económica ha señalado varias ventajas del IVA frente a otros impuestos indirectos y directos, como su potencial de recaudo, la sustitución de otros impuestos distorsionantes como el de las ventas, la no distorsión de las decisiones de consumo-ahorro-inversión y la exención de los bienes exportados (Minh Le, 2003), tiene un efecto regresivo al ser un impuesto indirecto. En efecto, el IVA grava el consumo de un bien o servicio determinado a una tarifa general, lo que se traduce en

que el monto pagado por persona es igual, independientemente del nivel de ingreso de quien lo compra.

En este sentido, para mantener los beneficios que otorga el impuesto, la política tributaria ha buscado mitigar el efecto regresivo del IVA, a partir de una continua ampliación de la lista de bienes excluidos y gravados a tarifa cero (exentos), así como bienes gravados a tarifas inferiores a la tarifa general. Sin embargo, **estas medidas deterioran la base gravable del impuesto, acarrear un elevado costo fiscal, distorsionan los precios y no existe evidencia concluyente de que se traduzcan en un alivio del precio final para los consumidores** (Abramovsky, Phillips y Warwick, 2017). Por ejemplo, se observa que las exclusiones, bienes no gravados sin derecho a devolución de IVA en factores, aumentan el precio de otros bienes y servicios gravados, que utilizan el bien como factor de producción, al no ser posible cruzar el IVA pagado en los bienes, contra el IVA recaudado en la venta del bien final (Abramovsky et al., 2017).

Esto no es deseable en la medida en que, como lo explican Villela, L., Lemgruber, A. y Jorratt, M. (2009), este tipo de incentivos tributarios obliga a mantener tasas elevadas del impuesto, para compensar la pérdida de recaudo potencial.

En reconocimiento de esto, la literatura se ha orientado a fortalecer propuestas de esquemas de tarifa unificada, con devoluciones del IVA pagado por este grupo poblacional. A partir de esto, es factible potenciar la capacidad recaudatoria del impuesto y reducir su carácter regresivo, a través del no pago y de la posibilidad de desarrollar programas de gasto social con dichos ingresos.

América Latina cuenta con experiencias en este sentido. En 2016, Argentina aprobó una Ley para la devolución del IVA a jubilados con pensión mínima y beneficiarios de planes sociales. El reintegro no puede ser inferior al 15% del impuesto pagado en compras con tarjeta débito en comercios minoristas, y tiene un valor máximo de 300 pesos por mes, beneficiando a cerca de 6,5 millones de personas. El tope máximo es actualizado cada año en términos reales. Por su parte, en el caso de Ecuador, se efectúa una devolución del IVA pagado en las compras de bienes y servicios de primera necesidad, focalizada en las personas con una discapacidad igual o superior al 30%. Actualmente, Costa Rica se encuentra discutiendo una propuesta de Reforma orientada hacia esta medida, en la cual se les devolvería el IVA pagado a los primeros 4 deciles poblacionales, por medio de un depósito electrónico.

En el ejercicio estimado para Colombia, que se presenta a continuación, la unificación de la tarifa, acompañada de transferencias a los deciles de menores ingresos, compensa la regresividad del impuesto, elimina los subsidios de bienes excluidos y exentos a los deciles más altos, reduce la tasa de pobreza total y pobreza extrema frente al escenario actual y reduce la desigualdad del ingreso. Adicionalmente, esto incorporara una mayor eficiencia en el recaudo, en la medida en que los ingresos provenientes del impuesto se potencializan, dando como resultado mayores recursos para que el Estado cumpla con sus compromisos y amplifique sus programas sociales.

Con base en los micro-datos disponibles en la Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares – ENPH-<sup>28</sup>, así como en la estructura tarifaria del IVA de todos los bienes y servicios adquiridos por los hogares, se construyó la distribución del gasto en IVA por deciles de ingreso. Como se observa en el **Cuadro 7**, y como es de esperar, los deciles de mayores ingresos contribuyen en mayor medida al IVA total pagado, en la medida en que tienen un gasto mayor. Sin embargo, los resultados muestran que, la relación entre el pago de IVA sobre el ingreso disminuye de forma importante con aumentos en el ingreso de la población, lo cual refleja la condición de regresividad actual. De cada \$100 de ingreso, los hogares más pobres destinan \$6 al pago de IVA, mientras los hogares más ricos destinan \$2 (**Cuadro 7**). Lo anterior da cuenta de que la estructura actual recarga más que proporcionalmente a los deciles más bajos de ingreso, en línea con lo encontrado en la literatura, y en contra del principio de equidad en la tributación.

**Cuadro 7.** Distribución del gasto mensual en IVA de las unidades de gasto, por deciles de ingreso (Pesos colombianos)

Decil	Ingreso promedio mensual	IVA pagado promedio	IVA pagado actual (% del ingreso mensual)
1	253.851	15.312	6,0
2	662.693	19.897	3,0
3	933.641	28.515	3,1
4	1.149.629	31.616	2,8
5	1.497.337	45.447	3,0
6	1.719.739	50.760	3,0
7	2.194.648	58.425	2,7
8	2.482.542	65.182	2,6
9	3.423.768	93.321	2,7
10	8.464.521	187.734	2,2

\*Miembros del hogar excluyendo pensionistas, trabajadores al servicio doméstico y a sus hijos(as)

Fuente: ENPH 2017, cálculos DGPM-MHCP

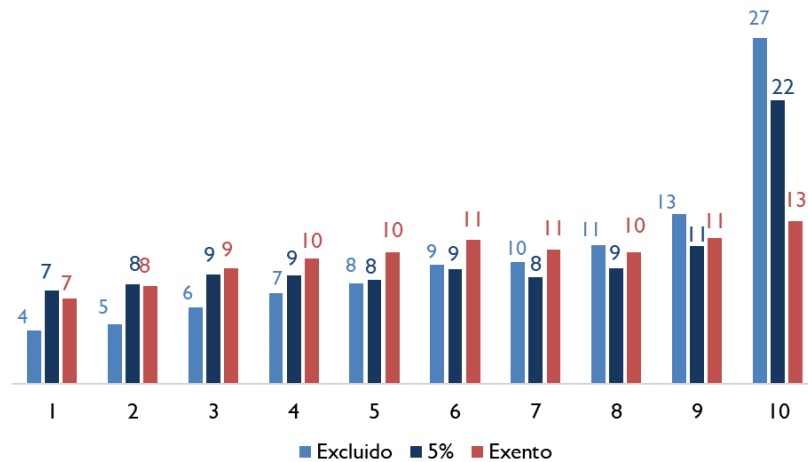
Por otra parte, resulta importante conocer la estructura de gasto de la población colombiana, desagregando por tipo de tarifa. El **Gráfico 12** muestra la participación de cada decil de ingreso en el gasto total en bienes y servicios gravados con IVA del 5%, el gasto en bienes excluidos y el gasto en exentos. A partir de los resultados encontrados, es posible afirmar que, de cada \$100 que el Estado colombiano deja de recaudar sobre los bienes excluidos, el decil 10 se beneficia de \$27, mientras el decil 1 de \$4. Asimismo, el decil 10 se beneficia de \$22 y de \$13 de cada \$100 que el Estado subsidia para la compra de bienes gravados al 5% y bienes exentos. De esta forma, el grupo de mayores ingresos de la población es el que se ve más beneficiado de la multiplicidad de tarifas en el IVA. Lo anterior es una muestra más de la inequidad existente en el gasto tributario de IVA actualmente, dado que este grupo poblacional tiene el ingreso suficiente para el pago del impuesto y, además, es el que

<sup>28</sup> Para más información referirse al documento: Orbegozo, C. Rodríguez, L. y O. Valencia (2018). Impuesto al Valor Agregado (IVA) en Colombia y retos de política pública. Notas Fiscales, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Colombia.

más consume este tipo de productos, lo que profundiza el carácter regresivo del impuesto, limitando la capacidad de generar una compensación desde la política fiscal que reduzca la desigualdad.

De esta forma, nos encontramos ante un esquema que es ineficiente a la hora de proteger el mínimo vital de las personas económicamente vulnerables, al beneficiar al grupo poblacional de mayores recursos, y que es sumamente perjudicial para la Nación, debido a que socava su capacidad de obtener los ingresos suficientes para realizar gasto social efectivo.

**Gráfico 12.** Participación de cada decil en el gasto en bienes y servicios gravados al 5%, excluidos y exentos (%)



Fuente: ENPH 2017, cálculos DGPM-MHCP.

Esta propuesta pretende realizar una compensación por concepto del pago de IVA a los hogares pertenecientes a los tres deciles de menores ingresos (30% de la población), que corresponden a los hogares en condición de pobreza monetaria de acuerdo con las cifras para 2017 (26,9%), con un margen adicional. En línea con lo observado en el **Cuadro 7**, los primeros tres deciles pagan en Colombia aproximadamente el 10,7% del pago total de IVA que realizan los hogares. Sin embargo, la DIAN estima que el 50% de las compras de bienes y servicios de los deciles 1 y 2 se realizan en establecimientos pertenecientes al régimen simplificado, porcentaje que se estima en 40% para el decil 3. Por lo cual, el pago efectivo de IVA promedio mensual para dichos deciles equivale a \$17.882 pesos, en el esquema tributario actual.

Ante un escenario de reforma de la estructura del IVA, en el cual se propone la tarifa general, permitiendo una reducción al 18% para todos los bienes, con algunas exclusiones, estos mismos hogares pasarían a pagar el 14,5% del total recaudado del impuesto en 2019, equivalentes a \$39.331 pesos en promedio para los tres deciles, manteniendo el supuesto de evasión.

Dentro de las exclusiones que permanecerán, cabe destacar los servicios públicos, servicios de educación y salud, transporte de pasajeros excluidos actualmente, medicamentos e implementos de salud y bienestar, intereses, comisiones, seguros y rendimientos financieros excluidos actualmente,

construcción de obras civiles y edificaciones, arrendamientos, plantaciones, servicios del gobierno, bienes intangibles, armas y municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas, Bienestarina, entre otros.

La justificación para la exclusión de medicamentos, servicios de educación y salud radica en que hacen parte de una inversión en capital humano. De la misma forma, la construcción, las plantaciones y los activos intangibles son otro tipo de inversión. Por su parte, los servicios públicos tienen un sistema de subsidios y compensaciones cruzadas, de acuerdo con el estrato socio-económico. Por lo cual, gravarlos con IVA elevaría el costo de los subsidios, con el consecuente impacto fiscal. Gravar el arrendamiento de vivienda genera complejidades en la administración tributaria, debido a la gran cantidad de personas naturales que serían responsables del impuesto. Tanto armas y municiones, como los servicios del gobierno y la Bienestarina, son de adquisición exclusiva del Gobierno. En el caso del transporte terrestre de pasajeros, se fundamenta la exclusión al ser un servicio regulado, debido al subsidio parcial de su operación por parte de los gobiernos territoriales y a la infraestructura que otorga la Nación.

El monto de la compensación, por lo tanto, sería el total de IVA pagado por estos hogares en el escenario del proyecto de Ley de Financiamiento, con lo cual el presupuesto de compensación anual de este impuesto ascenderá a \$2,6 billones en 2019 (\$51.300 pesos por hogar). Con la unificación de la tarifa sobre la mayoría de los bienes, el pago por hogar, y por consiguiente el monto total a devolver, no es muy sensible a la tarifa a aplicar, como sí lo es el recaudo total esperado. Con estos recursos se beneficiaría a 4,3 millones de hogares. Sin embargo, el número de familias podría variar, dependiendo del programa y esquema elegido para la focalización.

Es importante tener en cuenta que, al realizar una transferencia por el valor promedio pagado de IVA en los tres deciles, los deciles 1 y 2 se ven beneficiados más que proporcionalmente, lo cual contribuye a mejorar la progresividad.

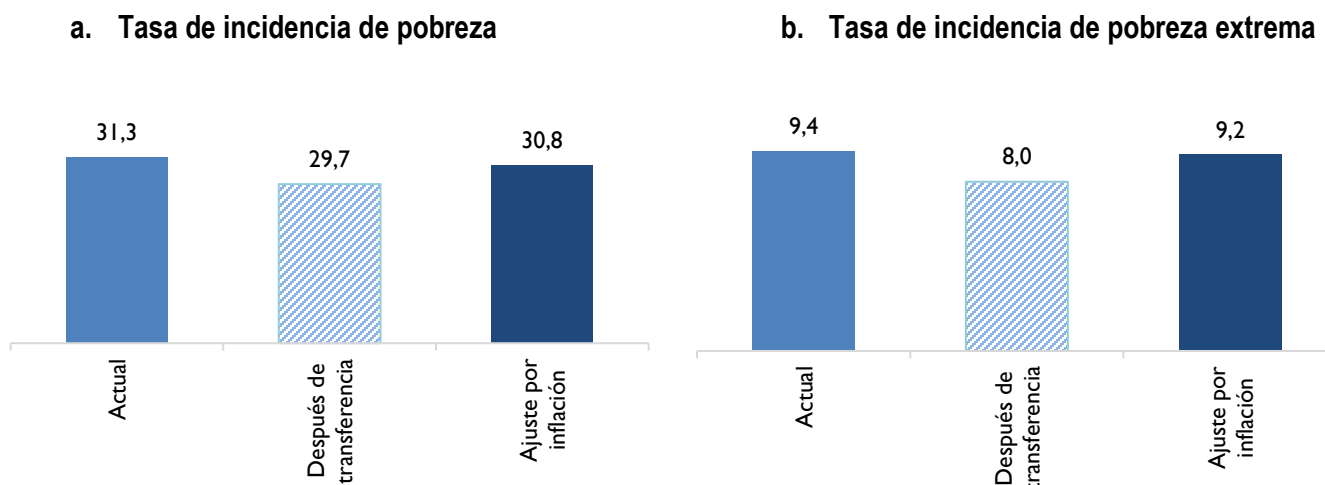
En línea con lo anterior, los cálculos con transferencia focalizada por ingreso per cápita del hogar muestran que, la incidencia de la pobreza monetaria sobre el total de la población pasaría de 31,3% a 29,7% después de la devolución, pero se ubicaría en 30,8% al tener en cuenta el efecto inflacionario sobre la línea de pobreza<sup>29</sup>. Por su parte, la incidencia de la pobreza monetaria extrema se reduce en 1,4pps tras la transferencia de IVA, es decir, pasa de 9,4% a 8,0%, y se ubica en 9,2% al incorporar el impacto esperado en la inflación (**Gráfico 13**). De esta forma, en un escenario de perfecta focalización del mecanismo de compensación, la pobreza total se reduciría en 250.503 personas, mientras la pobreza extrema se reduciría en 76.980 personas. Es importante notar que, la reducción de la pobreza extrema es menor al de la pobreza total, pese a que el ingreso por devolución de IVA

---

<sup>29</sup> Con el fin de que la estimación de incidencia de la pobreza de la medida no esté sesgada, debido a la diferencia existente entre la tasa de pobreza calculada por el DANE y la estimada en este ejercicio, se asume que la transferencia es recibida por el 34% de la población más pobre. Así, se replica la diferencia entre la población pobre y la población focalizada por la compensación en las cifras oficiales (27,5% de población pobre, según el DANE en promedio para 2016 y 2017, y 30% focalizado; 31,3% de población pobre, según el ejercicio, y 34% de población focalizada).

es mayor proporcionalmente a su ingreso, debido al mayor efecto inflacionario de la medida sobre los alimentos.

**Gráfico 13 .** Estimación del efecto de la devolución de IVA sobre la tasa incidencia monetaria de pobreza y pobreza extrema



Fuente: ENPH 2017, cálculos DGPM-MHCP.

