

INFORME SEMANAL



ISSN 1794-2616

No. 1523 | Abril 27 de 2021

ANIF

Calle 70A No. 7-86
PBX: 744 67 00
Bogotá D.C.

Mauricio Santa María S.
Presidente de ANIF

Carlos Felipe Prada L.
Vicepresidente de ANIF

Anwar Rodríguez C.
Investigador Jefe de ANIF

Investigadores

Juan Sebastián Burgos V.
Camila Ciurlo A.
Daniela Escobar L.
José Antonio Hernández R.
Laura Llano C.
Norberto Rojas D.
Erika Schutt P.
Martha Lucía Silva B.
Camilo Solano C.

Pasante de Investigación
Samuel Malkun M.

www.anif.com.co
E-mail: anif@anif.com.co



@ANIFCO



AnifOficial



ANIF

PROPUESTA DE POLÍTICA SOCIAL Y BALANCE DE LA REFORMA FISCAL DE ANIF

Desde hace semanas, a partir de nuestros documentos y en el Seminario del 7 de abril “*Ahora sí llegó el momento de la reforma fiscal*”, hemos promovido una discusión seria, responsable, incluyente y con evidencia sobre la reforma fiscal que ya inicia su trámite en el Congreso de la República, pero a la que, lamentablemente, no se le ha realizado un análisis profundo ni se le ha dado un espacio de debate serio, como debería ser. Debemos tener claro que es fundamental continuar con la estabilidad fiscal y macroeconómica del país, proteger el empleo y los ingresos de los hogares, la inversión y la generación de empresas formales para así lograr que Colombia consolide su recuperación económica, todo con el fin último de zanjar la deuda que tenemos con un sistema que mejore la distribución del ingreso y ayude a cerrar las brechas de pobreza y desigualdad. El objetivo de nuestras propuestas siempre ha sido alcanzar un sistema tributario más simple, que recaude mejor y de manera más eficiente y equitativa.

Hemos llevado a cabo un análisis profundo de la situación fiscal que atraviesa el país, de las necesidades de gasto en los próximos años y, en una serie de varios *Informes Semanales y Comentarios Económicos del Día*, desarrollamos propuestas detalladas para mejorar y simplificar nuestro estatuto tribu-



* Este *Informe Semanal* hace parte de un Proyecto de Investigación para Corficolombiana con el objetivo de hacer las propuestas de Reforma Fiscal en Colombia.

Abril 27 de 2021

tario y hacer más eficiente el gasto social. En particular, presentamos propuestas concretas para reformar tanto el impuesto de renta de personas naturales, así como la estructura del IVA y la compensación del mismo a los hogares más vulnerables. Así mismo, propusimos una modificación completa del impuesto al patrimonio, abordamos el impuesto a los dividendos y el impuesto de renta para las personas jurídicas. También incluimos otros temas importantes como el tratamiento sectorial diferenciado y el descuento al impuesto de renta por el pago del ICA. También hemos discutido sobre impuestos pequeños y altamente distorsionantes como el 4 por mil y los impuestos a la nómina, como los parafiscales.

En la misma línea, mostramos cómo la estructura tributaria actual se caracteriza principalmente por su regresividad. Eso se debe al alto gasto tributario vía exenciones, a la gran dependencia de impuestos indirectos, como el IVA, a la complejidad del sistema, que abre espacios para la evasión y elusión. Todos, elementos que tienen un efecto regresivo sobre los individuos de menores ingresos. De igual manera, presentamos junto con cada propuesta el impacto en cuanto a recaudo. Por eso, ahora, en este último informe analizamos la forma en la cual se podría optimizar el gasto bajo un nuevo enfoque de la política social del país. Propondremos la implementación de una política social eficiente y acorde a las necesidades de Colombia, que se base en la unificación y ampliación de los programas de transferencias monetarias existentes en la actualidad. Nuestra propuesta es garantizar a la población en pobreza y en pobreza extrema una transferencia de dinero mínima que sea complementaria a los programas de transferencias no condicionadas ya existentes.

De esta forma tendremos un programa más simple y transparente que constituya un verdadero sistema de protección social y que, adicionalmente, incluya un sistema de protección para la vejez. Este nuevo enfoque de la política social sería la manera más eficiente y correcta de corregir la mala focalización de los subsidios pensionales del régimen de prima media.

De la misma manera, considerando que las pensiones, para las personas de medianos y altos ingresos, tienen altos subsidios del Estado, presentamos la propuesta de ANIF para gravar las pensiones altas. Este será un primer paso para nuestras futuras propuestas sobre la reforma al sistema pensional que debe hacerse de manera urgente para garantizar un sistema de protección a la vejez en el país. Así mismo, presentamos un análisis consolidado con el recaudo estimado neto que se obtendría como resultado de todas nuestras propuestas para la reforma tributaria y, por último, mostramos con evidencia el impacto de nuestras propuestas sobre la progresividad y la reducción sustancial de la desigualdad (medida a través del coeficiente de Gini), antes y después de las propuestas.

Con este informe finalizamos la serie de documentos que, desde ANIF, esperamos contribuyan con la discusión de la reforma fiscal que ya ha comenzado a darse en el Congreso. Sabemos que es un asunto difícil y que siempre genera suspicacias, pero es la discusión más importante en términos económicos y sociales que dará el país en los próximos años. No podemos olvidar las necesidades de gasto crecientes del país, ni las difíciles condiciones que afronta gran parte de la población colombiana. Estamos en la obligación de garantizar la sostenibilidad de las fi-

Abril 27 de 2021

nanzas públicas y así encaminar al país en un proceso de reactivación económica que brinde protección social a los ciudadanos.

No podemos seguir bajo el esquema de reformas tributarias cada año y medio, en promedio, para tratar, sin éxito, de cerrar el déficit con el que cargamos desde el 91. Mucho menos ahora que la llegada del coronavirus lo ha incrementado a casi 9% del PIB y ha disparado la deuda del país a 65% del PIB. Esa deuda la tenemos que pagar todos los colombianos y si no damos los primeros pasos para hacerlo la financiación para el país se encarecerá y disminuirá, al igual que la inversión para el desarrollo, el empleo y el déficit externo. Todo eso terminará por repercutir en las cifras de desempleo, pobreza y el impacto de la desigualdad. El tema no es menor y requiere acción inmediata. No podemos permitir que se pierda el foco de una discusión tan importante. Como lo hemos dicho en varias oportunidades, la reforma no es una alternativa, es una obligación.

