Proyecto de Ley

Solidaridad Sostenible

Marzo de 2021

amila Garcia Cano

1. Situación actual de las finanzas públicas

El déficit fiscal preliminar para 2020 es 7,8% del PIB

Miles de millones de pesos

CONCEPTO	2019	2020	Variación %
Ingreso Total	171.861	152.567	-11,2
Tributarios	148.418	130.763	-11,9
Demás	23.443	21.804	-7,0
Funcionamiento	148.598	181.856	22,4
Gasto distinto a FOME	*148.598*	*165.135*	*11,1*
FOME	*0*	*16.721*	
Inversión	18.511	20.123	8,7
Balance Primario	4.752	-49.412	
Balance Total	-26.049	-77.748	

% del PIB

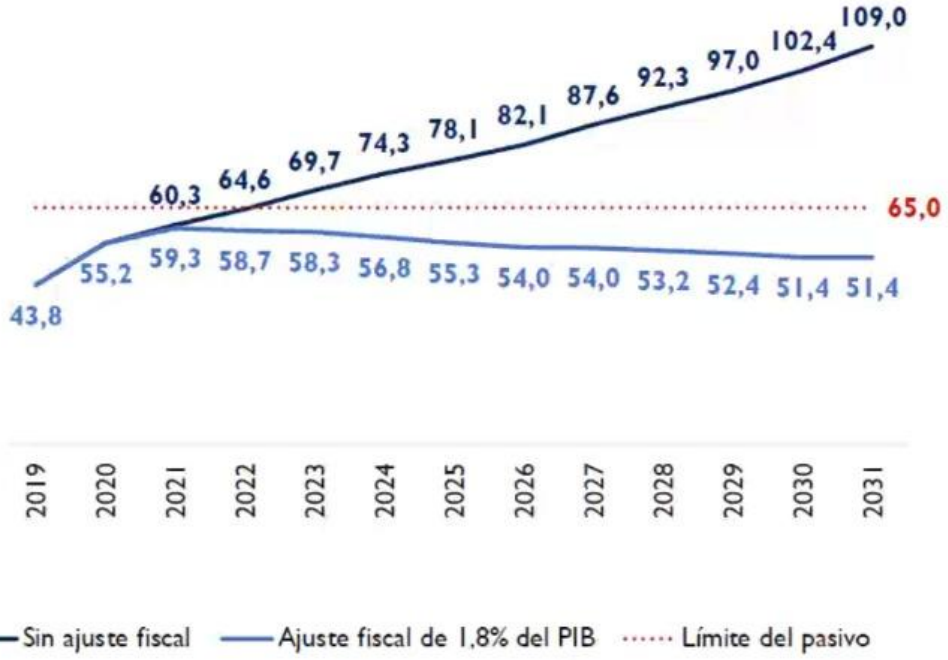
CONCEPTO	2019	2020	Variación %
Ingreso Total	16,2	15,2	-1,0
Tributarios	14,0	13,0	-0,9
Demás	2,2	2,2	0,0
Funcionamiento + Inversión	14,0	18,1	4,1
Gasto distinto a FOME	*14,0*	*16,5*	*2,5*
FOME	*0,0*	*1,7*	*1,7*
Préstamo neto	1,7	2,0	0,3
Balance Primario	0,4	-4,9	-5,4
Balance Total	-2,5	-7,8	-5,3

Cifras en millones de pesos
Fuente: DGPM-MHCP

amila Garcia Cano

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

Pasivo neto del Gobierno General (% del PIB)



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

(a) Elevar la recaudación en 1,8%

(b) Reducir evasión y elusión por otro 1,1% del PIB

Garcia Cano

Elementos básicos de la propuesta:

- **Objetivo:** Garantizar un **ingreso mínimo** a los hogares que se encuentran en condición de pobreza y pobreza extrema.
- Se propone volver permanente el **Programa Ingreso Solidario.**
- Los programas de transferencias monetarias que existen antes de la pandemia por el COVID-19 (Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor) se mantienen tal y como hoy existen (monto y beneficiarios).
- Se modificará la asignación y focalización de los subsidios a los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible distribuido por red física.

Ingreso Solidario* = *Ingreso mínimo* – *otras transferencias monetarias* – *Subsidios de energía y gas

Programa Ingreso Solidario (PIS)

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

Ingreso solidario + **Otras transferencias** + **Subsidios de energía y gas**

Grupo A
(1,3 M de hogares)
(5,3 M de personas)

Grupo B
(3,4 M de hogares)
(13,5 M de personas)

Cambio estimado en incidencia de pobreza extrema	**-7,9 p.p.**
Cambio estimado en incidencia de pobreza	**-4,2 p.p.**
Cambio estimado en desigualdad (Gini)	**-3,2** (**11 veces** la reducción promedio observada entre 2010-2019)

Notas: **(1)** Para el cálculo del monto de la transferencia, el número de personas por hogar (N) no podrá ser mayor a 6. **(3)** Se fijó un limite superior a las transferencias que reciben los hogares (Hasta 80% de SMMLV) y un limite inferior de $80.000. **(2)** Otras transferencias se refiere a los programas de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor. **(4)** El subsidios de energía y gas corresponderá a un porcentaje del consumo de subsistencia, multiplicado por la tarifa promedio para estratos 1 a 3 del ultimo año

Generación E

- Subsidios a matrículas: Subsidiar hasta el 100% de la matrícula de estudiantes en condición de vulnerabilidad matriculados a instituciones de educación superior públicas.