De igual forma, se reduciría la desigualdad del ingreso, debido a la transferencia que reciben el 30% de los hogares más pobres: el coeficiente de Gini pasaría de 0,5276 actualmente a un nivel de 0,5157. Esta reducción es equivalente a 1,9 veces el cambio anual promedio observado en el Gini en el periodo 2010-2017 (-0,006 puntos).

Si bien la identificación de los beneficiarios de este tipo de programas presenta desafíos tanto en países desarrollados como emergentes, es posible aplicar el conocimiento adquirido de programas de transferencias condicionadas, sobre los cuales se ha avanzado mucho en buenas prácticas en América Latina, para la depuración de la base de beneficiarios, el contraste de ingresos con varias fuentes de información, visitas de campo, entre otros. Para el caso de Colombia, se han llevado a cabo numerosas evaluaciones de impacto de diferentes programas hasta ahora implementados.

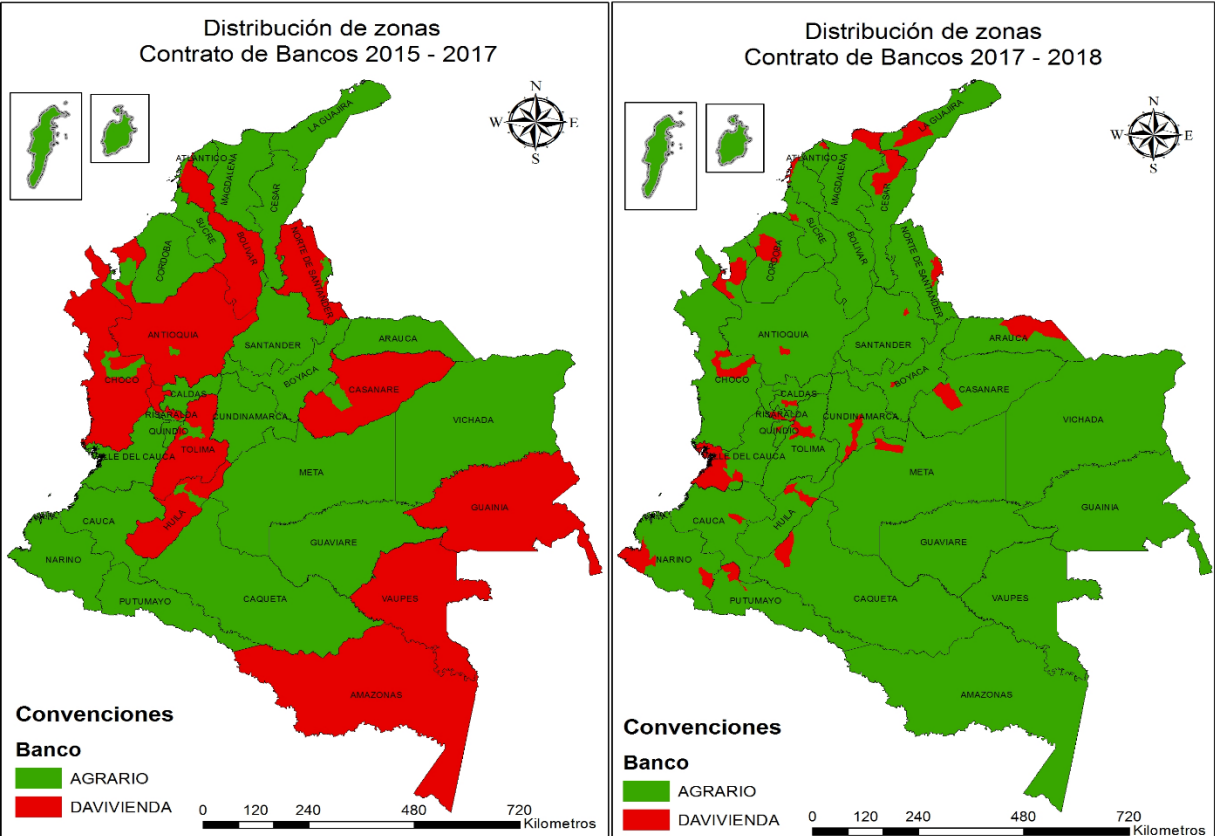
En efecto, existen actualmente mecanismos para realizar transferencias monetarias a parte de esta población que constituyen una base para esta operación y permitirían generar economías de escala y facilidades para la implementación de la estrategia.

El principal mecanismo existente empleado por el Gobierno Nacional para la realización de transferencias monetarias es la plataforma del programa Familias en Acción, ejecutado por Prosperidad Social, en el cual se encuentran cerca de 2,5 millones de familias que cada 2 meses reciben una transferencia monetaria condicionada.



Para la entrega de estas transferencias de manera transparente y segura, Prosperidad Social contrata los servicios del Banco Agrario de Colombia y Davivienda, mediante el mecanismo de agregación de demanda de Colombia Compra Eficiente (contrato No. CCE-263-AG-2015), garantizando de esta manera, no sólo que en todo el territorio nacional los hogares cuenten con la posibilidad de hacer efectiva la transferencia (**Gráfico 14**), sino que también se cuente con un costo unitario por transferencia.

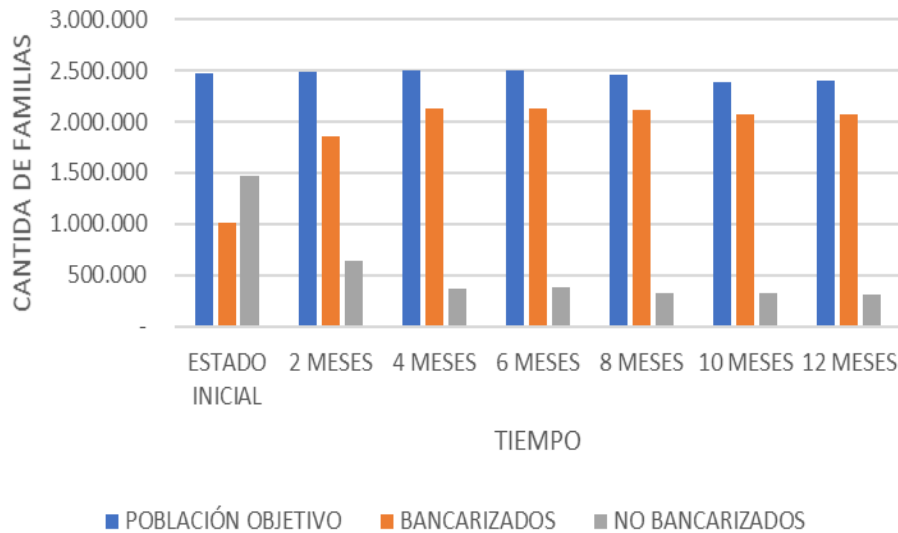
**Gráfico 14.** Cobertura bancaria – Familias en Acción



Fuente: Prosperidad Social, 2018.

Adicionalmente, la plataforma empleada por Familias en Acción facilita la inclusión financiera de los hogares beneficiarios, lo que mejora la seguridad para los ciudadanos y propicia la transparencia. Alrededor del 90% de los beneficiarios de Familias en Acción cuentan con una cuenta de ahorros que les permite interactuar con el sistema financiero (**Gráfico 15**).

**Gráfico 15.** Avance en la inclusión financiera



Fuente: Prosperidad Social, 2018.

Por último, es importante resaltar los grandes avances operativos que ha tenido el programa Más Familias en Acción. En su primera fase (2000-2006), el programa tenía una cobertura de municipios con menos de 100.000 habitantes, con familias SISBEN 1. En 2005 se incluyó la población desplazada. En su segunda fase (2007-2012), se incorporan grandes centros urbanos, iniciando operación con población indígena desde 2008. En su tercera fase (2012-hoy), se cuenta con familias SISBEN por debajo de un punto de corte establecido, incluyendo familias desplazadas, población indígena y las familias de la Red Unidos. Hoy el programa cuenta con una cobertura de 1.102 municipios y 3 corregimientos departamentales, distribuyendo recursos por 2,1 billones de pesos a 2,5 millones de familias beneficiarias a lo largo del territorio nacional. La entrega de la compensación se realiza de forma transparente y segura, a través de la contratación de servicios financieros, abonando los giros a cuentas de ahorro o a partir de una entrega directa de cobro por ventanilla.

De esta forma, se propone apalancar el mecanismo de compensación de IVA sobre la operatividad alcanzada por Familias en Acción, cubriendo la base de datos del programa, y complementando la población objetivo con la base de datos a partir de un puntaje de corte en la base Sisben, que se determinará de la mano del Departamento Nacional de Planeación. La capacidad de cobertura, y los avances registrados a lo largo de casi dos décadas, son una garantía del respaldo que tendrá el esquema de compensación de IVA que se plantea, al apoyarse en uno de los programas de transferencia vigentes en el país.

### 5.5 Unificación y simplificación de tarifas

Los cambios en la estructura del impuesto sobre las ventas -IVA que se plantean en este proyecto de ley reducirán significativamente su complejidad. Con esto, aumentará la simplicidad, lo cual traerá

efectos positivos en términos de la lucha contra la evasión y la elusión, e incrementos en la productividad de las firmas.

La eliminación de la tarifa preferencial de 5%, y de las exenciones (excepto para el caso puntual de las exportaciones y las donaciones), simplifica notablemente la estructura de este tributo, al eliminar las dos tarifas reducidas existentes. Así, con los cambios propuestos en el sistema, los bienes solo podrán estar gravados a la tarifa general, o excluidos de este gravamen. Las categorías en las que pueden ser clasificados los bienes y servicios dentro de la estructura del IVA pasan de 4 (exentos, excluidos, 5% y tarifa general) a 2 (tarifa general y excluidos). De esta manera, se simplifica notablemente la estructura de este impuesto, y el país adopta las mejores prácticas internacionales en esta materia, quedando con una estructura muy similar a la de Chile (tarifa general de 19%, sin tarifas reducidas), y más simple que la de México (tarifa general de 16% con tarifa preferencial de 0% aplicada a varias actividades domésticas) (OCDE, 2018).

La ampliación de la base gravable, la racionalización de las exclusiones del impuesto y la reducción en la dispersión tarifaria también genera una notable simplificación de su estructura. El sistema elimina las complejidades que se derivan de una base gravable estrecha y de una estructura tarifaria muy dispersa, lo cual tiene en beneficio conjunto de simplificar el sistema y obtener las mejoras en eficiencia que esto implica, además de incrementar el recaudo.

Particularmente, es notable la reducción de la dispersión tarifaria que se plantea en el proyecto de ley, ya que las categorías de bienes y servicios que permanecerán con este tratamiento son bastante homogéneas, sin que permanezcan muchos de los tratos preferenciales particulares que hoy en día se contemplan dentro de la estructura del impuesto. Este es el caso, por ejemplo, de muchos alimentos procesados, dentro de los cuales hay tratamientos preferenciales puntuales que se eliminarán (paneta, chocolate de mesa, café, azúcar, sal de mesa, entre otros).

## **5.6 Personas naturales**

### **5.6.1 Impuesto de Renta para las Personas Naturales**

Con el fin de incrementar el recaudo tributario y la equidad vertical del sistema, se propone crear dos nuevos rangos en la parte superior del esquema con el fin de gravar con tarifas más altas a las personas naturales de mayores ingresos. De esta manera, se plantea que las personas que tengan ingresos líquidos entre 4.100 y 7.600 UVTs queden gravados con una tarifa del 33%, entre 7.600 y 13.100 UVTs al 35% y mayores a 13.100 UVTs al 37%.

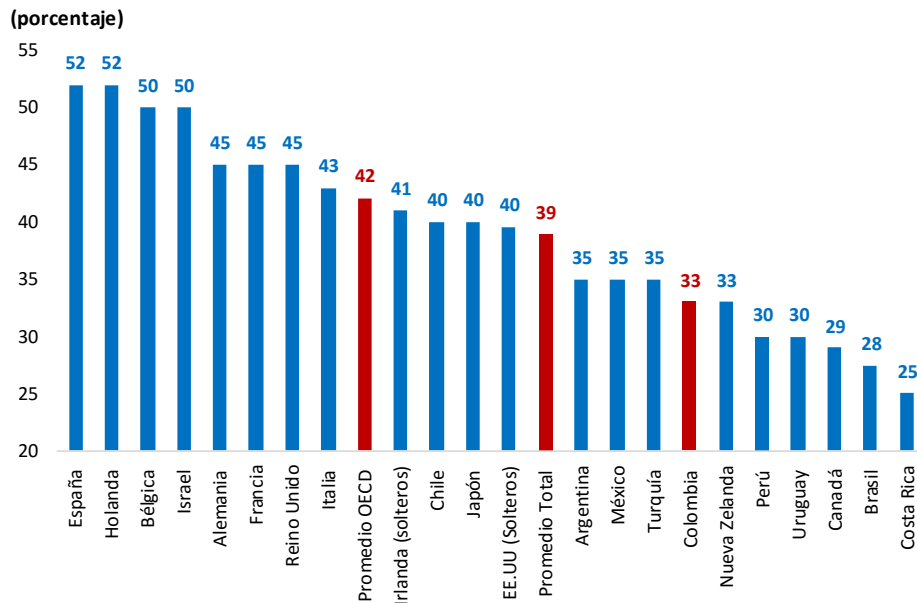
La estructura del impuesto de renta a personas naturales presenta retos en el sentido de equidad vertical y horizontal. En el sentido vertical, la estructura de tarifas marginales no guarda una relación con la capacidad de pago de las personas de altos ingresos. En el sentido horizontal, el sistema de exenciones establece beneficios que no son uniformes para todos los contribuyentes, lo que ocasiona que personas con ingresos similares tengan cargas tributarias significativamente diferentes. Finalmente, el sistema de determinación de impuesto que discrimina por cédulas genera complejidades técnicas e inequidades tanto en el sentido vertical como en el horizontal.

### 5.6.1.1 Estructura de Tarifas Marginales: equidad vertical

La progresividad del impuesto de renta para las personas naturales se encuentra limitado por la estructura establecida para las tarifas marginales y por la tasa máxima con la que se grava a las personas de ingresos más altos. Para las rentas de trabajo y pensiones se definen únicamente cuatro rangos de ingresos y los ingresos líquidos superiores a 4100 UVTs son gravados a una tarifa del 33%, lo que limita el poder redistributivo del sistema tributario al no imponer tasas marginales más altas a aquellos agentes que tienen una mayor capacidad de pago.

Cuando se compara con estándares internacionales, se encuentra que la tarifa máxima colombiana es considerablemente inferior a la de los países pertenecientes a la OCDE (**Gráfico 16**). Incluso cuando se compara con nuestros pares, es posible identificar una brecha de 7pp con Chile y 2pp con México, cuyos sistemas tributarios tienen un mayor poder redistributivo que el colombiano (**Gráfico 17**).

**Gráfico 16.** Tasa Máxima Impuesto de Renta Personas Naturales (2014)



Fuente: Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria (2016).

Con el fin de incrementar la equidad vertical del sistema, se propone crear dos nuevos rangos en la parte superior del esquema con el fin de gravar con tarifas más altas a las personas naturales de mayores ingresos (**Cuadro 8**). De esta manera, se plantea que las personas que tengan ingresos líquidos entre 4.100 y 7.600 UVTs queden gravados con una tarifa del 33%, entre 7.600 y 13.100 UVTs al 35% y mayores a 13.100 al 37%.