I. Nuevo enfoque de gasto y reestructuración de la política social

La pandemia ha puesto en evidencia la necesidad de fortalecer la política social del país. En especial, de fortalecer el sistema de protección social. El gobierno ha buscado focalizar su política social mediante transferencias monetarias a la población en pobreza y en pobreza extrema. En la actualidad, hay varios programas que benefician a esas poblaciones. De manera general, como lo presentamos en el Cuadro 1, los programas más importantes (en términos de recursos e impacto en pobreza y desigualdad) son familias en acción y jóvenes en acción, que en conjunto tienen un costo estimado de \$3 billones para el 2021. Le siguen Colombia Mayor, con un monto cercano a \$1.8 billones para el 2021 y un cubrimiento de 1.7 millones de adultos mayores, Ingreso Solidario, que en el 2021 tendrá una inversión por \$2.8 billones y beneficia a alrededor de 3 millones de hogares (aproximadamente 9.6 millones de personas), y las transferencias por

Cuadro 1. Programa de transferencias actuales

Transferencias Monetarias	Número de beneficiarios (personas)	Valor de la transferencia (Prom. mensual por individuo)	PGN Costo del Programa 2021 (Billones)
Condicionadas			
Familias en acción	7.36	\$104.375	3.02
Jóvenes en acción	0.31	\$162.500	
No Condicionadas			
Compensación del IVA	6.40	\$11.875	0.96
Colombia Mayor	1.65	\$80.000	1.76
Ingreso Solidario	9.60	\$25.000	2.82
Total	25.32		8.56

Fuente: elaboración ANIF.

Abril 27 de 2021

compensación del IVA, que tienen un costo estimado de \$960 mil millones y buscan cubrir a 2 millones de hogares (6.4 millones de personas). En total estos programas suman \$8.6 billones, de los cuales \$5.6 billones corresponden a los programas de transferencias no condicionadas.

Nuestra propuesta en ANIF es implementar una política social amplia e incluyente de transferencias generalizadas a los hogares que cubran a la población en pobreza y en pobreza extrema. En ese sentido, con el objetivo de construir sobre las bases de los programas que han dado buenos resultados, nuestra propuesta parte de la unificación de los programas de transferencias no condicionadas ya existentes, compensación del IVA, Colombia mayor e ingreso solidario, en un único esquema que sea independiente a los programas de familias y jóvenes en acción.

En esta nueva estrategia de gasto social proponemos que a la población elegible se le garantice una transferencia monetaria mensual de \$80.000 por persona o \$256.000 por hogar (asumiendo un tamaño de hogar promedio de 3.2 personas de acuerdo con la cifra oficial del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018). El nuevo esquema incluiría las transferencias que reciben actualmente sumado a las que se recibirían con nuestra propuesta de compensación del IVA (ver *Comentario Económico del Día* del 23 de marzo de 2021). Es decir, la transferencia monetaria es complementaria a las transferencias no condicionadas ya existentes. Por ejemplo, en un hogar de una persona, si el total de las transferencias que recibe por concepto de ingreso solidario, Colombia Mayor o

Compensación del IVA no suma los \$80 mil pesos, se le complementa hasta llegar a ese valor.

Uno de los pilares del Proyecto del Ley de Solidaridad Sostenible (PLSS) presentado por el Gobierno es la expansión de los programas de protección social que busca volver permanente el programa de ingreso solidario. De acuerdo con el PLSS, todos los programas de transferencias (condicionados y no condicionados) existentes antes de la pandemia se mantienen, en número de beneficiarios y monto y se modifica la asignación de los subsidios de energía eléctrica y gas combustible. El valor del giro se definirá según el grupo del Sisbén IV de la población en pobreza extrema o pobreza y es complementario a los beneficios de los programas de familias en acción, jóvenes en acción y Colombia mayor. Es importante aclarar que a diferencia de nuestra propuesta, el gobierno mantiene aparte el programa de compensación del IVA a los hogares vulnerables, es decir, no se suma al momento de calcular el monto de la transferencia del ingreso solidario. De esta manera, el valor del giro es la diferencia entre el monto mínimo garantizado y la suma de las transferencias de los programas que cubren al beneficiario y los subsidios de energía.

En el PLSS se estableció como ingreso mínimo un valor igual a la mediana de la brecha del ingreso¹ de cada grupo (pobreza o pobreza extrema según el Sisbén IV) multiplicada por un valor determinado según la clasificación, pobreza o pobreza extrema para cada uno de los integrantes del hogar. Para el cálculo del monto de la transferencia, el número de personas por hogar será de máximo 6. En otras palabras, el valor de la transferencia depende del número

¹ La brecha de ingreso se define como la diferencia entre los ingresos de cada individuo y la línea de pobreza para cada dominio geográfico que calcule el DANE para diciembre de 2020. Para hogares en pobreza extrema es 0.28 y para hogares en pobreza es 0.37.