Fomento de empleo

- Subsidio de las cotizaciones de seguridad social durante 5 años para los siguientes grupos: jóvenes de primer empleo, personas en situación de discapacidad, aprendices del SENA, mujeres mayores a 40 años en desempleo y adultos mayores no pensionados

Extensión del PAEF hasta junio de 2021

- PAEF: Extender temporalmente el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) hasta junio de 2021.

1. IVA

Objetivo: incrementar el recaudo para la financiación de los programas sociales

- Limitación de los beneficios tributarios:
  - No se gravan alimentos adicionales a los que hoy ya están gravados, ni sus cadenas de producción.
  - Se protege consumo de los hogares de menores ingresos
  - Se elimina la categoría de exentos, excepto para exportaciones

- En Colombia **solo se recauda 39% del potencial, con reforma la cifra aumenta a 46%:**
  - Promedio de los países de la **OECD: 56%.**
  - Promedio de los países de **Latinoamérica: 58%.**

Canasta de Consumo (% del total)

Canasta Pobreza Extrema	Propuesta	Actual
Tarifa General	7.7	2.7
Tratamiento Preferencial	59.6	64.6
Impuesto al Consumo	32.7	32.7

Canasta Línea Pobreza Monetaria	Propuesta	Actual
Tarifa General	21.9	15.1
Tratamiento Preferencial	68.7	75.6
Impuesto al Consumo	9.4	9.4

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP. A partir de las canastas de pobreza monetaria y pobreza extrema definidas por el DANE. Se toma como referencia la canasta para Bogotá-

1. IVA

Estimación Compensación Anticipada del IVA

- Corrección de la pérdida adquisitiva para los hogares de menores ingresos por el aumento de la base gravable.
- Transferencia mensual de $45mil por hogar
- Aumento de la cobertura:
  - Pasa de 20% a toda la población pobre (aprox 40%), a alrededor de 4.7 millones de hogares

Estimación Costo de la Compensación

Costo compensación ($ mm)	1,508
Costo compensación (% PIB)	0.1

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP. Precios de 2022.

*Se toma en consideración el presupuesto para el programa de Compensación de IVA incluido en el PGN 2021 ($ 960 mm - $1,037 mm a precios de 2022).

**A precios de 2022 la compensación actual es de $43.924.

2. Personas naturales

Objetivo: incrementar el recaudo para la financiación de los programas sociales, aumentar la progresividad del sistema y ampliar la base de tributantes

1. Ampliación de la base gravable
2. Sustitución de las rentas exentas por una única renta exenta automática que beneficie a todos los contribuyentes en la misma medida.
3. Volver el impuesto al patrimonio permanente y deducible del impuesto de renta.
4. Aumentar tarifa del impuesto a los dividendos (10% -> 15%)

Formalización:

Exención adicional hasta el 10% del ingreso en el impuesto de renta a los contribuyentes que promuevan el uso de la factura electrónica.

ano

3. Personas jurídicas

Objetivo: preservar la competitividad del país

1. Reducción de la tarifa de renta para personas jurídicas:
   - Esquema de tarifa marginal a partir de utilidad de $500 millones:
     - Inicia en 24% paras las empresas pequeñas
     - Tarifa máxima de 31% en 2022 y se reduciría a 30% en 2023
2. Eliminación de rentas exentas, deducciones, descuentos tributarios y tarifas preferenciales a partir de 2023, respetando los derechos adquiridos.
3. Los beneficios relacionados con economía naranja y turismo estarán vigentes hasta 2022 (para los relacionados con construcción de hoteles hasta 2025), caso de los regímenes de mega inversiones y zonas francas se mantienen
4. Se mantiene el descuento de IVA de bienes de capital (se cambia el cruce actual de renta a IVA)
5. Mantener descuento de 50% del impuesto del ICA (se suspende descuento del 100% en 2022)

Resumen: fuentes y usos
Promedio 2022-2031

Fuentes	$Bn 2022	% del PIB	Usos	$Bn 2022	% del PIB
Total	**25,4**	**2,2**	**Total**	**25,4**	**2,2**
IVA	10,5	0,9	PIS	7,6	0,7
Personas naturales	16,8	1,4	Primer empleo, matrícula 0, fondo de IVA	0,4	0,0
Personas jurídicas	3,0	0,3	Compensación de IVA	1,5	0,1
Incremento en el SGP	-5,1	-0,4	Ajuste fiscal	15,9	1,4

Notas:
(1) Se tiene una mayor presión de distribución de SGP, ya que incrementan los ingresos corrientes y el SGP crece con el promedio móvil del crecimiento de los ingresos corrientes de las 4 vigencias anteriores.
(2) Este escenario corresponde a un año en el que la ley está en 100% de su implementación