**Cuadro 8.** Tarifas Marginales Impuesto de Renta Para Personas Naturales

Rangos UVT		Tarifa Marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	1090	0%	0
>1090	1700	19%	(Base Gravable en UVT menos 1090 UVT) x 19%
>1700	4100	28%	(Base Gravable en UVT menos 1700 UVT) x 28% + 116 UVT
>4100	7.600	33%	(Base Gravable en UVT menos 4100 UVT) x 33% + 788 UVT
>7.600	13.100	35%	(Base Gravable en UVT menos 7.600 UVT) x 35% + 1943 UVT
>13.100	En adelante	37%	(Base Gravable en UVT menos 13.100 UVT) x 37% + 3868 UVT

Fuente: DIAN y Ministerio de Hacienda y Crédito Público

#### 5.6.1.2 *Modificación a los ingresos por pensiones*

Cualquier sociedad debería garantizar una vida materialmente digna a su población en la tercera edad, con criterios de equidad y sostenibilidad. Sin embargo, el sistema colombiano todavía enfrenta serios problemas para alcanzar estos objetivos. Por ejemplo, la Comisión de Expertos del Gasto y la Inversión pública, encontró que el 46% de la población, que no está en situación de pobreza y que no alcanza a financiar una pensión mínima con sus cotizaciones, recibe un subsidio negativo, es decir, aporta al sistema para pagar las pensiones de las personas con ingresos más elevados. Asimismo, el hecho de que las pensiones no estén gravadas y que el 99% de los pensionados se encuentre por encima de la mediana del ingreso mensual de un trabajador colombiano son factores que no favorecen la equidad (Bosch et al., 2015).

Además, el sistema es inequitativo: la mayoría de los pensionados se concentran en la población con mayores ingresos, con el agravante que están siendo altamente subsidiados. Fedesarrollo calcula que un pensionado perteneciente al 1% más rico de la población está recibiendo en la actualidad entre 800 y 1.000 millones de pesos de subsidio.

Con el fin incrementar el recaudo tributario y promover una mayor equidad del sistema pensional, el proyecto de ley -al recaer ambas sobre una fuente de ingreso-asimila en su funcionamiento a las exenciones de las rentas pensionales a las laborales, en donde existe una estructura de tarifas marginales crecientes en función del ingreso de los contribuyentes. Actualmente las pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre Riesgos Profesionales están exentas hasta 1000 UVT mensuales (núm. 5, art. 206, E.T.), esto es una exención sobre las mesadas pensionales menores de aproximadamente 33 millones de pesos a 2018. Esto es sin duda alguna una medida excesiva y

altamente regresiva, no solo dentro del sistema pensional, sino entre el sistema tributario en su conjunto.

Es de notar que, como bien lo ha señalado la Corte Constitucional, “[d]e acuerdo con lo previsto en el artículo 95-9 de la Constitución, con el objeto de lograr una convivencia social conforme a los valores y principios contenidos en la misma Carta Política y lograr los fines del Estado, es deber de los ciudadanos contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad”<sup>30</sup>, y, a pesar de reconocer que dicho deber no es absoluto, la misma Corte ha estipulado que “[e]l principio de progresividad se plasma en que **los pensionados con mayores ingresos deben tributar** sobre lo que excede el límite [respecto del cual las mesadas pensionales iguales o inferiores están exentas de impuesto de renta]”<sup>31</sup> (negrilla y corchetes propios). Pues bien, actualmente, el límite de 1000 UVT mensuales es difícilmente alcanzado por la mayoría de las pensiones en Colombia, si no todas, por lo que resulta virtualmente inoperante. Ciertamente, un límite inalcanzable no es un límite. Por ende, sin desconocer que la población pensionada merece una especial protección por parte del Estado, como tantas veces lo ha dispuesto la jurisprudencia, y manteniendo los demás beneficios tributarios de los cuales goza esta población, es importante corregir esta falta de razonabilidad y de progresividad del límite impuesto, mas no de la medida en sí misma.

De esta manera, queda exento de renta el 25% del valor total de los pagos por concepto de rentas de trabajo, pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional, limitado mensualmente a doscientas cuarenta (240) UVT.

#### *5.6.1.3 Determinación del Impuesto de Renta por Cédulas: afecta equidad vertical y horizontal*

La discriminación de rentas por cédulas vigente tiene un efecto negativo sobre las dos dimensiones de equidad. En relación con la vertical, los ingresos de una persona que provienen de diferentes cédulas no hacen base en el momento de la liquidación del impuesto total, por lo que su contribución no guarda relación directa con su capacidad de pago. En cuanto a la horizontal, dos personas con un mismo nivel de ingresos tienen cargas tributarias diferentes si estos provienen de una sola fuente o de múltiples fuentes, ya que son gravadas de manera independiente. Así pues, con el objetivo de solucionar este punto débil de la legislación actual, la propuesta plantea agregar los ingresos obtenidos en las rentas de trabajo, rentas de pensiones, rentas de capital y rentas no laborales para someterlas de manera conjunta al esquema señalado en el

---

<sup>30</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-397 de 2011.

<sup>31</sup> *Ibíd.*

## 6 Efectos redistributivos: IVA y Renta

Uno de los principios más importantes de la tributación es la progresividad. Un problema central que enfrentan los gobiernos (tanto a nivel central como local), es la dificultad de diseñar una estructura tributaria que sea eficiente desde el punto de vista económico, y que, al mismo tiempo, contribuya con una mayor equidad en la distribución del ingreso. En este sentido, un buen sistema tributario debe caracterizarse por: i) garantizar los ingresos necesarios para cumplir con las obligaciones del Estado (gastos de funcionamiento, inversiones, pago de deuda, etc.); ii) promover la estabilidad y el crecimiento económico; y iii) contribuir con la equidad y la distribución del ingreso.

El IVA y el impuesto de renta son los dos tributos más importantes en términos de recaudo<sup>32</sup>, no obstante, bajo la estructura actual, éstos no están contribuyendo en mayor medida a mejorar la distribución del ingreso. Una sociedad menos desigual y con menor pobreza, no solo es deseable socialmente, sino que libera recursos que el Estado podría invertir en otras áreas del desarrollo, por ejemplo, bienes públicos que -a diferencia de los subsidios- benefician de manera transversal a toda la economía.

En este sentido, es necesario establecer un marco normativo que provea las condiciones de equidad tanto horizontal como vertical. Garantizar la equidad horizontal se refiere a que dos empresas o personas naturales con ingresos y activos similares deberían tener cargas tributarias equivalentes. Por su parte, la equidad vertical busca garantizar que las personas con una mayor capacidad de pago aporten una mayor proporción de sus ingresos al fisco que aquellos que tienen una menor capacidad.

A pesar de los avances en materia de desigualdad que se han observado en los últimos años, Colombia continúa siendo el segundo país más desigual de la región después de Brasil (**Gráfico 17**). En la actualidad, el Estado no cuenta con una estructura tributaria lo suficientemente robusta que le permita avanzar en dirección de una sociedad más equitativa (**Gráfico 17**). Como se puede observar, el poder de reducción de la desigualdad del sistema tributario colombiano es de los más bajos de la región, comparable únicamente con el de Perú. De hecho, las estructuras tributarias de Brasil y Chile son cerca de 3 veces más potentes en la lucha contra la desigualdad que la colombiana.

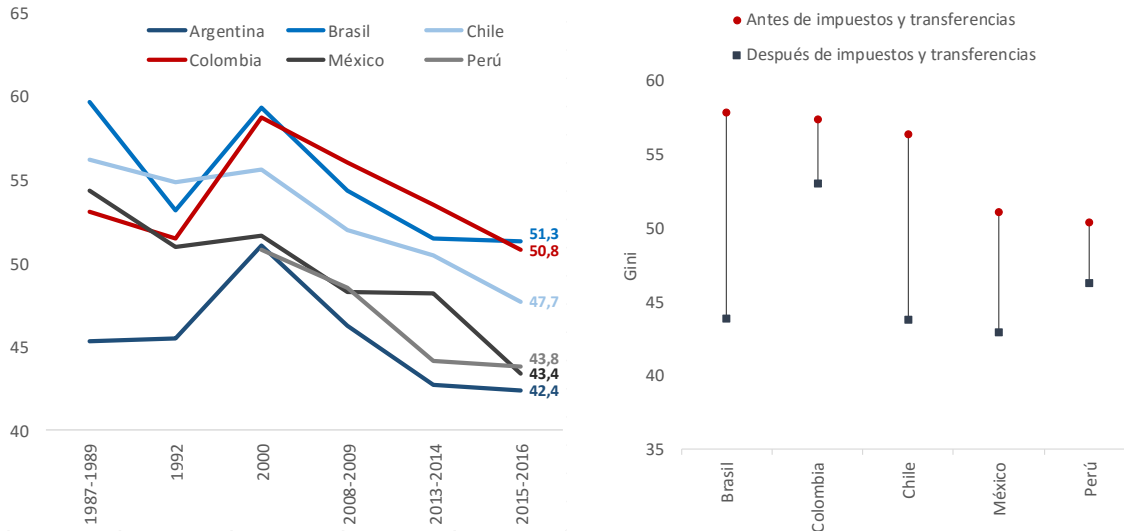
**Gráfico 17.** Índice de Gini (0=equidad perfecta; 100=desigualdad perfecta)

### 7.A. Comparativo Índice de Gini en LAC6

### 7.B. Comparativo Índice de Gini antes y después de Impuestos en LAC5

---

<sup>32</sup> En 2016, el recaudo agregado de IVA y Renta representó el 70% del recaudo tributario total del Gobierno Nacional. En 2017, la participación de estos dos impuestos fue de 82% del total del recaudo tributario.



Fuente: World Development Indicators - Banco Mundial y Lustig (2015).

En esta línea, numerosos estudios han mostrado que, en países con una elevada desigualdad, se requiere una tasa de crecimiento más acelerada para alcanzar una reducción de la pobreza frente a países más equitativos. Las estimaciones de Ravallion (2004)<sup>33</sup> indican que, una economía como Brasil debe crecer a una tasa anual 2,5 veces mayor a la Polonia, un país con una desigualdad menor, para alcanzar la misma reducción de la pobreza.

En la misma línea, López y Perry (2008) resaltan un canal adicional a través del cual la desigualdad afecta el crecimiento, por la vía de la volatilidad. La mayor volatilidad del crecimiento da como resultado menores tasas de expansión. Adicionalmente, periodos de volatilidad económica resultan en un deterioro de la distribución del ingreso, generando un círculo vicioso en el cual la alta desigualdad y la alta volatilidad se retroalimentan.

## 7 Medidas para la reactivación económica

El pilar de reactivación económica busca establecer un marco normativo que provea las condiciones adecuadas para que las empresas nacionales se encuentren en mejores condiciones para hacer frente a la competencia de un mercado mundial crecientemente integrado. Uno de los principales factores que impacta negativamente el desempeño empresarial, es la alta tasa efectiva de tributación que enfrentan las firmas colombianas. De acuerdo con el informe *Doing Business* del Banco Mundial (2018)<sup>34</sup>, la tasa efectiva de tributación en Colombia asciende a 69,7% de la utilidad, la novena más alta de una muestra de 186 países. Esto crea presiones sobre su estructura financiera que desincentivan la inversión, la innovación y el desarrollo, a la vez que limita el crecimiento económico.

A este problema contribuyen diferentes factores: i) la tasa estatutaria de renta para personas jurídicas, el esquema de depuración de la renta que no permite deducir la totalidad de tributos pagados, y la

<sup>33</sup> Ravallion, M. (2004). Pro-poor growth: A primer. Policy Research Working Paper 3242, World Bank, Washington, DC.

<sup>34</sup> Banco Mundial. (2018). *Doing Business: Reforming to Create Jobs*. Washington D.C.



existencia de múltiples gravámenes, tanto del nivel central como territorial, que encarecen la operación de las empresas.

El conjunto de medidas que se proponen en el proyecto de ley de financiamiento busca aliviar la carga tributaria a través de cuatro medidas de choque que permitan fomentar la actividad económica y el empleo: *i)* reducción de la tasa estatutaria de renta de 33% a 30%, *ii)* incrementar la deducibilidad del gravamen a los movimientos financieros (GMF) del 50% al 100%, *iii)* permitir que el 50% del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) sea descontable del impuesto de renta, y *iv)* permitir que el IVA por la adquisición de bienes de capital sea 100% descontable del impuesto de renta.

### 7.1 Impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación –SIMPLE para la formalización y la generación de empleo

Este impuesto tiene como fin reducir las cargas formales y sustanciales, impulsar la formalidad y, en general, simplificar y facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria de los contribuyentes que voluntariamente se acojan al régimen previsto en el presente capítulo. El régimen simple es un modelo de tributación opcional de determinación integral, de causación anual y pago bimensual, que sustituye el impuesto sobre la renta y complementarios, el impuesto al consumo, el impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros, a cargo de los contribuyentes que opten voluntariamente por acogerse al mismo. Las contribuciones a pensiones, a su vez, serán descontables del régimen SIMPLE, con el propósito de dar prioridad al pago de las mismas.

En Colombia, el nivel de informalidad empresarial es alto y acarrea costos significativos. La Encuesta Nacional de Microestablecimientos del DANE estima que aproximadamente una de cada cuatro empresas no está registrada en el Registro Único Tributario (RUT) ni en el Registro Único Empresarial y Social (RUES) (DANE, 2016). No obstante, los datos muestran mayores niveles de incumplimiento en las demás normas asociadas a la actividad empresarial. Por ejemplo, la encuesta establece que solo el 51,7% del personal ocupado recibe sueldos y salarios, 31,7% salud y pensión, 26,5% prestaciones sociales y 26,7% está cubierto por Administradoras de Riesgos Laborales (ARL) (DANE, 2016).

Por su parte, los costos sociales y económicos de la informalidad empresarial son altos. La informalidad limita la productividad y el crecimiento de las empresas y la economía, reduce el espacio fiscal del Gobierno y limita el aseguramiento de los trabajadores ante diversos riesgos y situaciones adversas (DNP, 2018).

En general no existe consenso frente a una definición y medición de la informalidad. La informalidad empresarial debe ser analizada desde diferentes frentes, como un fenómeno multidimensional y no como un estado binario. Hay que reconocer que una empresa debe surtir una serie de procesos para lograr su formalización. Por lo tanto, un universo amplio de empresas puede operar dentro de un extenso espectro de niveles de formalidad, cumpliendo ciertas condiciones e incumpliendo otras.

De acuerdo con lo anterior, las diferentes dimensiones de la formalidad pueden clasificarse en las etapas del proceso de generación de valor de una empresa. El Departamento Nacional de Planeación

(DNP) reconoce cuatro dimensiones de formalidad: de entrada, de factores de producción, de procesos de producción y comercialización de bienes, y tributaria (DNP, 2018). Cada una de estas dimensiones acarrea costos financieros y operativos para las empresas que decidan formalizarse.

A partir de 3 estudios de caso, el DNP estima el costo aproximado de formalizarse, para empresas de distintos sectores, figuras jurídicas y tamaños<sup>35</sup>. Los resultados del análisis muestran que ser formal representa costos entre el 32% y el 47% sobre la utilidad bruta (DNP, 2018). Los costos más importantes son los tributarios y los laborales. Adicionalmente, una empresa debe completar, en promedio, 25 trámites y requisitos para operar de manera formal cumpliendo con todos los requisitos. Sobresale la cantidad de requerimientos asociados a la formalidad de insumos en temas laborales, entre 11 y 14 trámites (DNP, 2018).

En Colombia, el recaudo fiscal depende desproporcionalmente de la tributación de las empresas, sólo el 19% del recaudo de impuestos directos viene de las personas naturales, comprado con el 57% en países de la OECD (DNP, 2018). También, en Colombia, la tasa efectiva de tributación es mayor cuanto menor es el tamaño de la empresa medida por sus activos (Gómez & Steiner, 2015). Además, un empresario destina, al año, para el proceso de preparación, declaración y pago de impuestos de 239 horas, cifras superiores al promedio de países de altos ingresos de la OECD donde el número de pagos al año es en promedio 10,9 y el tiempo dedicado es de 160,7 horas (Doing Business, 2018). Esto pone en evidencia la necesidad de facilitar el proceso de formalización de las empresas.