Abril 27 de 2021

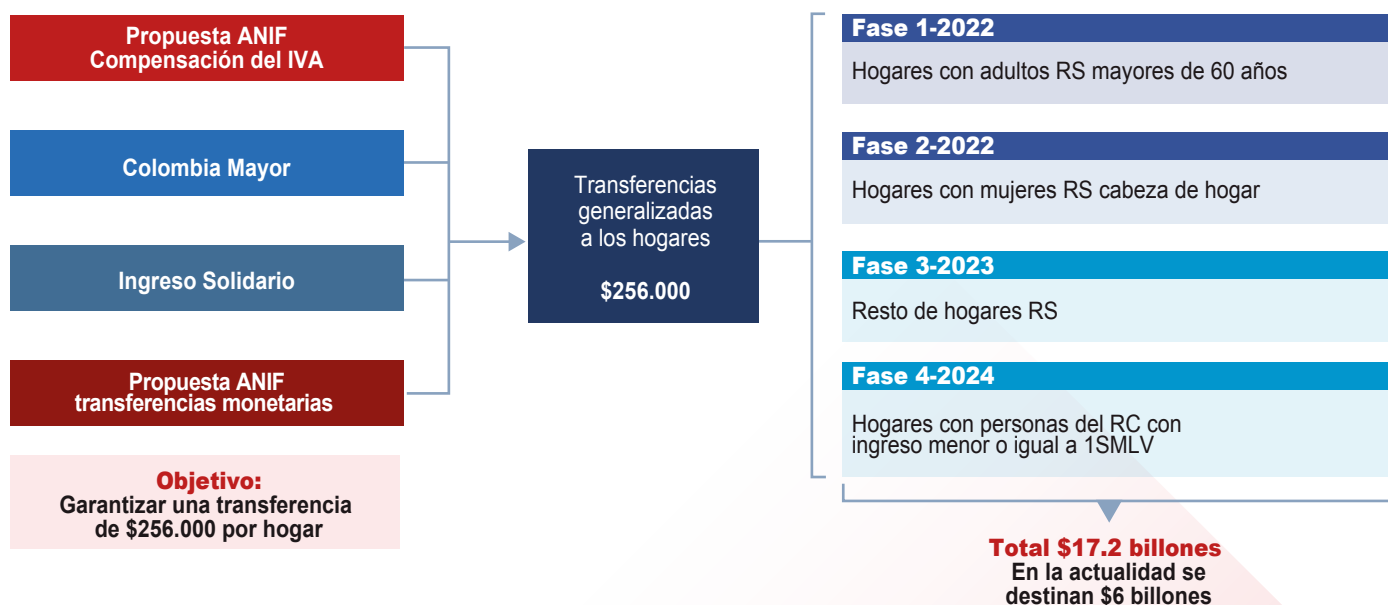
ro de personas del hogar y es diferente para hogares en pobreza y pobreza extrema. Así mismo, se ha establecido que para un hogar de una persona (en pobreza o en pobreza extrema), el valor de la transferencia no puede ser inferior a \$80.000. El Gobierno espera beneficiar a 18.8 millones de personas de los cuales 5.3 millones (1.3 millones de hogares) están en pobreza extrema y 13.5 millones (3.4 millones de hogares) en pobreza.

Con nuestra propuesta, que comparte el mismo objetivo del gobierno, buscamos realizar la ampliación de las transferencias de manera gradual, priorizando a las poblaciones más necesitadas, optimizando la estructura que ya existe y, a la vez, permitiendo sostenibilidad financiera. Específicamente, tendríamos una población elegible de aproximadamente 18 millones de personas pertenecientes a las siguientes dos categorías:

- 15.6 millones de personas del Régimen Subsidiado (RS) en salud (mayores de 16 años). En este grupo de personas se incluye a la población pobre, algunos desempleados, asalariados informales y trabajadores por cuenta propia con educación secundaria.
- 2.3 millones de personas asalariadas con ingreso igual o menor al salario mínimo (SMLV).

Como ya mencionamos, es importante que la transición hacia este programa de transferencias generalizadas se realice de manera gradual y ordenada. Debemos partir de la unificación de los programas para así obtener un único esquema con el número de beneficiarios actuales que debe ampliar su cobertura paulatinamente. Sugerimos que la extensión del beneficio a todas las personas elegibles se haga por categoría.

Cuadro 2. Unificación y ampliación de los programas de transferencias no condicionadas



Fuente: Elaboración ANIF con base en DANE (GEIH 2019 y Cuentas Nacionales).

Abril 27 de 2021

Como se puede ver en el Cuadro 2, después de una fase inicial de unificación e integración de los programas existentes, la primera categoría para personas del RS también se debe hacer por fases: (i) en el 2022, las personas mayores de 60 años y; (ii) mujeres cabeza de familia con hijos menores de 16 años; en el año 2023 (iii) resto de las personas en el RS mayores de 16 años. Finalmente, (iv) la segunda categoría que contempla a las personas asalariadas con ingreso igual o menor a SMLV en el 2024.

Fase inicial de unificación e integración de programas existentes - 2022:

- Unificación de los programas. En esta fase se realiza la integración de los programas existentes incluyendo Colombia Mayor, Ingreso Solidario y Compensación del IVA, para dar surgimiento a un programa único de transferencias generalizadas a los hogares. Las personas que recibían una transferencia monetaria en alguno de estos programas continuarán recibiendo el mismo monto con la misma periodicidad. Es decir, para el beneficiario, en términos prácticos no hay ningún cambio. El gobierno, por su parte, da comienzo a una necesaria integración de las bases de datos y la creación de un único programa (excluyendo a familias y jóvenes en acción).

Fase 1 - 2022:

- Se realiza expansión del programa Colombia mayor. El nuevo programa de transferencias generalizadas se amplía a todas las personas en edad de pensión pertenecientes al RS que es-

timamos, según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), cercanos a 2.8 millones de personas con un costo de \$2.7 billones.

Fase 2 - 2022:

- En esta fase se amplía el programa a las mujeres cabeza de hogar pertenecientes al RS con hijos entre 0 y 16 años. Según datos de la GEIH son 6.8 millones mujeres y el costo sería de \$6.5 billones.

Fase 3- 2023:

- En esta fase se amplía el programa a los restantes 6 millones de personas pertenecientes al RS y tendría un costo del \$5.7 billones. De esta manera, con la implementación de las primeras tres fases se estaría garantizando una transferencia mínima de \$80.000 pesos a 15.6 millones de personas del RS lo que tendría un costo total de \$15 billones de pesos.

Fase 4 - 2024:

- En esta fase se incluyen a 2.3 millones de personas asalariadas con ingreso igual o menor a 1 SMLV. Es decir que el costo de esta fase sería de \$2.2 billones de pesos.

De esta manera, el costo total del programa de transferencias generalizadas suma \$17.2 billones y se benefician 17.9 millones de personas. Teniendo en cuenta que los programas de Colombia mayor, ingreso solidario y nuestra propuesta de compensación del IVA sumarán cerca de \$7.8 billones de pesos en 2024, llevar a cabo nuestra propuesta supondría un costo adicional de \$9.5 billones (1% del PIB).

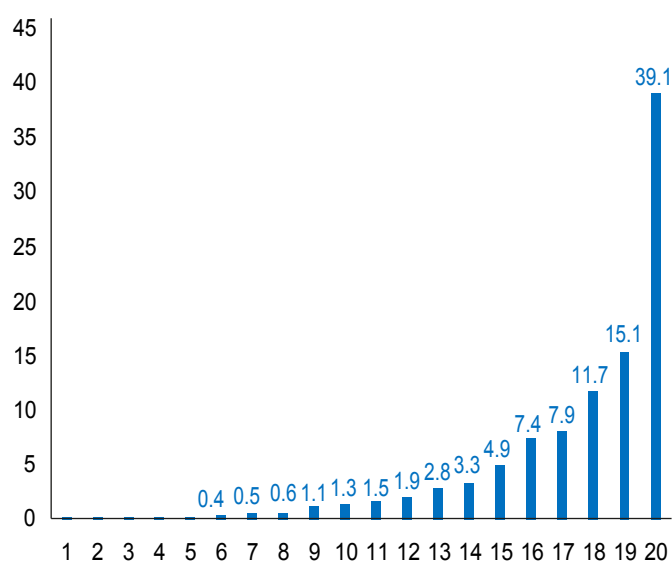
Abril 27 de 2021

Para implementar el esquema de transferencias generalizadas a los hogares se requiere primero corregir la mala focalización de los subsidios pensionales. Como este es un problema de talla mayor, que tomará varios años, consideramos importante comenzar con la ampliación del programa Colombia mayor y paulatinamente ir ampliando el programa a los otros grupos. Para poder cubrir a toda la población objetivo también se debe iniciar una discusión acerca de la reforma pensional para (i) implementar un verdadero sistema de protección al adulto mayor (que, como ya se dijo, debe estar enmarcado dentro de la política social de transferencias generalizadas a los hogares a través de la ampliación de Colombia mayor) y (ii) donde se comience a corregir el problema de la mala focalización de los subsidios pensionales que actualmente suman 2.3% del PIB.

II. Impuestos a las pensiones altas

Como se puede ver en el Gráfico 1, los subsidios pensionales están dirigidos a la población de mayores ingresos. De hecho, el gráfico muestra el porcentaje del subsidio pensional por grupos de 5% de la población en función del ingreso per cápita del hogar. Es decir, se divide a toda la población en 20 grupos según el ingreso del hogar, donde el primer grupo contiene el 5% de la población con menores ingresos y el grupo 20 el 5% de la población de mayores ingresos. Se puede ver claramente como casi el 40% del subsidio pensional del régimen de prima media está dirigido al 5% más rico de la población. Incluso, si se observan los últimos 4 grupos, que representan el 20% de hogares con mayores ingresos, se puede ver como en conjunto reciben el 74% de los subsidios, mientras que

Gráfico 1. Porcentaje del subsidio pensional por grupos de 5% de la población en función del ingreso per cápita del hogar



Fuente: elaboración ANIF.

el 20% más pobre de la población, donde precisamente deberían estar enfocados los subsidios, no recibe nada.

Así mismo, el Gráfico 2. Muestra a cuanto llega el subsidio de la pensión en prima media en relación al monto que se le subsidia a las pensiones de un salario mínimo. Se observa que a medida que aumenta el valor de la mesada pensional el subsidio que cubre el estado va en aumento. El subsidio de una pensión de 5 SMLV es 1.4 veces que el otorgado a un salario mínimo. Así mismo, el subsidio a las pensiones de 10 y 25 SMLV es de 3 y 7.6 veces, respectivamente.

Sumado a eso, es importante mencionar que a pesar de la gran cantidad de recursos que el Gobierno Nacional Central (GNC) destina al sistema pensional 3.7 % PIB, estimado para 2021, la cobertura es

Abril 27 de 2021

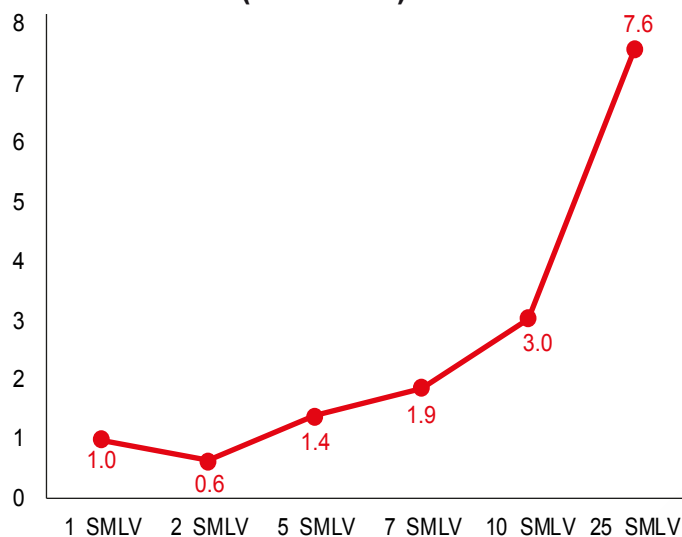
muy baja. Apenas un poco más del 22% de la población en edad de pensionarse obtiene una pensión y son las personas de mayores ingresos quienes logran hacerlo, es decir, aquellos de menores ingresos están siendo excluidos del sistema. Es decir, uno de los mayores gastos del estado a la vez corresponde a uno de los mayores causantes de inequidad en el país, pues los subsidios pensionales se están destinando para beneficiar a la población de mayores ingresos.

Para hacer viable una nueva política de gasto social debe haber un redireccionamiento de los subsidios pensionales del régimen de prima media hacia la población más vulnerable. Hay que decir que en eso coincidimos con el PLSS que ha dado pasos importantes al considerar un esquema para gravar las pensiones. Actualmente en Colombia hay una exención muy amplia a las pensiones.

Hoy las mesadas pensionales inferiores a \$36 millones mensuales se consideran exentas (Numeral 5 del art. 206 del ET). Adicionalmente, los ahorros pensionales obligatorios y voluntarios son deducibles del impuesto de renta de las personas naturales. Es decir, es un sistema en el cual la fase de acumulación está exenta como la fase de disfrute, lo que se conoce como un esquema pensional exento - exento.