Según el FMI los impuestos en América latina explican el 36,4% de la informalidad (Vuletin, 2008). Colombia tiene una de las tasas de impuestos más altas sobre las PYMES (según el Banco Mundial la tasa en el país asciende al 70% de las ganancias).

Asimismo, los costos laborales no salariales directos, como son pensiones, salud, riesgos laborales, prima legal, vacaciones, cesantías, parafiscales y auxilios de transporte pueden llegar a representar un sobre costo entre 39% y 52% del salario de un trabajador formal (**Gráfico 18**). De este modo, en Colombia, los impuestos y las contribuciones laborales a cargo de las empresas como porcentaje de sus utilidades ascienden a 18,6%, cifra superior a Chile (5,1%), Perú (11%) y el promedio de la región (17,3%) (Doing Business, 2018). Para ilustrar el rol que juegan los impuestos en la informalidad vale la pena mencionar que, durante 2012, el gobierno redujo los impuestos a nómina (parafiscales) de 29,5% a 16% y las sustituyó por el CREE. La tasa de informalidad laboral se ha reducido de manera más acelerada desde entonces.

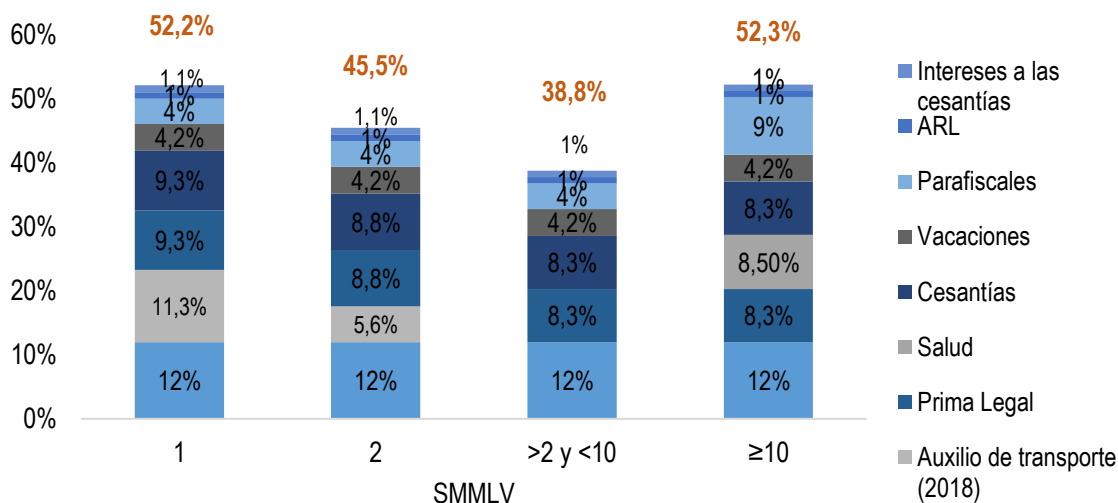
Medina & Moeales (2016) calculan que esta disminución en los impuestos parafiscales resultó en la creación de 119.700 trabajos en el corto plazo y además ese efecto de la reforma podría ser de 603 mil trabajos formales en el largo plazo (después de 2018).

Así mismo, Fernández & Villar (2016) sostiene que la reducción de los impuestos a la nómina redujo la informalidad a nivel nacional entre 1,2 y 2,2 puntos porcentuales.

---

<sup>35</sup> Los detalles de estos estudios de caso se relatan en la sección XX (efectos positivos de la disminución en la tarifa efectiva sobre la formalidad)

**Gráfico 18.** Costos Laborales no Salariales directos por nivel de salario (% del salario)



Fuente: Adaptación MHCP, con base en ANIF (2015).

Estas altas cargas impositivas a las empresas, así como los costos laborales no salariales pueden explicar en gran medida los altos niveles de evasión (informalidad tributaria) y de informalidad laboral en Colombia.

Colombia presenta altos niveles de evasión tributaria, se estima que cada año se dejan de recaudar cerca de 1,6% del PIB de IVA por concepto de la economía informal (CPC, 2017). El Fondo Monetario Internacional estima que esta pérdida en recaudo es de alrededor del 3,6% del PIB. En el caso del impuesto de renta, estimaciones sugieren que entre 2007 y 2012 la evasión promedio de las personas jurídicas se ubicó en 39%. Esto indica que por concepto de evasión del impuesto de renta hay una pérdida en el recaudo anual cercana a \$15 billones (Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, 2015). Este fenómeno supone un reto para las actividades de inspección, vigilancia y control de la DIAN, y llama al fortalecimiento de su estructura. Según cifras de la OECD, la DIAN inspecciona alrededor del 0,1% de los contribuyentes, comparado con el 3% en otros países de América Latina (OECD, 2015).

Por otra parte, pese a que la tasa de informalidad laboral en Colombia ha disminuido de manera considerable en los últimos años, en parte por la reducción de tributos para algunas microempresas y los costos de contratar trabajadores de manera formal<sup>36</sup>, los niveles de informalidad son aún elevados.

La tasa de informalidad laboral, promedio doce meses para agosto de 2018, a nivel nacional se ubicó en 68%, mientras que el nivel en las principales 13 ciudades fue de 49,3%. **(Gráfico 19)**. La informalidad laboral tiene efectos adversos sobre el sistema pensional. Según resultados de la Gran

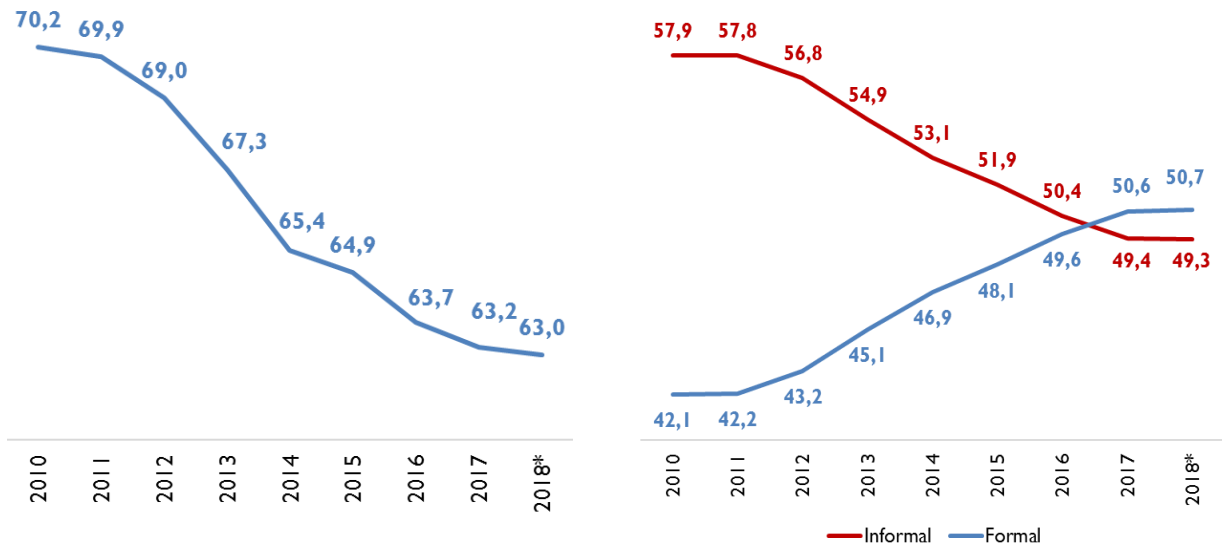
<sup>36</sup> Durante 2012, el Gobierno redujo los impuestos a nómina (parafiscales) de 29,5% a 16% y las sustituyó por el CREE. Medina & Morales (2016) estiman que esta disminución en los impuestos parafiscales resultó en la creación de 119,700 trabajos en el corto plazo y proyectan que el efecto de la reforma podría ser de 603 mil trabajos formales en el largo plazo (después de 2018).

Encuesta Integral de Hogares 2018, en Colombia hay 22,5 millones de ocupados, de los cuales 14 millones no contribuyen al sistema pensional. Cálculos del Consejo Privado de Competitividad indican que el sistema pensional deja de recibir \$24 billones por cuenta de los ocupados informales (CPC, 2017).

**Gráfico 19. Tasa de informalidad en Colombia**

Panel A. Tasa de informalidad – Total Nacional (%)

Panel B. Tasa de formalidad e informalidad – 13 áreas (%)



Fuente: DANE. Cálculos: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

\*Datos para el promedio de los 12 meses finalizados en agosto 2018

Nota: En estos cálculos, la formalidad laboral se mide de acuerdo con el criterio de afiliación a la seguridad social – pensiones.

Si se entiende la informalidad como una decisión autónoma y voluntaria de las empresas, que está incentivada por los costos que generan las responsabilidades de ser formal, los niveles de formalidad aumentarán solo si las empresas perciben que los beneficios son superiores a estos. Esta Ley de Financiamiento **busca reducir los costos de la formalidad empresarial y aumentar los costos de permanecer en la informalidad.**

El impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación -SIMPLE es una herramienta que reduce los costos de las empresas de ser formales, en particular mitiga algunas de las barreras a la formalización descritas anteriormente, principalmente las relacionadas con la formalización laboral y tributaria, de tal forma que impulsa la formalización de negocios pequeños y medianos.

Este nuevo régimen simplifica el esquema de tributación cumplimiento con obligaciones de pago de pensiones para las empresas constituidas como personas naturales o jurídicas, con ingresos entre 1.400 UVT y 80.000 UVT<sup>37</sup>, al integrar ambas obligaciones tributarias en pagos mensuales que dependen de los ingresos brutos. Una vez el contribuyente ha pagado la contribución a pensiones

<sup>37</sup> Este rango de ingresos cubre al 99% de los establecimientos de la encuesta de microestablecimientos del DANE.

correspondiente, tendrá derecho a un descuento simple de este pago a pensiones sobre el impuesto SIMPLE. Esto ahorra a las empresas realizar múltiples trámites y acceder a diferentes canales de pago para atender a sus obligaciones, además de garantizar la priorización del pago de seguridad social en pensiones por parte del empleador.

Actualmente, existen 146.945 empresas y 98.798 individuos que pagan impuesto sobre la renta en el rango de ingresos y actividades propuestas para el régimen SIMPLE, que representan alrededor del 4,2% del recaudo total en renta (\$2,4 billones de pesos) (**Cuadro 9**). La tarifa del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - SIMPLE dependerá de los ingresos brutos anuales y de la actividad empresarial.

**Cuadro 9.** Número de empresas e individuos que pagan impuestos por rango de ingresos

Ingresos brutos anuales		Número de empresas*	Número de Individuos
Min UVT	Max UVT		
1.400	6.000	56.195	37.065
6.000	15.000	39.535	31.196
15.000	30.000	25.294	17.856
30.000	80.000	25.921	12.681
<b>Total</b>		<b>146.945</b>	<b>98.798</b>

\*Empresas con actividades económicas incluidas en el régimen Simple.

Fuente: DIAN

En particular, el impuesto unificado que se pagará bajo el SIMPLE incluye el pago del impuesto sobre la renta, impuesto nacional al consumo en el caso de restaurantes y servicios de comida, el impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros, siendo descontables del pago del impuesto SIMPLE los aportes por seguridad social en pensión. Los demás aportes parafiscales a cargo del empleador seguirán siendo tratados bajo las condiciones establecidas en el artículo 114-1 del estatuto tributario.

De esta manera, a través de esta medida se pretende no solo disminuir los costos de la formalidad tributaria y laboral, sino que la economía disfrute de los beneficios de tener menores tasas de informalidad. Particularmente, el aumento en los niveles de formalidad empresarial genera un círculo virtuoso en la política tributaria. **A mayores niveles formalidad tributaria, mayor será el número de empresas que pagan sus obligaciones tributarias, lo que implica un aumento en el recaudo, y posibilita la disminución de impuestos o tasas. Por otra parte, frente a mayores niveles de formalidad laboral, menores serán los gastos del Gobierno asociados al pago de servicios subsidiados.** Los beneficios de la formalidad laboral y tributaria se traducen en una ampliación del

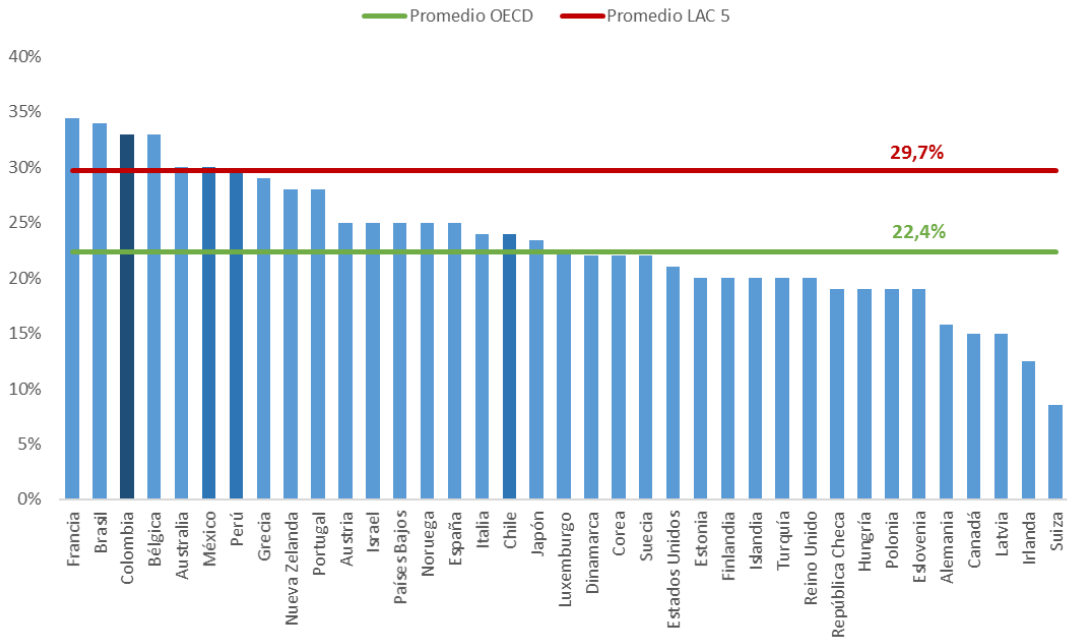
espacio fiscal para el Gobierno, que le permitirá mayores niveles de inversión y la provisión de más y mejores bienes públicos.

### 7.2 Impuesto sobre la renta a personas jurídicas

En este frente, la propuesta del Gobierno consiste en disminuir la tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, de 33% hasta 30% a partir del año gravable 2022.

En Colombia, desde 1990 se han llevado a cabo más de 15 reformas al estatuto tributario, las cuales han dado origen a un sistema excesivamente complejo, inequitativo e ineficiente. Si bien algunas de las medidas adoptadas han ido en la dirección correcta, por ejemplo, disminuyendo los costos laborales no salariales que asumen las empresas, la tarifa efectiva que enfrentan las sociedades sigue siendo elevada en Colombia. Esto obedece no solo a que la tarifa nominal del impuesto a la renta sea alta (**Gráfico 20**), sino que a ella se suman otros gravámenes tanto del orden nacional como subnacional como se verá a continuación.