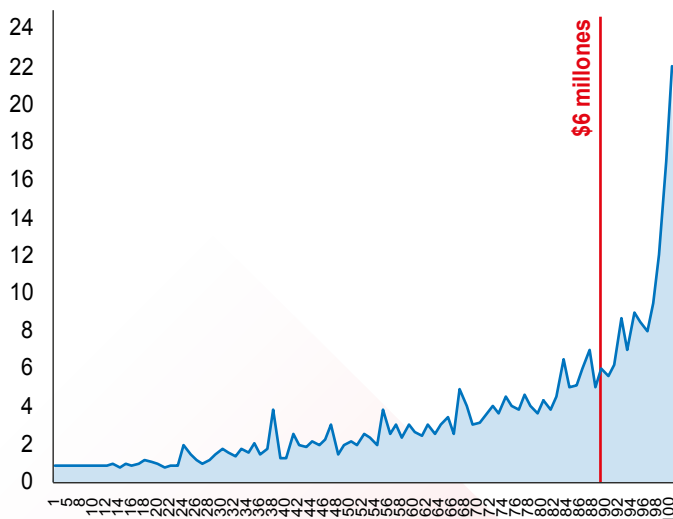
Consideramos que gravar las pensiones altas es un primer paso para la necesaria reforma pensional que requiere el país y para comenzar a redirigir los subsidios pensionales para financiar la nueva política social basada en transferencias. Utilizando información de la GEIH, el Gráfico 3 muestra el valor de la mesada pensional máxima por percentiles de ingreso per cápita del hogar. Si organizamos a la población de menores a ma-

Gráfico 2. Porcentaje del subsidio de la pensión en prima media por salarios mínimos legales vigentes (% subsidio)



Fuente: elaboración ANIF.

Gráfico 3. Valor de la mesada pensional máxima por percentiles del ingreso per cápita del hogar (millones de pesos)



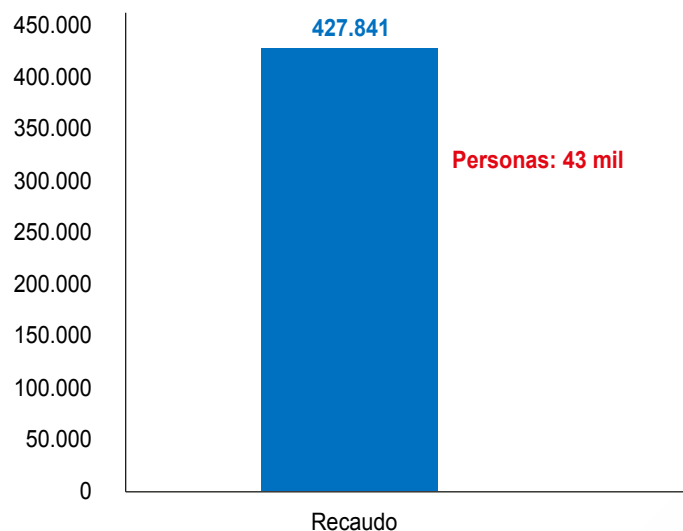
Fuente: cálculos ANIF con base en DANE.

Abril 27 de 2021

yores ingresos, se puede ver, por ejemplo, como el 1% de la población de mayores ingresos recibe pensiones de aproximadamente \$24 millones de pesos y que el 10% de la población de mayores ingresos obtiene pensiones superiores a \$6 millones de pesos.

Nuestra propuesta, que reiteramos va en la misma línea que la del Gobierno Nacional, es implementar una tarifa plana de 10% a las pensiones mayores a \$6 millones de pesos que corresponden al percentil 90 de la distribución del ingreso per cápita por hogar. De esta manera, pasaríamos de tener un sistema pensional exento-exento a uno exento-gravado, ya que el impuesto se pagaría en la fase de disfrute de la pensión. Estimamos que alrededor de 43 mil personas pagarían este impuesto por lo que se generaría un recaudo anual por concepto de este nuevo impuesto de \$428 mil millones de pesos.

Gráfico 4. Valor del recaudo anual por impuesto a las altas pensiones (millones de pesos)



Fuente: Elaboración ANIF con base en GEIH-DANE.

nes de pesos (0.04% del PIB). A pesar de que esta propuesta dista de lo que quedó consignado en el PLSS, consideramos que el Gobierno Nacional se mueve en la dirección correcta ya que hace una propuesta en este sentido. A nuestro entender, y teniendo en cuenta el Gobierno propone que los aportes a salud y los primeros \$4.8 millones están exentos del pago del impuesto de renta, sólo las mesadas pensionales superiores a los \$7 millones de pesos serían las que empezarían a contribuir bajo el esquema de pago renta con las tarifas marginales propuestas por el Gobierno en el PLSS.

III. Balance del recaudo neto con propuestas de ANIF

Ahora, una vez presentadas todas nuestras propuestas para la reforma tributaria, queremos dar un balance del recaudo neto que se obtendría en el corto plazo. La reforma propuesta tendría un recaudo adicional entre 1.8% a 2.1% del PIB en el 2024. La cifra incluye la modificación al impuesto de renta de personas naturales, la reestructuración del IVA, el impuesto al patrimonio, el impuesto a las pensiones altas, impuesto a los dividendos, la eliminación del descuento del ICA y la pausa en la reducción de la tasa corporativa por un año. En el cuadro 3 se muestra, de manera desagregada, cómo sería el aumento paulatino del recaudo durante los siguientes 3 años y se compara con el recaudo que se obtendría bajo la reforma propuesta por el Gobierno Nacional en el PLSS.

Se pretende entonces que, a partir de 2022 se recaude, por lo menos, 0.8% del PIB adicional por concepto del aumento en la base de personas naturales que declaran y pagan renta (de 1.6 millones que contribuyen actualmente a 5.3 mi-

Abril 27 de 2021

llones)². Otro 0.03% del PIB adicional, que se recaudará a partir de 2022, será mediante el nuevo impuesto progresivo al patrimonio que, recordemos, se propone implementar a través de un sistema de gradientes que imponga una tarifa marginal para diferentes tramos desde patrimonios superiores a los \$1.500 millones.

También, con la propuesta de gravar las pensiones más altas, que concentran la mayor proporción de los subsidios del Estado, se generaría un recaudo adicional. Los pensionados, que hacen parte del decil más alto de ingresos (aproximadamente 43 mil personas), contribuirían una tarifa plana del 10%, con lo cual se recaudarían recursos adicionales que representan 0.04% del PIB.

Por parte de la propuesta de reforma al IVA, el recaudo adicional que se generará será, junto con el

de la reforma al impuesto de renta, el que más contribuya al recaudo adicional total (entre 0.7 y 1% del PIB). Recordemos que este recaudo se generaría a partir de la eliminación de excepciones y exenciones que tienen actualmente muchos productos, sobre los cuales se benefician en mayor medida los sectores de mayores ingresos de la población.

Otro 0.05% del PIB se adicionaría al recaudo total mediante la propuesta de reforma al impuesto a los dividendos, el cual tiene 3 partes: (i) incrementar de manera moderada (2.5 puntos porcentuales) la tarifa marginal vigente para los dividendos en el caso en el que el accionista es una persona natural; (ii) en caso de que el ingreso por dividendos (de una persona natural) pese más del 75% en el total, se le aplicará la estructura de tasas marginales propuesta por ANIF para el impuesto de renta de personas naturales; y (iii) mantener el impuesto

**Cuadro 3. Recaudo adicional de las propuestas planteadas por ANIF
% del PIB**

Concepto	2022	2023	2024	Propuesta del Ministerio de Hacienda
▶ Impuesto a la renta de personas naturales	0.80% (+)	0.80% (+)	0.80% (+)	Personas Naturales 1.4%
▶ Impuesto al patrimonio	0.03%	0.03%	0.03%	
▶ Impuesto a las pensiones altas	0.04%	0.04%	0.04%	
▶ IVA	0.20%	0.70%	0.70% - 1.00%	IVA 0.6%
▶ Dividendos	0.05%	0.05%	0.05%	
▶ Eliminación descuento ICA y pausa en la reducción de la tasa corporativa por un año	0.25%	0.20%	0.20%	Personas Jurídicas 0.3%
Total	1.37%	1.82%	1.82% - 2.12%	

Fuente: elaboración ANIF.

² Puede ser más si se reducen las exenciones y descuentos especiales que hoy pueden llegar hasta el 40% de la renta líquida o el tope en UVT definido en el ET.

Abril 27 de 2021

que se paga por concepto de dividendos cuando el accionista es una persona jurídica.

La eliminación del descuento de ICA aumentaría el recaudo en 0.25% del PIB el primer año, debido a la pausa en la reducción de la tasa corporativa y luego se consolidaría en un aumento de 0.2% del PIB para 2023 y 2024. Con esto se completaría el recaudo adicional de hasta 2.12% del PIB en 2024 que se generaría a partir de todas las medias contempladas en la presente propuesta de reforma fiscal.

En resumen, las cifras de recaudo estimado por el Gobierno Nacional y ANIF son similares. Las diferencias radican en la distribución de la carga en impuestos directos, indirectos y a cargo de las personas jurídicas. En nuestra propuesta, se obtendría un recaudo de 0.92% del PIB adicional que vendría de las nuevas cargas a personas naturales (entre renta, patrimonio, pensiones altas y dividendos), hasta un 1% adicional proveniente del IVA, y un 0.2% que se obtendría de impuestos a personas jurídicas. En contraste, lo propuesto por el Gobierno Nacional supone que, del 2.3% adicional que se pretende recaudar, 1.4% provenga de cargas impositivas a personas naturales, 0.6% por concepto de IVA y 0.3% de personas jurídicas (ver Cuadro 3). Las principales diferencias recaen en que, para ANIF, se debe recaudar un mayor porcentaje (hasta 1% del PIB adicional) mediante la reforma al IVA, mientras que para el Gobierno esta cifra es considerablemente menor. Sin embargo, en términos generales, ambas pro-

puestas tienen una distribución similar de las fuentes de ingreso y se construyen bajo los mismos principios de progresividad y equidad.

IV. Análisis de impacto de la propuesta fiscal de ANIF en la desigualdad

Colombia se caracteriza por tener unos niveles de concentración del ingreso bastante altos comparado con países de similar nivel de desarrollo. Lo anterior se evidencia en el índice Gini³, que para 2019 era del 0.526, frente al 0.464 del promedio de los países de América Latina. En parte, la mala distribución observada se explica por la inequidad del sistema tributario, la cual hemos demostrado a lo largo de nuestros análisis sobre la situación fiscal del país. También porque el esquema de transferencias del Gobierno no es suficiente para compensar y generar un nivel de ingresos básicos para los hogares con más necesidades. De tal manera, la aplicación del conjunto de propuestas de actualización del régimen tributario tendría un impacto importante en la distribución del ingreso, dado que incide favorablemente en las inequidades del sistema actual.

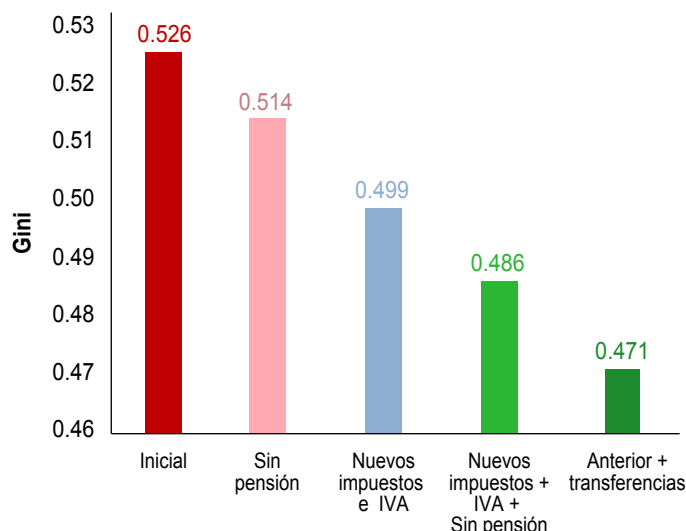
Para analizar el impacto de las propuestas se simulamos, a partir de la GEIH del DANE, escenarios con los cambios distributivos medidos con el índice de Gini y sus respectivas curvas de Lorenz⁴. En

³ El índice de Gini es un indicador que toma valores entre 0 y 1 y permite establecer que tan concentrados o no están los ingresos en una sociedad. En particular, valores cercanos a cero indican una mejor distribución del ingreso entre los diferentes miembros de la sociedad. Por el contrario, a medida que el índice se acerca a la unidad (1) es un reflejo de una peor distribución a favor de los grupos con mayor riqueza.