**Gráfico 20.** Comparación internacional de la tarifa nominal a las sociedades.

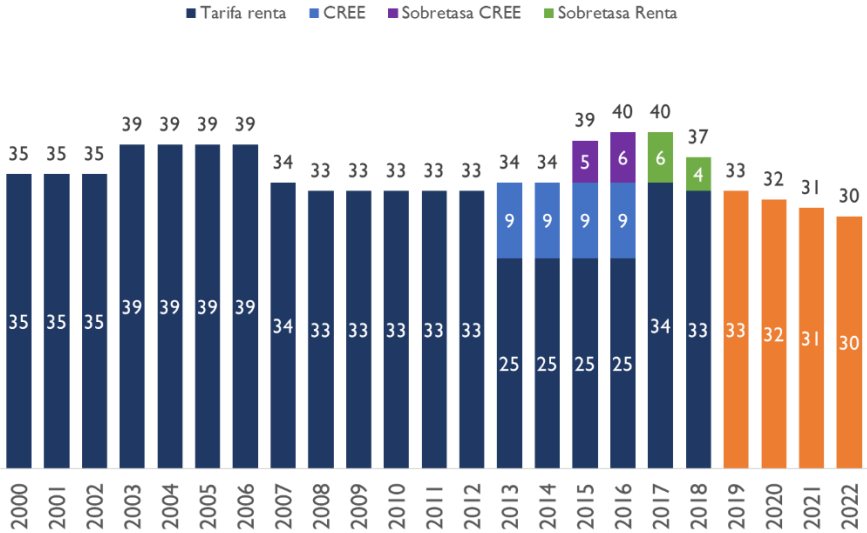


Fuente: OCDE (2018) Y KMPG (2018)

En primer lugar, vale la pena mencionar que el 83% del recaudo del impuesto a la renta proviene de personas jurídicas mientras que el promedio de América Latina se ubica en 64%, mientras que en los de la OCDE, donde la participación de las empresas y personas es 24,4% y 73,4%, respectivamente. Lo anterior, refleja el desbalance de las cargas tributarias que limita la inversión, el crecimiento económico y, por ende, el recaudo tributario.

A pesar que en los últimos años se ha avanzado en la reducción de la tarifa nominal del impuesto sobre las empresas, ésta sigue siendo elevada al compararse con otras economías (**Gráfico 20**). Sin duda, este hecho afecta las decisiones de inversión al mismo tiempo que reduce la productividad del sector productivo en Colombia, teniendo en cuenta que, en países similares de la región, como por ejemplo Chile y Perú, la tarifa es inferior. En este sentido, el Gobierno Nacional propone reducir la tarifa nominal de renta a las empresas desde 33% a 30% de forma gradual (**Gráfico 21**), lo cual ubicaría a Colombia en el promedio de las principales economías de América Latina. Esta propuesta hace parte del paquete de medidas que disminuirán la tarifa efectiva de las empresas, con el fin de incentivar la inversión, la generación de empleo y el crecimiento económico, **lo que en el mediano plazo se traducirá en mayor recaudo tributario para la Nación.**

**Gráfico 21 . Tarifa de renta (y complementarios) para personas jurídicas.**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por otra parte, el recaudo tributario proveniente del impuesto a la renta representó el 42% del recaudo tributario total en 2017, equivalente a 5,7% del PIB. Ahora bien, la productividad de este impuesto en Colombia es baja teniendo en cuenta que los países de la OECD recaudan en promedio el 11,5% del PIB. Como bien lo ha diagnosticado la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, paradójicamente lo que sucede en Colombia es que, a pesar de tener tarifas nominales altas, el recaudo tributario de los impuestos directos es bajo. Lo anterior obedece a dos factores: i) un gasto tributario elevado; y ii) una evasión que la DIAN estima en 3,0% del PIB. En este sentido, el proyecto de ley pretende atacar estos dos problemas, limitando las exenciones y fortaleciendo la administración tributaria.

Ahora, en cuanto a la modificación a las exenciones conviene recordar, que de acuerdo con lo señalado por la “Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria” en 2015, la mayoría de los tratamientos preferenciales en el impuesto de renta de las personas jurídicas no satisfacen los principios del sistema tributario, generan distorsiones e inequidades en el sistema y

tienen un efecto negativo sobre el recaudo. Así, con el fin de hacer el régimen del impuesto de renta más equitativo y elevar el recaudo, el proyecto de ley busca corregir estas falencias que son tan costosas de cara a los principios constitucionales que rigen dicho sistema.

En esta línea, es preciso resaltar que el Congreso está autorizado para hacer las modificaciones que aquí se proponen para las rentas exentas. Como lo ha señalado reiteradamente la Corte Constitucional la libertad de configuración del legislador en materia tributaria es amplia y, por esta misma vía, es amplia su facultad de derogar tratamientos tributarios preferenciales.

En atención a lo anterior, la Corte ha resaltado que los beneficios tributarios deben ser excepcionales, taxativos y limitativos y que *“la Constitución no ha consagrado un derecho a recibir o conservar exenciones tributarias, sino que por el contrario ha establecido un deber general de contribuir mediante el pago de tributos al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”*.

Así mismo ha explicado que *“(…) el legislador no sólo puede definir, en el marco de la Constitución, los fines de la política tributaria sino también goza de un amplio margen para escoger los medios que estime adecuados para alcanzarlos. (...) Así mismo que en virtud de esa confianza y de esa potestad suficientemente amplia, no es necesario que el Congreso justifique que la opción escogida es la mejor manera de alcanzar los fines del Estado. Por el contrario, se presume que su decisión es constitucional (...).”*

Por otro lado, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, en virtud del principio de confianza legítima, se protege un derecho objetivo a conservar un tratamiento tributario especial, sin que ello signifique que las normas tributarias no puedan ser derogadas o modificadas, sino que, cuando lo sean, el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación, lo cual consiste, por ejemplo, (i) en que haya un período de transición o (ii) en que no se establezcan barreras o trabas para que los afectados ajusten su comportamiento a lo prescrito por la nueva norma .

Así, el principio de confianza legítima respecto de la actividad del legislador no puede entenderse de manera absoluta, sino que debe verse de manera ponderada con otros principios constitucionales, por cuanto llevaría a que el ordenamiento jurídico se petrificara. De ahí que se sostenga que *“[e]specíficamente en materia tributaria, no es posible hablar de derechos adquiridos de los administrados, puesto que el legislador tiene facultad de establecer modificaciones o de crear tributos por razones de política fiscal. Al respecto la Corte señaló que ‘El principio de confianza legítima, no supone la imposibilidad de modificación de las disposiciones tributarias, pues la persona no goza en principio de una situación jurídica consolidada, sino de una expectativa modificable’.*” (C-785/12).

Por lo expuesto, no existen, respecto de las rentas exentas que aquí se eliminan, derechos adquiridos a conservar esos tratamientos preferenciales de manera indeterminada. La existencia de una norma que consagra un beneficio tributario en un impuesto de periodo anual constituye, por fuera del respectivo año gravable, una mera expectativa para el contribuyente que ha accedido a ese tratamiento.



### 7.3 Impuesto de Industria y Comercio (ICA)

El impuesto de Industria y Comercio (ICA) es un impuesto de carácter municipal cuyo hecho generador son las actividades económicas industriales, comerciales y financieras, por lo que su base gravable la conforman los ingresos operacionales de las actividades económicas. Su base tarifaria es decretada por la Nación de acuerdo con las actividades económicas, por medio de intervalos de tarifas dentro de los cuales los municipios pueden ubicar sus propias tarifas.

Además de la complejidad en la estructura tributaria de cada entidad territorial, el ICA, debido a su carácter de gravar actividades económicas dentro de una jurisdicción territorial, supone varios problemas en materia de territorialidad, debido a la incertidumbre de a qué entidad se debe hacer la tributación, principalmente en actividades que no cuentan con establecimiento físico u operan a lo largo del país en más de un municipio. Esta problemática también genera una convergencia de ingresos hacia las territorialidades más importantes del país (Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cartagena), ya que, existen incentivos de aglomeración económica en estas territorialidades, así las tarifas sean muy altas.

La evidencia internacional sobre este tipo de impuestos territoriales, cuya base gravable son los ingresos brutos, ha demostrado que son ineficientes y distorsionan el mercado, por ejemplo, en Austria, Francia e Incluso España, estos gravámenes territoriales han sido objeto de reforma y/o de eliminación (Universidad del Rosario, 2015). Un caso similar al colombiano es el Impuesto a las Actividades Económicas de España, el cual tiene una naturaleza parecida en lo que respecta a la base gravable y el hecho generador, padeciendo las mismas problemáticas al gravar la renta presuntiva (Quiñones, 2010).

En 2015, la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria analizó precisamente las problemáticas en torno al ICA:

*“el diseño actual del impuesto de industria y comercio castiga de manera fuerte la eficiencia económica por los efectos cascada que conlleva. Así mismo, la multiplicidad de actividades gravadas, tarifas, bases y calendarios hace que los costos de cumplimiento del impuesto sean elevados. Por último, la falta de claridad en la definición de territorialidad hace que el impuesto carezca de equidad, lo que genera disputas entre regiones” (2015, Bonilla, et al.)*

Con el fin de disminuir la carga tributaria efectiva de las empresas, sin afectar los recursos de las administraciones locales, el Gobierno Nacional propone hacer descontable del impuesto de renta el 50% del impuesto del ICA. Esta medida, contribuirá a la simplificación y a la formalización empresarial a lo largo y ancho del país.

### 7.4 Cobro de IVA a los bienes de capital

La Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, en su informe de 2015, determinó que, dado que el IVA se establece sobre el consumo, la imposibilidad de descontar plenamente el IVA en la compra de los bienes de capital, al igual que ocurre con sus insumos, castiga

de manera importante la inversión. Bajo esta circunstancia, el IVA representa un costo adicional para las empresas, que afecta su productividad.

La literatura económica ha profundizado en el efecto que tiene sobre la inversión gravar con impuestos indirectos los bienes de capital. De acuerdo con Ebril et al. (2001), este impuesto distorsiona las decisiones de producción de los empresarios, fomentando la implementación de métodos menos intensivos en capital y/o alterando los precios relativos de los bienes más intensivos en capital. En particular, lo que puede ocurrir es que el productor traslada ese mayor costo al precio del producto a producir, con el fin de recuperar en el tiempo esperado su inversión. Sin embargo, esto está sujeto a las características de la empresa, en cuanto a tamaño, poder de mercado y elasticidad precio de la demanda del bien que produce. Si las condiciones de mercado impiden que el costo se pueda trasladar al precio, es posible que la inversión no se lleve a cabo.

Para el caso de Colombia, Parra (2008) lleva a cabo una evaluación del efecto que tuvo el descuento especial de IVA sobre la inversión en maquinaria industrial en Colombia en el periodo 2003-2005. La medida consistía en que el IVA pagado podía ser llevado como impuesto descontable en el siguiente periodo al hecho económico. El autor encuentra que, en promedio las firmas que utilizaron dicho beneficio realizaron una inversión mayor en un 45,7% frente a las empresas manufactureras que no hicieron uso de este. Adicionalmente, las empresas grandes, de acuerdo con el valor de sus activos, realizaron mayores inversiones que las demás firmas, aun cuando las benefició a todas en diferentes proporciones. En conclusión, la medida establecida tuvo efectos positivos sobre la inversión, debido a que redujo el costo financiero y tributario de las empresas, reduciendo las restricciones de caja.

Por lo tanto, se propone desmontar uno de los desincentivos más gravosos para la inversión en bienes de capital, que deriva de la imposibilidad de recuperar plenamente el IVA pagado en su adquisición, importación, construcción o formación, como sucede en los países que compiten con Colombia como receptores de inversión del exterior o doméstica. Esto con el fin de que la estructura tributaria no afecte las decisiones de inversión de las firmas.

## 7.5 Efectos positivos de la simplificación sobre el crecimiento económico y la lucha contra la evasión

Además de lo señalado hasta el momento frente a la creación del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación -SIMPLE, y los cambios planteados en la estructura del IVA, resulta pertinente señalar que dichas medidas también incrementan la simplicidad del sistema tributario, reduciendo su complejidad. Esta mayor simplicidad tiene dos efectos complementarios sobre la estructura económica del país: (i) se facilitan las tareas de fiscalización por parte de la DIAN, ya que la mayor simplicidad del sistema reduce las posibilidades que tienen los contribuyentes para evadir o eludir impuestos, y (ii) reduce los costos (en términos de dinero y tiempo) en los que deben incurrir los contribuyentes para cumplir con el pago de sus obligaciones tributarias.

Así, es de esperarse que la simplificación tenga efectos positivos en términos de una reducción de la evasión y la elusión, por la menor dificultad que enfrentará la DIAN para desempeñar las tareas de

fiscalización. Esto redundará en una mayor eficiencia administrativa de la DIAN y un **mayor recaudo tributario**, el cual es fundamental para financiar los niveles de gasto que el país requiere para atender las distintas necesidades que enfrenta.

También, el menor costo que implica el pago de impuestos para las firmas incrementa la productividad de las empresas nacionales e incentiva la formalización, al reducir los costos de la formalidad y volver más favorable la relación costo-beneficio de las empresas de pertenecer a la formalidad. Estos efectos redundarán en una **mayor productividad de las empresas nacionales y un mayor crecimiento económico** futuro, que es clave en la coyuntura de desaceleración económica y reducción del potencial de crecimiento que ha experimentado la economía desde el choque negativo del precio internacional del petróleo.

## 7.6 Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF)

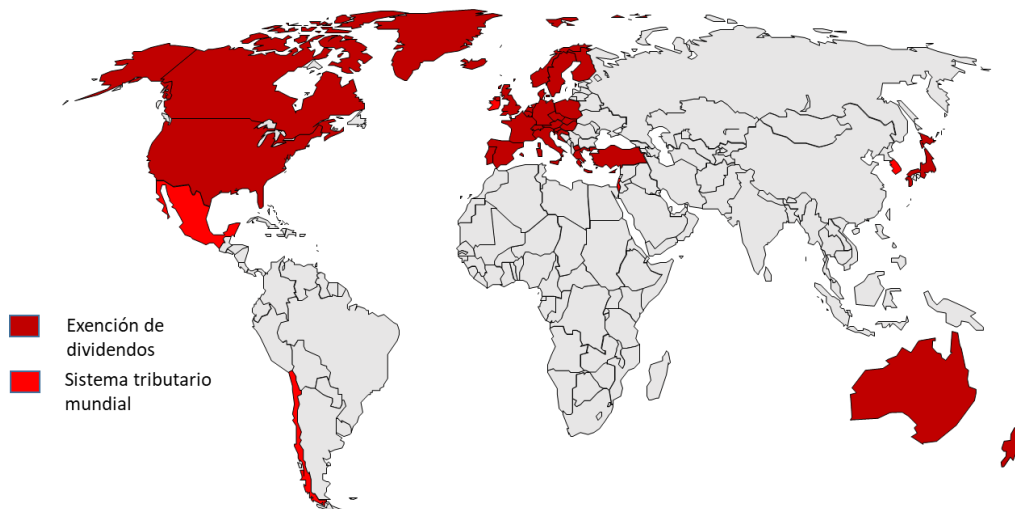
La Comisión de Expertos para la Equidad y Competitividad concluyó que parte de las deficiencias del sistema tributario en Colombia se explican porque en lugar de mejorar los impuestos fundamentales (principalmente renta e IVA), se ha acudido a impuestos antitécnicos que surgieron en momentos de necesidades fiscales. En este grupo de impuestos se encuentra el GMF, el cual fue creado en 1998 como un gravamen temporal, pero que ha perdurado desde entonces dadas las necesidades de ingresos corrientes, limitando crecimiento de la inversión y de la bancarización.

Atiende las distintas recomendaciones de expertos, el Gobierno propone que el contribuyente pueda descontar el 50% del GMF del impuesto a la renta. Esta modificación, además, busca promover el uso de los canales electrónicos y la intermediación financiera, con cual se lograría reducir el uso del efectivo y con ello la evasión.