⁴ La curva de Lorenz presenta de manera gráfica el estado de la desigualdad en distribución del ingreso de una sociedad. En el eje X se muestra los porcentajes de la población ordenados desde el grupo con menores hasta el de mayores ingresos. En el eje Y se expresa el porcentaje de ingresos que posee cada grupo. De tal manera, que una sociedad con igualdad en la distribución, la curva de Lorenz se ubicaría a lo largo de la diagonal. Por el contrario, a medida que la curva se aleje de la diagonal la distribución será más inequitativa. El índice de Gini es una medida que resume lo mostrado por la curva de Lorenz.

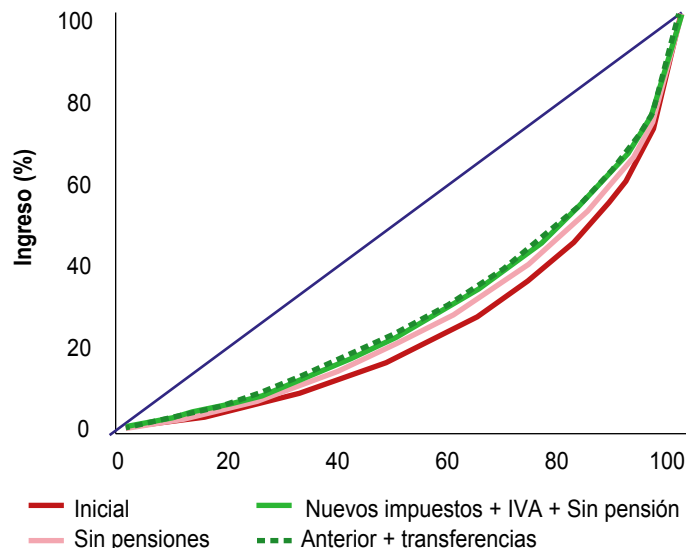
Abril 27 de 2021

Gráfico 5. Índice de Gini antes y después de impuestos y transferencias



Fuente: elaboración ANIF con base en DANE (GEIH 2019 y Cuentas Nacionales).

Gráfico 6. Curvas de Lorenz del ingreso per cápita del hogar



Fuente: elaboración ANIF con base en DANE (GEIH 2019 y Cuentas Nacionales).

el Gráfico 5, se observan los impactos distributivos de las medidas propuestas. En primer lugar, se observa que cuando no se tienen en cuenta el subsidio a las pensiones, el índice cae en un 2.3% al pasar de 0.526 al 0.514, lo cual refleja la inequidad en dicho subsidio. Al incluir en la simulación la propuesta para los nuevos impuestos a personas naturales y del IVA, se mejora la distribución en un 5.1% frente a la situación inicial (0.526 vs. 0.499). Si en ese último escenario no incluimos la inequidad en los subsidios pensionales, el Gini disminuye a 0.486 (-7.5%). Finalmente, cuando se agrega el esquema de transferencias generalizadas a los hogares la mejora en la distribución alcanza un 10.4%, al pasar del 0.526 inicial a 0.471 en el indicador de Gini. La mejor distribución del ingreso se puede ver, también, al observar las diferentes curvas de Lorenz, que con cada una de las propuestas se va acercando más a la línea de la diagonal que se da

cuando hay una distribución totalmente equitativa de los recursos (ver Gráfico 6).

Nuestros cálculos muestran, entonces, el alto impacto distributivo de las propuestas de ANIF, reflejadas en una caída sustancial del índice de Gini en cerca de 5.5 unidades, que ubicaría al país en el promedio de los demás países de la región y contribuiría a mejorar la concentración del ingreso en el país.

V. Conclusiones

Con este documento damos fin a la serie de entregas que contienen las propuestas de ANIF para la reforma tributaria y que buscan contribuir en las discusiones que recién inician en el Congreso. Consideramos que es la oportunidad de abordar

Abril 27 de 2021

las reformas que mejoren la distribución del ingreso y disminuyan la pobreza en un escenario de reactivación económica.

A manera de resumen nuestras propuestas abarcan:

1. Programa de transferencias generalizadas a los hogares mediante una transición gradual y ordenada que funcione sobre los programas ya existentes que han dado buenos resultados.

- Garantizar una transferencia mínima de \$80.000 por persona o \$256.000 por hogar a la población vulnerable, en pobreza y en pobreza extrema.
- Población elegible: todas las personas mayores de 16 años del RS y las personas del régimen contributivo que devenguen un salario igual o menos a 1 SMLV.
- Está basado en la unificación y ampliación de los programas de transferencias no condicionadas existentes (Colombia mayor, ingreso solidario y compensación del IVA).
- Este esquema es el marco para implementar en Colombia un sistema de protección a la vejez basado en la ampliación del programa Colombia mayor.
- El costo total es de \$17.2 billones, lo que implica un costo adicional a lo que se destina en la actualidad de \$9.5 billones de pesos (un poco menos de un punto del PIB).
- Se espera beneficiar a 18 millones de personas (alrededor de 6 millones de hogares).

2. Impuesto a las pensiones altas:

- Tarifa plana de 10% a las pensiones superiores a los 6 millones de pesos (corresponde al percentil 90 de la distribución del ingreso per cápita por hogar).
- Estimamos un recaudo anual por concepto de este nuevo impuesto de \$428 mil millones (0.04% del PIB).

A modo de cierre, nos dimos a la tarea de revisar el balance de recaudo neto de todas las propuestas de ANIF. En el análisis concluimos que la reforma propuesta tendría un recaudo adicional de 1.8% a 2.1% del PIB en el 2024 y adicionalmente generaría ingresos de manera estructural. La cifra estimada incluye la propuesta de IVA, el impuesto a la renta de personas naturales, impuesto al patrimonio, a las altas pensiones, a los dividendos y la eliminación del descuento ICA y la pausa en la reducción de la tasa corporativa por un año.