## 7.7 Régimen Holding

La competitividad fiscal de los países es un factor definitivo para la atracción de capitales en un mundo cada vez más globalizado. Actualmente las rentas y los empleos se ubican en las jurisdicciones más favorables debido a los altos índices de movilidad que permite la tecnología. La reforma tributaria aprobada en Estados Unidos el 23 de diciembre de 2017 mediante el Tax Cuts and Jobs Act (TCJA) es un claro ejemplo de la reciente tendencia de introducir regímenes y normas para incentivar la repatriación de capitales y casas matrices. La reducción de la tarifa general del Impuesto de Renta al 21%, así como el régimen GILTY para los intangibles, son algunas de las opciones adoptadas por Estados Unidos, medidas que le restan capacidad de atraer inversión. Adicionalmente, la tendencia internacional en materia de tributación de las distribuciones corporativas es la adopción del principio de territorialidad en la renta, como se evidencia en la gráfica a continuación.

**Gráfico 22.** Países con régimen territorial en dividendos



Estados Unidos es el país que más recientemente adoptó esta tendencia, con el objetivo de incrementar el atractivo para los capitales que en las últimas décadas habían migrado a lugares de menor tributación como Irlanda o Bermuda.

El régimen de Compañías Holding Colombianas (CHC) es una opción competitiva que no reduce el recaudo de manera significativa, pues el impuesto de dividendos ha sido recaudado únicamente por los años 2017 y 2018, las declaraciones de renta de 2018 representarán los primeros recursos provenientes de este rubro. Teniendo en cuenta los costos de fiscalización y la pérdida en productividad, la tributación de los dividendos no ha sido una medida exitosa, por lo cual se propone adoptar la tendencia mundial de territorialidad para las inversiones que se canalicen a través de Colombia.

El presente régimen busca además generar empleos y un crecimiento en la inversión extranjera directa, en la medida en que se exigen como requisitos para pertenecer al régimen la contratación de al menos un empleado, la obligación de contar con una dirección corporativa propia en Colombia y la necesidad de ubicar la toma de decisiones estratégicas del holding en el país. Esto, además de brindar seguridad jurídica al contribuyente que desee aplicar al régimen, se alinea con los estándares internacionales más recientes de sustancia y prevención del abuso en materia fiscal, evitando así la creación de compañías de papel por la mera conveniencia fiscal y garantizando un beneficio en empleos e inversión para el país.

## 7.8 Obras por impuestos

Como medida para la reactivación económica de los municipios definidos como las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado – ZOMAC, el gobierno busca generar nuevos incentivos para llevar la inversión directa en la ejecución de proyectos de trascendencia económica y social que se relacionen con agua potable y saneamiento básico, energía, salud pública, educación pública, bienes

públicos rurales, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales, tecnologías de la información y comunicaciones, infraestructura de transporte, infraestructura productiva e infraestructura cultural, entre otros.

De esta manera, las personas naturales o jurídicas obligadas a llevar contabilidad, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que en el año o período gravable inmediatamente anterior hayan obtenido ingresos brutos iguales o superiores a treinta y tres mil seiscientos diez (33.610) UVT, podrán celebrar convenios con las entidades públicas del nivel nacional, por los que recibirán a cambio títulos negociables para el pago del impuesto sobre la renta. Los compromisos de inversión adquiridos en estos convenios no podrán superar el treinta por ciento (30%) del patrimonio contable del contribuyente.

Esta iniciativa va en línea con lo estipulado en el decreto 1650 de 2017, que busca hacer un esfuerzo por otorgar beneficios en la tarifa general del impuesto sobre la renta y complementario, para las nuevas sociedades que se hayan constituido a partir del 29 de diciembre de 2016.

#### 7.9 Efectos macroeconómicos de la Ley de Financiamiento

Como se ha señalado, la Ley de financiamiento presentada ante el Honorable Congreso de la República garantizará los recursos que hacen falta para balancear el PGN2019 y será el punto de partida para mejorar aspectos de equidad tributaria y competitividad, las cuales se traducirán en mayor crecimiento económico y recaudo para la Nación en los próximos años. El conjunto de medidas, en particular las que se enmarcan en el plan de reactivación económica, impulsarán la inversión privada y mejorarán el desempeño de todo el sistema productivo.

Es de esta forma que la Ley de financiamiento forma parte esencial de la sostenibilidad de las finanzas públicas y del progreso económico del país. En ausencia de las medidas que se proponen, sería irresponsable de parte del Gobierno expandir el gasto público dadas las metas fiscales que la misma ley exigen (Ley 1473 de 2011), incluso teniendo en cuenta las grandes necesidades que todavía enfrenta el país en áreas estratégicas para el desarrollo como lo son la educación, infraestructura, salud, inclusión social, entre otros. Adicionalmente, dada la situación actual caracterizada por un crecimiento económico inferior al potencial, estancamiento de la productividad y una demanda externa que se mantiene débil, es preciso diseñar mecanismos de política pública que incentiven la inversión y la generación de empleo, todo ello sin perjuicio de la sostenibilidad fiscal. En este orden de ideas, el plan de reactivación económica, diseñado por esta administración, pretende impulsar el crecimiento vía la simplificación de los trámites para los contribuyentes y la disminución de la tarifa efectiva que asumen tanto empresas grandes como pequeñas, con el objetivo de seguir avanzando en la formalización y en la generación de ingresos fiscales de manera sostenible en el tiempo.

Con la finalidad de cuantificar el impacto macroeconómico del conjunto de medidas que se están poniendo a consideración del Congreso, la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público diseñó un modelo dinámico de equilibrio general. A diferencia de los análisis de mercados parciales, esta herramienta permite estudiar desde una perspectiva integral las dinámicas económicas al capturar la inter (e intra) dependencia de las variables y

decisiones de los agentes que componen la economía. Los resultados del modelo indican que los cambios tributarios que se proponen tendrían un efecto positivo y significativo sobre el crecimiento económico del país.

### **Características del modelo**

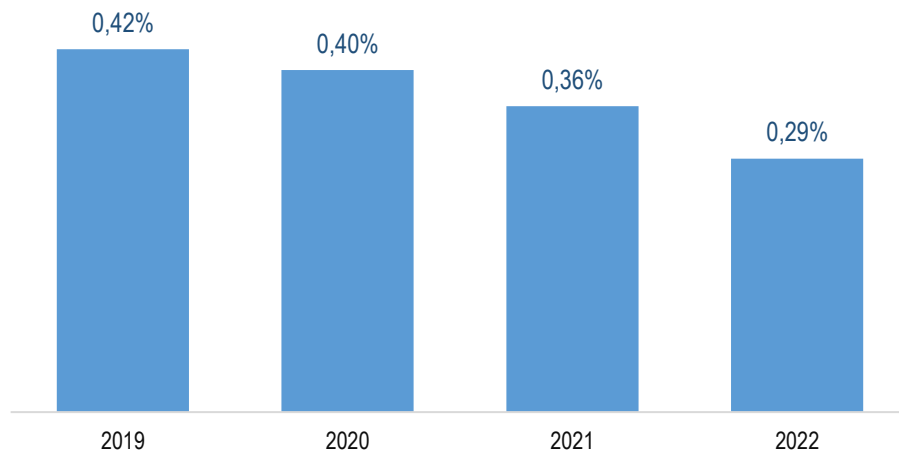
El modelo matemático simula las principales características de una economía como la colombiana a partir de un sistema de ecuaciones que se solucionan simultáneamente. Los elementos que caracterizan el modelo son “estándar”, en el sentido que se analiza una economía pequeña y abierta, en la cual interactúan hogares, firmas, gobierno y resto del mundo. Las tasas efectivas de tributación son calibradas para simular el recaudo observado (como porcentaje del PIB) por tipo de impuesto para Colombia. Además del gasto público, el gobierno sigue una regla fiscal en función del balance estructural.

Para estimar los efectos de la ley de financiamiento, se calculan las ganancias o pérdidas de recaudo y se aplican esas variaciones sobre la tarifa efectiva de los agentes económicos. El principal canal de transmisión de la política se da a partir del cambio en las decisiones de consumo e inversión que resultan a partir de las modificaciones a los impuestos en el modelo.

### **Resultados**

El modelo estima un crecimiento adicional promedio de 0,37 puntos porcentuales (pp) para el periodo 2019-2022. Particularmente, para el 2019 se estima un crecimiento adicional de 0,42pp (**Gráfico 23**). Este resultado es consecuencia del incentivo tributario que tendrían las empresas debido a la reducción de su carga impositiva.

**Gráfico 23.** Crecimiento adicional (puntos porcentuales) producto de la ley de financiamiento



Fuente: DGPM-MHCP

El aumento en la inversión incentiva la creación de empleo por parte de las firmas debido a que la productividad del trabajador aumenta. Esto se transmite a los salarios y este efecto contrarresta el impacto del aumento de la carga tributaria sobre la renta de las personas naturales. Por otro lado, los

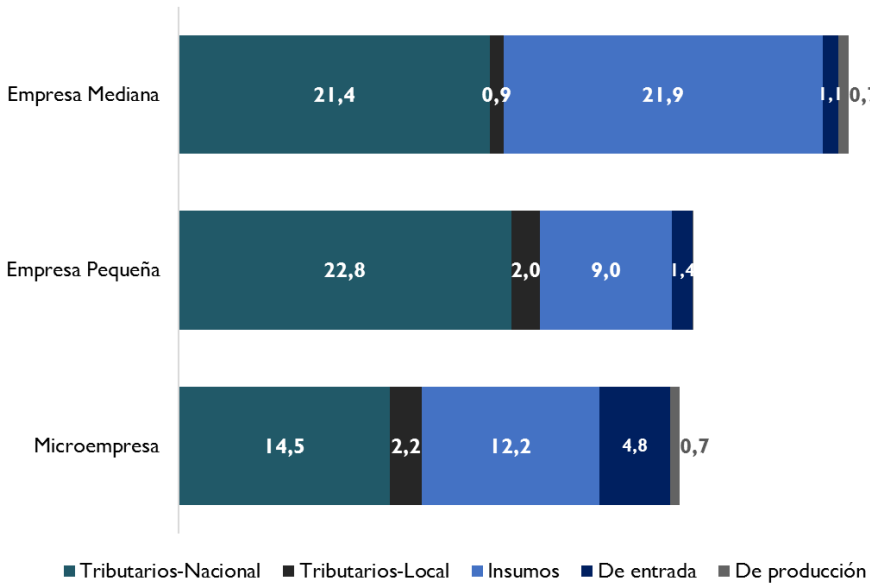
efectos del aumento de la base gravable del IVA sobre la demanda interna se ven igualmente contrarrestados por el repunte de la inversión privada.

La mayor demanda interna genera un aumento de las importaciones de bienes de consumo y de capital, que a su vez se traduce en mayor crecimiento económico y mayor recaudo tributario. En términos generales, el impacto positivo de la ley de financiamiento sobre el crecimiento económico es consecuencia del aumento de la productividad, que se traduce en mayor inversión y empleo.

**7.10 Efectos positivos de la disminución de la tarifa efectiva sobre la formalidad**

Uno de los objetivos que busca alcanzar el cambio en la estructura tributaria propuesto en este Proyecto de Ley es una disminución de la informalidad. Este fenómeno tiene una alta incidencia en la economía nacional y es multidimensional, ya que se manifiesta en distintas variables de la estructura económica. Así, por ejemplo, un trabajador es informal en la medida en la que no cotice a pensiones en el sistema de seguridad social (según la definición usada por el Gobierno Nacional), sea independiente o empleado de alguna empresa. También, una empresa puede ser informal en la medida en la que no satisfaga las condiciones que se le atribuye a los negocios que cumplen con la normativa vigente, que les aplique para el desarrollo de su actividad económica (Schneider, 2006). Así, por ejemplo, una empresa informal es aquella que opera sin contar con Registro Único Tributario (RUT), sin estar registrada en el Registro Único Empresarial y Social (RUES), sin registro mercantil o sin llevar contabilidad, entre otros. Teniendo esto en cuenta, los cambios propuestos en la estructura impositiva buscan aumentar la formalidad desde varias dimensiones, particularmente la formalidad empresarial y laboral, ya que se atacarán algunas de las causas de estos fenómenos.

**Gráfico 24.** Costos del proceso de formalización, según casos de estudio del DNP



Fuente: DNP con base en Estatuto Tributario, Ley 1819 de 2016 y Estatuto de Comercio

En cuanto a la informalidad empresarial, varios estudios han encontrado que uno de los principales costos que enfrenta una empresa para formalizarse está relacionado con el cumplimiento de las obligaciones tributarias, sobre todo las del orden nacional. Estudios de caso realizados por el DNP<sup>38</sup> muestran que el pago de obligaciones tributarias representa entre el 49% y el 70% del costo que una empresa enfrenta para formalizarse, y que en todos los casos más del 80% de este costo lo representan el pago de impuestos nacionales (**Gráfico 24**).

Adicionalmente, otros indicadores muestran la alta carga tributaria que enfrentan las empresas nacionales, lo cual no solo afecta su competitividad, reduce la productividad y desestimula la inversión, sino que también desestimula la formalidad empresarial. Según el indicador de la facilidad de hacer negocios del Banco Mundial (*Doing Business 2018*), Colombia ocupa la posición 142 a nivel mundial en lo referente al pago de impuestos, lo cual evidencia cómo en términos relativos frente al resto del mundo la carga tributaria empresarial y los costos que genera el pago de impuestos sobre las empresas colombianas son altos. En particular, el indicador de la tasa efectiva de tributación calculada en este estudio es igual a 69,7% de la utilidad de las empresas, bastante mayor al promedio de América Latina (46,6%) y al de la OCDE (40,1%). Es preocupante que este indicador es superior al que tienen nuestros pares de la Alianza del Pacífico (33,0% para Chile, 35,6% para Perú y 52,1% para México). Esta mayor carga tributaria asumida por las empresas frente a nuestros pares regionales y la OCDE resalta la necesidad de reducir desde la normatividad los costos para el sector empresarial que impone el pago de impuestos, y su efecto negativo sobre la formalidad.

La reducción en la tasa efectiva de tributación de las empresas que se plantea en este Proyecto de Ley reducirá los costos que el cumplimiento de las obligaciones tributarias impone al sector empresarial. Esta menor carga tributaria, en línea con lo mostrado anteriormente, reducirá de forma significativa los costos que enfrentan las empresas de ser formales, debido a la importante participación de las obligaciones tributarias dentro de estos. Así, se incentiva la formalización empresarial debido al mejoramiento de la relación costo-beneficio que enfrentan las firmas entre ser formales o informales.

En particular, esta reducción en la carga tributaria y en los costos de ser formales que enfrentan las empresas es particularmente pronunciada en el caso de las empresas jóvenes que están en etapa de crecimiento y consolidación de su proyecto productivo. En muchos casos, las firmas que se encuentran en esta etapa del ciclo de vida enfrentan pérdidas de manera transitoria, mientras logran entrar a nuevos mercados, conseguir clientes, hacerse conocer y montar sus operaciones. Las empresas que

---

<sup>38</sup>El DNP, en el marco de la formulación del documento CONPES de la política de formalización empresarial, realizó tres estudios de caso para distintos sectores, figuras jurídicas y tamaños de empresa, con el fin de valorar los costos marginales de la formalización para una empresa en su primer año de operación formal. Se analizaron el caso de una microempresa, una empresa pequeña y una mediana. La microempresa es del sector de alimentos atendido por su propietario y con dos empleados. La pequeña empresa es de carácter familiar dedicada al sector de ferretería con 13 empleados. La empresa mediana es del sector confecciones con una nómina de 56 personas.

Se asume que el proceso de formalización incluye el pago de todas las obligaciones tributarias como el impuesto a la renta, el ICA, el IVA y el impuesto al patrimonio. También, se asume que el empresario formaliza a toda su nómina incluyendo el pago de todos los parafiscales del caso y cumple con la regulación para la formalización de su producto o servicio como los permisos sanitarios y de manipulación de alimentos y otras regulaciones como el pago de derechos de autor por la música que se pone en los locales.



se encuentran en esta situación en teoría no pagarían impuesto de renta, ya que estarían obteniendo pérdidas y no tienen utilidades. Sin embargo, estas empresas se ven obligadas a pagar este tributo por medio de la renta presuntiva, el cual es un mecanismo que calcula la renta líquida con base en una presunción del rendimiento mínimo que debe tener el patrimonio. Así, este concepto se basa en el supuesto de que el patrimonio que posee un contribuyente debe tener una rentabilidad mínima y no puede ser capital improductivo, y que por lo tanto esta aproximación a la rentabilidad mínima se debe tener en cuenta para el cálculo de la base gravable del impuesto de renta. Así, en caso de tener pérdidas, una firma paga por concepto de impuesto de renta lo correspondiente a la renta presuntiva.

Esta disposición genera costos particularmente altos para los emprendimientos y las firmas jóvenes, ya que las obliga a asumir un pago de impuestos particularmente alto, dada su rentabilidad. Además, impone una presión considerable sobre el flujo de caja, cuando precisamente están obteniendo pérdidas y, por ser empresas jóvenes, en general no tienen acceso al sistema financiero, y las fuentes de recursos que tiene disponibles corresponden al patrimonio de la empresa. Considerando estas implicaciones de la renta presuntiva, la eliminación que se plantea a esta disposición en este Proyecto de Ley representa un alivio importante para los emprendimientos, al reducir la carga tributaria excesiva que enfrentaban y que imponía costos significativos sobre su formalización. De esta manera, este Proyecto de Ley no solo reduce los costos que implica la formalidad para todas las firmas, sino particularmente para las nuevas.

Esta menor informalidad que traerá consigo la reducción en la carga tributaria empresarial también ayudará a reducir la evasión, en la medida en la que un mayor porcentaje de las firmas del país cumplirá con sus obligaciones tributarias y tendrá seguimiento por parte de la DIAN. Además, la mayor productividad que implican estas medidas tendrá efectos positivos sobre la creación de empresas, debido al mayor dinamismo del crecimiento económico, con lo cual también incrementará el recaudo tributario.

Por otro lado, la relación costo-beneficio entre ser formal o informal también mejora para las firmas debido a las medidas que se implementarán en cuanto al fortalecimiento de la DIAN y de la fiscalización. Como consecuencia de lo anterior, se reducirán los beneficios que enfrentarán las empresas en caso de ser informales, debido a la menor probabilidad que tendrán de poder permanecer en la informalidad. Esto evidencia la importancia de implementar estas medidas, como herramientas para aumentar la eficiencia de la administración tributaria, aumentar la formalidad y combatir la evasión.

De esta manera, se observa cómo la reducción en la carga tributaria empresarial, el fortalecimiento administrativo de la DIAN y la mayor fiscalización tendrá un efecto positivo sobre la formalidad empresarial y tendrá como consecuencia una reducción de la evasión. La mayor formalización, en conjunción con la mayor productividad que tendrá la economía, se materializará en un mayor crecimiento económico sostenido, el cual es particularmente necesario para la economía colombiana dada la desaceleración económica y el menor crecimiento potencial que trajo consigo el choque de los precios del petróleo. Además, este mayor crecimiento y la menor evasión generará un incremento

en el recaudo tributario, muy necesario para financiar las necesidades de gasto público que enfrenta el país en relación con el gasto social, la seguridad y la adecuada provisión de infraestructura.

Adicional a lo anterior, se espera que con esta reducción en la tasa efectiva de tributación de las firmas se genere un impulso para la generación de empleo, particularmente formal. La reducción en la carga tributaria aumentará la productividad de las firmas en el país, lo cual redundará en una mayor inversión, un mayor crecimiento económico y un incremento en la generación de empleo, particularmente formal. Este incremento en el empleo formal irá de la mano con el crecimiento que experimentarán las firmas, además de una mayor creación de nuevas firmas. Además, la mayor formalización empresarial irá de la mano con una mayor formalización laboral en las empresas ya existentes. Así, este Proyecto de Ley contribuiría a abordar uno de los principales retos que tiene el mercado laboral colombiano, en la medida en la que más del 60% de los ocupados en Colombia son informales, y a dar un impulso para que continúen las reducciones en la informalidad laboral observadas en los últimos años. Esta mayor formalización laboral contribuirá a incrementar el crecimiento de la productividad, y el crecimiento sostenido que puede alcanzar la economía.

## **8 Medidas para combatir la evasión y el abuso en materia tributaria**

### **8.1 Impuesto sobre la renta y complementarios**

Uno de los pilares fundamentales de la Ley de Financiamiento consiste en reducir, mitigar, combatir y penalizar prácticas que busquen disminuir, de forma injustificada, la carga impositiva en materia de renta. Por lo tanto, se proponen cláusulas anti-elusivas respecto a ciertas transacciones que involucran la enajenación de bienes inmuebles y acciones en sociedades colombianas, así como la prestación de servicios.

En particular, se ajusta el artículo 90 del Estatuto Tributario con el propósito de establecer unas reglas especiales en la enajenación de inmuebles, que exijan a los intervinientes realizar las transacciones por sus valores reales. Así, se establece que no se aceptará un precio inferior al costo, al avalúo catastral ni el autoevalúo. De igual forma, los intervinientes deben declarar en la escritura pública, bajo la gravedad de juramento, que el valor por el cual se efectuó la operación es real, so pena de un incremento del impuesto sobre la renta y complementarios, el impuesto de registro, los derechos de registro y los derechos notariales.

Por otra parte, la Ley de Financiamiento propone reducir el valor que difiere notoriamente del valor comercial del 25% al 15%, con el fin que vendedor y comprador determinen con mayor precisión la realidad del negocio. En esta misma línea, se propone modificar la presunción en la venta de acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional. Específicamente, el precio de venta de las acciones o cuotas de interés no puede ser inferior a su valor intrínseco incrementado en un treinta por ciento (30%) y se propone que la DIAN cuente con la facultad de determinar el precio de venta, entre otros, con base en métodos de valoración técnicamente aceptados. Finalmente, se sugiere que este tratamiento sea aplicable en la enajenación de derechos en vehículos de inversión.

Otra de las novedades de la Ley de Financiamiento consiste en la incorporación de una norma de transferencias indirectas de sociedades o activos ubicados en el territorio nacional. Bajo esta propuesta, dichas transferencias indirectas, mediante la enajenación de acciones, participaciones o derechos de entidades del exterior, se encuentran gravadas en Colombia. No obstante, se proponen algunas excepciones a la regla general cuando se trate de la transferencia indirecta de acciones inscritas en una Bolsa de Valores reconocida por una autoridad gubernamental o cuando el valor de los activos ubicados en Colombia represente menos del veinte por ciento (20%) de la totalidad de los activos de la entidad del exterior que está siendo enajenada. Para lograr dar aplicación a esta disposición, se establece una responsabilidad solidaria del comprador por las obligaciones tributarias derivadas de la venta indirecta que estén a cargo del vendedor, sin perjuicio de la acción de repetición.

## 8.2 Establecimientos permanentes

Se formulan propuestas para combatir el abuso en materia tributaria a través de estructuras que involucran a establecimientos permanentes o sucursales de entidades y personas extranjeras. Para estos efectos, se sugiere que los establecimientos permanentes o sucursales tributen sobre sus rentas de fuente mundial, de conformidad con los lineamientos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE. Asimismo, se imponen limitaciones a la procedencia de costos y gastos financieros atribuidos a los establecimientos permanentes o sucursales, cuando éstos no estuvieron sometidos a retención en la fuente.

## 8.3 Entidades controladas del exterior

La Ley de Financiamiento realiza modificaciones a las presunciones de pleno derecho del Régimen de Entidades Controladas del Exterior, con el propósito de determinar cuando se presente que la totalidad de los ingresos, costos y deducciones dan origen a rentas pasivas o rentas activas.

## 8.4 Fondos de capital privado

Los fondos de capital privado son figuras de inversión que, en algunos casos, son utilizados de forma abusiva debido al otorgamiento del diferimiento de impuestos. En este orden de ideas, se mantiene la regla respecto al diferimiento de impuestos, pero solo para los fondos cerrados, que sus participaciones son negociadas en una bolsa de valores de Colombia o cuando las participaciones en el fondo no son poseídas en más de un veinte por ciento (20%) por un mismo beneficiario efectivo o grupo familiar, que tienen control o discrecionalidad sobre las distribuciones.

Si no se cumplen los anteriores requisitos, las rentas de los partícipes se causarán en el mismo ejercicio que son percibidas por el fondo y la retención en la fuente deberá practicarse conforme a las normas que son aplicables a los contratos de fiducia mercantil.

## 8.5 Entidades sin ánimo de lucro

Se clarifican las causales por las cuales las entidades sin ánimo de lucro pierden los beneficios del Régimen Tributario Especial y el momento en que tendrá efecto la exclusión de dicho régimen

## 8.6 Otras disposiciones para combatir la evasión y el abuso tributario

Por su parte, esta reforma redefine la responsabilidad solidaria para el pago de impuestos. Así, se agregan dos condiciones para determinar quiénes responden con el contribuyente por el pago del tributo:

- Las personas o entidades que hayan sido parte en negocios con propósitos de evasión o de abuso, por los impuestos, intereses y sanciones dejados de recaudar por parte de la Administración Tributaria.
- Quienes custodien, administren o de cualquier manera gestionen activos en fondos o vehículos utilizados por sus partícipes con propósitos de evasión o abuso.

En todo caso, para garantizar el derecho de derecho de defensa, en los casos de solidaridad la Administración deberá notificar las actuaciones a los deudores solidarios.

## 9 Otras normas para aumentar el recaudo a través de medidas de seguridad jurídica, simplificación y facilitación

### 9.1 Procedimiento tributario

El proyecto de Ley puesto a disposición del honorable Congreso de la República incluye reformas al procedimiento tributario. Los cambios introducidos simplifican y especifican trámites y reforman la estructura de la DIAN a fin de garantizar la sostenibilidad financiera del Estado.

### 9.2 Notificación electrónica

Para hacer más expedita la relación entre la Administración y el administrado, se establece la notificación electrónica mediante el canal que el contribuyente especifique en el RUT. Para tal efecto, el contribuyente debe haber informado la dirección electrónica en el RUT y si lo considera pertinente, la de su apoderado.

A partir del 1° de julio de 2019 todos los actos de que trata el artículo 565 del E.T. se podrán notificar de manera electrónica

En el proyecto de Ley se establece que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN habilitará una casilla en el Registro Único Tributario -RUT a fin de que se pueda incluir la dirección electrónica del apoderado, caso en el cual se enviará el acto a la dirección electrónica de este.

### 9.3 Reformas a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN

Los grandes contribuyentes representan una proporción importante del recaudo de impuestos. Este tipo de agentes son de gran importancia para el recaudo. Es por esto que, para su correcto control, administración y recaudo se propone la creación de la administración de grandes contribuyentes dentro de la DIAN.

De igual modo, con la finalidad de garantizar la sostenibilidad fiscal del Estado colombiano se busca robustecer la planta de personal de la DIAN, para lo cual se levanta la restricción para el incremento del número de empleados. Esta propuesta atiende El diagnóstico elaborado por la Comisión de

Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, que asegura que la DIAN cuenta con una planta de personal escasa dado el universo de contribuyentes y comparaciones internacionales.

#### 9.4 Intereses reducidos y eliminación de la nulidad por notificación

En la actualidad, cuando un contribuyente es fiscalizado tras presentar cualquier declaración tributaria, y ésta presenta inconsistencias según la Autoridad Tributaria, se causan intereses de mora de conformidad con el artículo 634 del E.T.

Al respecto, en el proyecto de reforma se contempla que si el contribuyente, responsable, agente de retención o declarante acepta total o parcialmente los hechos planteados por la Administración, con ocasión de las actuaciones adelantadas por la Administración, entre ellas, el requerimiento especial o de la liquidación oficial, en lugar de liquidar intereses moratorios, ha de liquidar intereses corrientes en relación con los hechos aceptados. Escenario que también aplica si al momento de dar respuesta a las actuaciones de la Administración en relación con los hechos aceptados se suscribe acuerdo de pago.

Para el efecto, el sujeto pasivo de la fiscalización tributaria deberá pagar el diferencial entre el valor declarado y el propuesto por la Administración Tributaria, más la sanción y los intereses reducidos en relación con los hechos aceptados. Lo anterior, sin perjuicio de que el contribuyente siga el proceso ante la jurisdicción contenciosa en relación con los hechos que inclusive haya aceptado.

Adicionalmente, se elimina la nulidad originada por la no notificación dentro del término legal, lo cual armoniza el procedimiento tributario con el procedimiento administrativo, toda vez que la notificación del acto administrativo tiene relación con la eficacia, más no con la validez del mismo.

#### 9.5 Retención en la fuente sin pago, constituye título ejecutivo para la Administración

Si bien la normativa tributaria establece la ineficacia de las declaraciones de retención en la fuente cuando son presentadas sin pago, para la Administración constituyen un título ejecutivo. Lo anterior, teniendo en cuenta que las retenciones son recursos públicos y, por ende, requieren de un tratamiento especial como el propuesto.

Por lo tanto, este proyecto de ley contempla que a pesar que las declaraciones de retención sean ineficaces para el declarante, la Administración Tributaria podrá cobrarlas, al ser constitutivas de un título ejecutivo para la Autoridad Fiscal.

#### 9.6 Facturación electrónica

En el continente, Chile, Brasil y México migraron hacia la factura electrónica, y son referentes mundiales en el tema. Este instrumento reduce el uso de papel, permite una mejor trazabilidad a las transacciones económicas y aumenta la información disponible para hacer una mejor fiscalización y cobro de las obligaciones impositivas.

La facturación electrónica representa un hito en la modernización de la administración tributaria. Además, es un mecanismo que los contribuyentes pueden usar para llevar una óptima secuencia de

su operación comercial. Los contribuyentes se benefician de un sistema más eficiente, y al tener respaldo sobre sus ingresos, pueden acceder con mayor facilidad a financiación bancaria.

Este es un instrumento fundamental para la lucha contra el contrabando y la formalización de la economía.

El proyecto de Ley puesto a consideración del Honorable Congreso de la República propone: i) obligar a los contribuyentes inscritos en el régimen simple a emitir facturas electrónicas a partir del 31 de julio de 2019, ii) se racionaliza la imposición de sanciones a proveedores autorizados y tecnológicos iii) si al momento de realizar la validación previa de la factura electrónica ocurre algún inconveniente de orden tecnológico imputable a la DIAN, se podrá remitir dicha factura y la validación se hará con posterioridad a su presentación y iv) Desde el 1° de enero y hasta el 31 de diciembre de 2019 no se cobrarán sanciones por la no emisión de facturas electrónicas cuando el contribuyente esté en obligación de emitir las, siempre y cuando el responsable emita la factura tradicional y demuestre que existen impedimentos tecnológicos o una razón comercial justificable para no hacerlo.

## 10 Otras disposiciones

### 10.1 Comisión de Estudio del sistema tributario territorial

Con la finalidad de tener un sistema tributario territorial integrado y acorde con la realidad actual del país, se propone la creación de una Comisión de Expertos ad honorem para estudiar el régimen aplicable a los impuestos, tasas y contribuciones de las entidades territoriales, de tal forma que se obtenga un sistema más eficiente y se combata tanto la evasión como la elusión fiscal.