Así mismo, realizamos un análisis de impacto de todas nuestras propuestas sobre la desigualdad del ingreso en Colombia. Específicamente, en el efecto en el coeficiente de Gini encontramos que las propuestas de ANIF tienen un impacto importante en la equidad. El efecto total de las propuestas supondría una caída de 5.5 unidades del índice de Gini. En general, realizamos cuatro ejercicios:

- Sin tener en cuenta el subsidio a las pensiones, el índice cae en un 2.2%, pasa del 0.526 al 0.514.
- Al incluir la propuesta para los nuevos impuestos a personas naturales y del IVA, se

Abril 27 de 2021

mejora la distribución en un 5.1% frente a la situación inicial (índice de Gini se reduce de 0.526 a 0.499).

- Si no se incluye la inequidad en los subsidios pensionales el Gini disminuye a 0.486 (-7.5%).
- Incluyendo el esquema de transferencias generalizadas a los hogares, el indicador de Gini pasa del 0.526 inicial a 0.471.

Con este análisis damos cierre al capítulo de las propuestas para la reforma fiscal y damos paso a una tarea pendiente que tiene el país desde hace muchos años: una reforma al sistema pensional para crear un verdadero sistema de protección social. Colombia necesita un sistema de protección a la vejez con amplia cobertura, que sea sostenible y equitativo. Se deben redireccionar los mal focalizados subsidios pensionales del régimen de prima media, que hoy en día benefician a la población de mayores ingresos. Consideramos, como lo mencionamos en este documento, que estos subsidios se deben dirigir a la población en pobreza y en pobreza extrema mediante la ampliación del programa

Colombia mayor, en el marco del esquema de las transferencias generalizadas a los hogares.

Por último, no podemos dejar de llamar la atención sobre los recientes acontecimientos que han rodeado a la reforma tributaria. La descalificación de varios sectores políticos al documento que presentó el Ministerio de Hacienda carece de análisis técnicos y, tristemente, en muchos casos, persigue fines políticos. Más allá de que consideremos que hay puntos en el Proyecto de Ley sobre los que se puede mejorar, no hay que descocer el trabajo juicioso que adelantó el Ministerio que, además, acogió varias de las recomendaciones de la comisión de expertos y demás analistas y centros de investigación. No estamos en momento de discursos y decisiones populistas, tenemos un problema real, un déficit que este año rodea los 100 billones de pesos y que disparó la deuda del país.

Si no damos trámite a esta reforma nos veremos enfrentados, más temprano que tarde, a una crisis más profunda sin siquiera haber salido de la que ya generó el coronavirus. La reforma no es una alternativa y es nuestra obligación como colombianos adelantar una discusión seria y enriquecedora al respecto.

Abril 27 de 2021

INDICADORES ECONÓMICOS

\$MM⁽¹⁾ CAMBIO PORCENTUAL ANUAL

		9 abril 2021	A la última fecha	Un mes atrás	Tres meses atrás	Un año atrás
1. Medios de pago (M1)		162.736	16,9	25,2	26,6	28,3
2. Base monetaria (B)		124.312	11,3	13,2	13,1	24,9
3. Efectivo		91.344	23,1	31,9	28,9	25,3
4. Cuentas corrientes		71.392	9,8	17,2	23,3	32,0
5. Cuasidineros		411.706	2,4	8,1	10,2	13,6
6. Total ahorro bancos comerciales		255.849	13,1	25,5	24,7	24,9
7. CDTs		155.857	-11,4	-11,2	-6,5	1,8
8. Bonos		33.545	4,5	5,0	2,2	13,8
9. M3		624.012	6,2	11,3	13,3	16,0
10. Cartera total		473.561	-1,4	0,2	2,3	11,1
11. Cartera moneda legal		457.413	0,0	1,6	2,8	10,4
12. Cartera moneda extranjera		16.147	-30,1	-27,4	-11,3	28,3
13. Total bancos comerciales		460.802	-1,4	0,3	2,5	11,1
14. CFC		9.819	-1,6	-3,2	-2,4	10,5
15. TES ⁽²⁾		355.819	10,1	11,9	11,4	3,8
16. I.P.C.	Feb		1,56	1,60	1,49	3,72
17. IPC sin alimentos	Feb		0,93	0,90	1,02	3,34
18. IPC de alimentos	Feb		5,02	5,50	4,09	5,87
19. TRM (\$/US\$)	Abr26	3.640,07	-9,90	-10,48	6,43	24,77

VALORES ABSOLUTOS

20. Reservas internacionales ⁽³⁾		58.944	58.912	59.081	53.455
21. Saldo de TES (\$MM)		355.819	359.890	348.700	323.123
22. Unidad de Valor Real (UVR)	Abr26	279,33	277,67	275,23	275,09
23. DTF efectiva anual	Abr19-Abr25	1,76	1,77	1,93	4,52
24. Tasa interbancaria efectiva	Abr19-Abr21	1,16	1,71	1,74	3,72

FECHAS CLAVE Abril 26 al 30 de 2021

LUNES 26

COL: Encuesta Pulso Social, marzo.
EE.UU: órdenes de bienes durables, marzo.

MARTES 27

COL: Índice de Costos de la Construcción de Obras Civiles, marzo.

COL: Índice de Costos de la Construcción Pesada, marzo.

MIÉRCOLES 28

EE.UU: índice de precios de vivienda-S&P/Case Shiller, febrero.

EE.UU: Índice de Confianza del Consumidor calculado por The Conference Board, abril.

EE.UU: minutas de la última reunión del Comité de Mercado Abierto de la Fed.

JUEVES 29

COL: pobreza monetaria (nacional y departamental), 2020.

EE.UU: venta de viviendas pendientes, marzo.

VIERNES 30

COL: exportaciones, marzo.

COL: balanza comercial, febrero.

COL: tasa de desempleo, marzo.

COL: estadísticas de cemento gris, marzo.

COL: reunión de la Junta Directiva del Banco de la República.

EE.UU: Índice de Ingresos Personales, marzo.

EE.UU: Índice de Confianza del Consumidor calculado por la Universidad de Michigan, abril.

U.E: tasa de desempleo, marzo.

(1) Miles de millones de pesos. (2) Saldo TES del sector público. (3) Millones de dólares.
Fuente: cálculos ANIF con base en el Banco de la República.