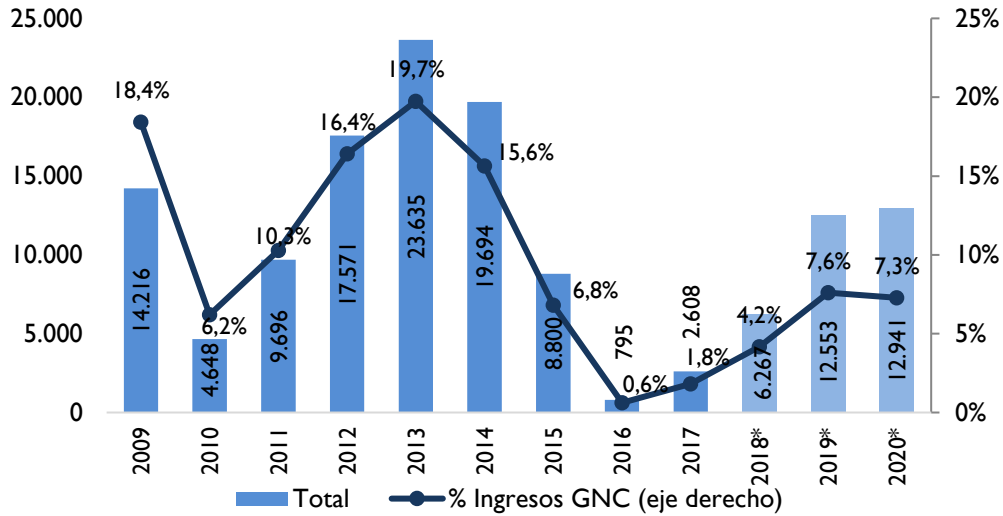
Se propone que la Comisión sea conformada cuatro meses después de la entrada en vigencia de la ley, sea presidida por el Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas – DIAN o su delegado y, entregue sus propuestas al Ministro de Hacienda y Crédito Público dentro del año siguiente a su creación.

### 10.2 Coberturas de petróleo

Durante el periodo comprendido entre junio de 2014 y enero de 2016, los precios del petróleo presentaron una caída significativa al pasar de 112 dólares por barril a 32 dólares por barril. Esta contracción del 72% en los precios del petróleo tuvo impactos directos sobre los ingresos petroleros del Gobierno Nacional Central (GNC) aumentando su volatilidad y haciendo más compleja la programación fiscal del país.

En particular, este choque en los precios del petróleo redujo los ingresos petroleros de la Nación. Mientras los ingresos petroleros alcanzaron casi 20% de los ingresos del GNC en 2013, en 2016 estos representaron 0,6%. Las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018 estiman que estos ingresos representen 7,6% de los ingresos totales del GNC en 2019, y 7,3% para 2020 (**Gráfico 25**).

**Gráfico 25.** Ingresos petroleros del Gobierno Nacional Central (\$MM)



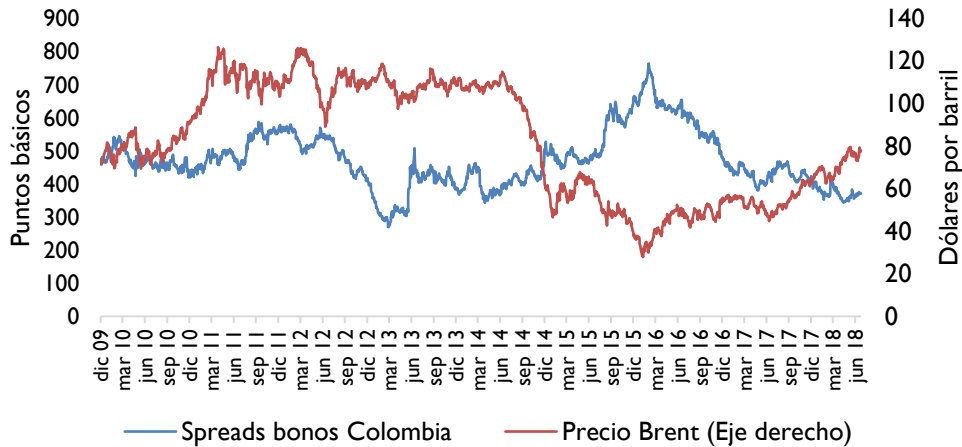
Fuente: DIAN, Ecopetrol. Cálculos DGPM-MHCP.

Adicionalmente, la volatilidad en los precios del petróleo, y su impacto en los ingresos petroleros, está correlacionado con el costo de financiamiento de la nación. Históricamente los precios del petróleo han estado correlacionados con el spread de deuda colombiana<sup>39</sup> (**Gráfico 26**), de tal forma que caídas en el precio del *commodity* afectan el costo de financiamiento ya que los acreedores exigen una mayor compensación por el riesgo de default (cesación de pagos) al estar la Nación expuesta al riesgo ocasionado por menores precios del petróleo.

Ahora, es importante señalar que la programación fiscal y la elaboración del Presupuesto General de la Nación se determinan con base en un precio de petróleo proyectado para el año, el cual puede variar en función de los determinantes del mercado internacional del petróleo. Si bien este mercado anticipa el comportamiento de los factores de oferta y demanda para pronosticar la tendencia del precio, la volatilidad de los precios ha dominado el comportamiento del mercado.

<sup>39</sup> Índice de correlación de -0.41 para el periodo comprendido entre enero de 2010 y junio de 2018.

**Gráfico 26.** Spread deuda soberana y precio petróleo



Fuente: Bloomberg

Al comparar el promedio observado de la referencia Brent en una vigencia con el precio proyectado promedio en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, se observa que la diferencia entre el valor observado y el proyectado se desvía, en promedio, 20 dólares por barril, lo cual tiene consecuencias directas sobre la programación fiscal (**Gráfico 27**). Estimaciones de sensibilidades de los ingresos petroleros al cambio en el precio del petróleo sugieren que por cada dólar que el precio del Brent cierre por debajo de la proyección del Gobierno, se dejan de percibir recursos por \$394 mil millones (\$227 mil millones por concepto tributario y \$168 mil millones por dividendos de Ecopetrol), lo que dificulta la seguridad sobre el cumplimiento de la Regla Fiscal<sup>40</sup>.

Analizando el comportamiento de los precios del petróleo, se observa que, en lo corrido del 2018, el precio del petróleo ha presentado un crecimiento sostenido, ubicándose en promedio en 73,48 USD/barril, mostrando un incremento de 39% frente al mismo periodo del año anterior. No obstante, el comportamiento de los factores de oferta y demanda de este mercado tienen presiones mixtas sobre el precio.

Por una parte, la recuperación evidenciada hasta ahora se atribuye, principalmente, a las expectativas generadas por las sanciones comerciales a Irán, las cuales entrarán en vigencia a partir del 4 de noviembre. Dichas sanciones se anunciaron luego de que EE.UU. se retirara en mayo del acuerdo nuclear suscrito en 2015, alegando un incumplimiento por parte de Irán<sup>41</sup>. En el mismo sentido, la constante caída de la producción de crudo venezolana ha influido en el aumento del precio del petróleo, pues se estima que de enero a septiembre esta cayó 24%, explicado principalmente por la crisis económica y política por la que atraviesa el país.

<sup>40</sup> Sensibilidades correspondientes a los ingresos petroleros del GNC para el año 2019, según Marco Fiscal de Mediano Plazo.

<sup>41</sup> Las sanciones constan de acciones comerciales y financieras en contra de los países que compren petróleo al país árabe, cuyas exportaciones ya han caído en aproximadamente 10,7% desde mayo del presente año.

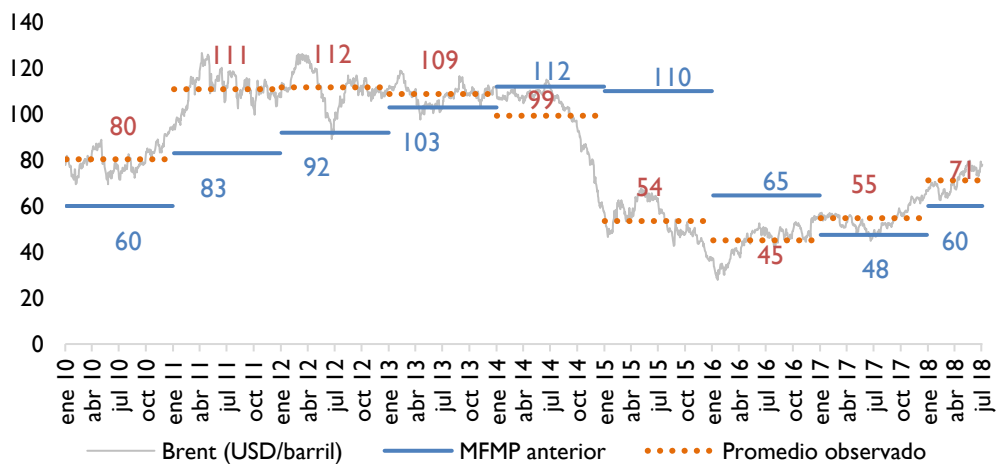


Adicionalmente, otro de los factores que ha contribuido a la subida de la cotización del crudo corresponde al sobrecumplimiento del acuerdo de recorte hecho por la OPEP y algunos aliados como Rusia. El acuerdo empezó a regir en enero de 2017 y estará vigente hasta diciembre del presente año, y tiene como objetivo limitar la producción de crudo por parte de los países miembros del acuerdo, con el fin de promover la recuperación de los precios tras el desplome evidenciado entre 2014 y 2016. Por último, el cierre parcial de los principales puertos de exportación de Libia en junio, causado por problemas de orden público en el país hizo que su producción cayera en 32,8% en julio, lo cual causó revuelo en el mercado. Sin embargo, con la reapertura de los puertos en agosto, la producción de Libia se recuperó y volvió a sus niveles promedio del año.

Por otro lado, también se han evidenciado presiones a la baja en el transcurso del año derivadas principalmente del contexto de la guerra comercial entre EE.UU. y China. La imposición de aranceles bilaterales ha hecho que las previsiones de demanda de crudo por parte de China sean pesimistas, lo que a su vez afectaría a otras economías. China consume aproximadamente el 14% del petróleo mundial, por lo que una reducción en su demanda tendría un gran impacto en el precio del petróleo. Asimismo, las proyecciones de crecimiento mundial más recientes del FMI fueron revisadas a la baja, afectando principalmente a las economías emergentes.

Por último, para el próximo año se espera un panorama de incertidumbre, ya que si bien hay presiones claras al alza (las sanciones comerciales a Irán y la constante reducción en la producción venezolana), las proyecciones de crecimiento mundial son moderadas debido a las disputas comerciales y al endurecimiento de las condiciones financieras mundiales. Dado lo anterior, las principales agencias y analistas del mercado pronostican un precio para el 2019 de 74 USD/barril, en línea con el precio esperado para 2018, también ubicado en 74 USD/barril. Ante este escenario de incertidumbre, y considerando las consecuencias de la contracción de los precios en el 2014 -2016 sobre los ingresos del GNC, se hace deseable implementar una cobertura que permita blindar al gobierno contra la volatilidad natural de los precios del petróleo.

**Gráfico 27.** Precio petróleo promedio proyectado vs observado



Fuente: MHCP y Bloomberg

Varios países han implementado coberturas a través de instrumentos derivados para protegerse ante fuertes fluctuaciones de los precios de petróleo. México, país exportador neto de petróleo y el undécimo productor de petróleo del mundo, es un referente en esta materia. En los últimos 20 años, el Gobierno Mexicano ha realizado coberturas al precio del petróleo con el objetivo de reducir el riesgo de contracción de los ingresos de la nación durante el año fiscal.

Al igual que Colombia, una contracción en los precios del petróleo afecta directamente las finanzas públicas mexicanas. Los ingresos petroleros representaron en promedio 28% de los ingresos del Gobierno Federal mexicano durante 2003 y 2017. Para suavizar el flujo de sus ingresos petroleros el Gobierno Federal, a través del Banco de México, ha efectuado la compra de opciones *put* asiáticas. Este tipo de opciones otorgan el derecho, más no la obligación, de vender algún bien a un precio y plazo determinado, y su compra implica el pago de una prima. Los contratos se han hecho sobre los precios de las referencias del crudo Maya (producción nacional) o Brent, en promedio se ha cubierto el 29% de la producción total y se ha pactado un precio de ejercicio similar o igual al usado en la estimación de los ingresos petroleros incluidas en la Ley de Ingresos.

El uso de opciones asiáticas permite al tesoro mexicano asegurar un precio promedio mínimo para su petróleo para la totalidad del año fiscal, en lugar de un precio al vencimiento del contrato. De tal forma que en caso de que los precios observados del petróleo al momento de vencimiento de la cobertura sean inferiores al precio pactado, las opciones contratadas le dan al Gobierno la opción de recibir unos ingresos financieros correspondientes al diferencial del precio promedio observado y el precio de ejercicio de la opción.

El Gobierno Mexicano ha gastado por concepto de pago de primas alrededor de mil millones de dólares al año en las últimas vigencias para cubrir volúmenes de producción entre 200 y 250 millones de barriles. El costo de la prima por barril ha estado entre 4 y 4,5 dólares. Las opciones han sido ejercidas en tres oportunidades (2009, 2015 y 2016) alcanzando ingresos superiores a los 14 mil millones de dólares. Adicionalmente, estimaciones del FMI, indican que, en ausencia de este programa de coberturas, los costos del endeudamiento soberano del Gobierno mexicano estarían 19 puntos básicos más arriba que sus niveles actuales.

Teniendo como referencia la experiencia mexicana y considerando la naturaleza incierta del mercado petrolero, la relevancia de los ingresos petroleros en los ingresos del GNC y la sensibilidad de los mismos a cambios del precio, se hace deseable implementar una estrategia de cobertura que permita blindar parcial o totalmente al Gobierno contra la volatilidad natural de los precios del petróleo. Este proyecto de ley desarrolla una habilitación legal general que permite la realización y/o contratación de operaciones de cobertura o aseguramiento, como es el caso de las coberturas a las variaciones de los precios del petróleo. Como se mencionó anteriormente, una estrategia de cobertura permitirá compensar o reducir la pérdida en los ingresos fiscales por un menor precio del petróleo, garantizando un nivel de ingresos petroleros de la nación. De igual manera, mejorará las condiciones de crédito de la nación, permitiendo acceder a financiamiento con tasas más competitivas.

## 11 Recaudo Esperado de la Ley de Financiamiento

La presente Ley de Financiamiento garantizará los recursos adicionales que hoy en día hacen falta para llevar a cabo importantes proyectos de inversión social en 2019. El conjunto de medidas que acá se proponen se resume en el **Cuadro 10**.

**Cuadro 10.** Efectos de la Ley de Financiamiento y de las medidas adicionales sobre los ingresos de la Nación. Año 2019

2019					
Concepto			Detalle	Billones	% del PIB
Ingresos	A	IVA	Reducción y unificación de la tarifa al 18% con ampliación de la base*	11,3	1,1
	B	Personas Naturales	1. Unificación de las cédulas 2. Tarifas marginales: 0%;19%; 28%; 33%; 35%; 37% 3. Impuesto al patrimonio	3,3	0,3
Gastos	C	Mecanismos de compensación	Compensación monetaria para los más vulnerables (deciles 1,2 y 3)	2,6	0,2
DIAN	D	Mejoras de la administración tributaria	Normalización tributaria, gestión, fiscalización y modernización DIAN	2,0	0,2
<b>Recursos provenientes de la Ley de Financiamiento (A+B)-(C)+(D)</b>				<b>14,0</b>	<b>1,3</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

\*Se mantienen algunos bienes y servicios sin IVA

En el **Cuadro 10**, se observa el efecto de las medidas que incrementarán el recaudo tributario en 2019, junto con el costo de la compensación a los hogares más vulnerables, que, en neto, incrementarán los ingresos de la Nación en \$14 billones.

De los Honorables Congresistas,

---

**ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA**

**Ministro de Hacienda y Crédito Público**