4. Redistribución de externalidades ambientales

1. Modificación del impuesto al carbono
2. Introducción de un impuesto local a los vehículos
3. Creación del impuesto a plásticos de un solo uso
4. Creación del impuesto al consumo de plaguicidas
5. Creación del FonClima
6. Instrumentos para la transición energética

Instrumentos económicos para reducir la contaminación

Instrumentos para mejorar la inversión y gasto público

Instrumentos económicos para reducir la contaminación

Objetivo: Internalizar los costos de la contaminación global y local, y generar incentivos para la innovación

1. Modificación del impuesto al carbono para incluir todos los combustibles fósiles.

- Ampliación de la base gravable para incluir carbón. Destinación específica: **FonClima**
- **Recaudo total** $1,2 billones sin transición (600 MM adicionales)
- **Reducción de 2.5 a 5 MtCo2 en 2030**; 6% de la meta de reducción de emisiones del país
- Incremento en 7$/kWh en el precio de la energía

---

2. Impuesto sobre vehículos automotores para internalizar los costos de la contaminación local

- **Componente fijo por valor de vehículo.** Mismo tratamiento del impuesto de la Ley 488 de 1998
- **Componente por contaminación.** Este componente captura el factor de contaminación que depende de las características del vehículo. Se incluyen las motos, carga y transporte público
- **Recaudo total:** $1,7 billones + contaminación (440 MM). **Destinación:** renta cedida

---

3. Creación del impuesto a plásticos de un solo uso que permiten mejorar la eficiencia en el uso de materiales

- Grava plásticos de un solo uso (empaques y envases)
- Crea **mecanismo de compensación** para las empresas que reciclen el material
- **Recaudo esperado:** $14MM
- **Tarifa** 2 pesos por gramo; Valor del gramo de plástico: 4,2 pesos
- **Destinación específica: FonClima**

---

4. Creación del impuesto al consumo de plaguicidas y reducción de la contaminación del suelo.

- Creación del impuesto al consumo de plaguicidas no orgánicos
- Se incluye en el impuesto al consumo **(8%)**
- **Recaudo:** 60MM.
- Aumento en precios finales **1%**

Instrumentos económicos para reducir la contaminación

Objetivo: Internalizar los costos de la contaminación global y local, y generar incentivos para la innovación

1. Modificación del impuesto al carbono para incluir todos los combustibles fósiles.

- Ampliación de la base gravable para incluir carbón. Destinación específica: **FonClima**
- **Recaudo total** $1,2 billones sin transición (600 MM adicionales)
- **Reducción de 2.5 a 5 MtCo2 en 2030**; 6% de la meta de reducción de emisiones del país
- Incremento en 7$/kWh en el precio de la energía

---

2. Impuesto sobre vehículos automotores para internalizar los costos de la contaminación local

- **Componente fijo por valor de vehículo.** Mismo tratamiento del impuesto de la Ley 488 de 1998
- **Componente por contaminación.** Este componente captura el factor de contaminación que depende de las características del vehículo. Se incluyen las motos, carga y transporte público
- **Recaudo total:** $1,7 billones + contaminación (440 MM). **Destinación:** renta cedida

---

3. Creación del impuesto a plásticos de un solo uso que permiten mejorar la eficiencia en el uso de materiales

- Grava plásticos de un solo uso (empaques y envases)
- Crea **mecanismo de compensación** para las empresas que reciclen el material
- **Recaudo esperado:** $14MM
- **Tarifa** 2 pesos por gramo; Valor del gramo de plástico: 4,2 pesos
- **Destinación específica: FonClima**

---

4. Creación del impuesto al consumo de plaguicidas y reducción de la contaminación del suelo.

- Creación del impuesto al consumo de plaguicidas no orgánicos
- Se incluye en el impuesto al consumo **(8%)**
- **Recaudo:** 60MM.
- Aumento en precios finales **1%**

Instrumentos para mejorar la inversión y gasto público

Objetivo: mejorar los instrumentos de inversión para el cumplimiento de los compromisos ambientales y en emisiones y eficiencia energética

5. Creación del FonClima como vehículo para canalizar recursos a proyectos orientados a cumplir los objetivos de cambio climático y de desarrollo sostenible

- Fondo vinculado al MHCP y contará en su junta directiva con MADS, DNP y DAPRE.
- **Ingresos anuales:** 1,27 billones
  - Impuesto al carbono, impuesto a plástico de un solo uso y plaguicidas.
- **Valor Presente 20 años=** 22,2 billones

6. Instrumentos para la transición energética: Fondo único de energía

- Creación del Fondo Único de soluciones energéticas
- Unificación de los 4 fondos: FAZNI, FAER, PRONE Y FECFGN
- Se mantienen las mismas fuentes
- Evita la dispersión de recursos, brindando soluciones estructurales para accesos a los servicios públicos a regiones más alejadas.
- **Ingresos anuales:** 591 mil millones anuales

Equidad en la estructura tributaria

3 ejes de acción

1. IVA

Objetivo: recaudo para inversión social

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

2. Renta Personas naturales

Objetivo: equidad

1. El que más gana, más paga
2. Los que ganan lo mismo, pagan lo mismo

3. Renta Personas jurídicas

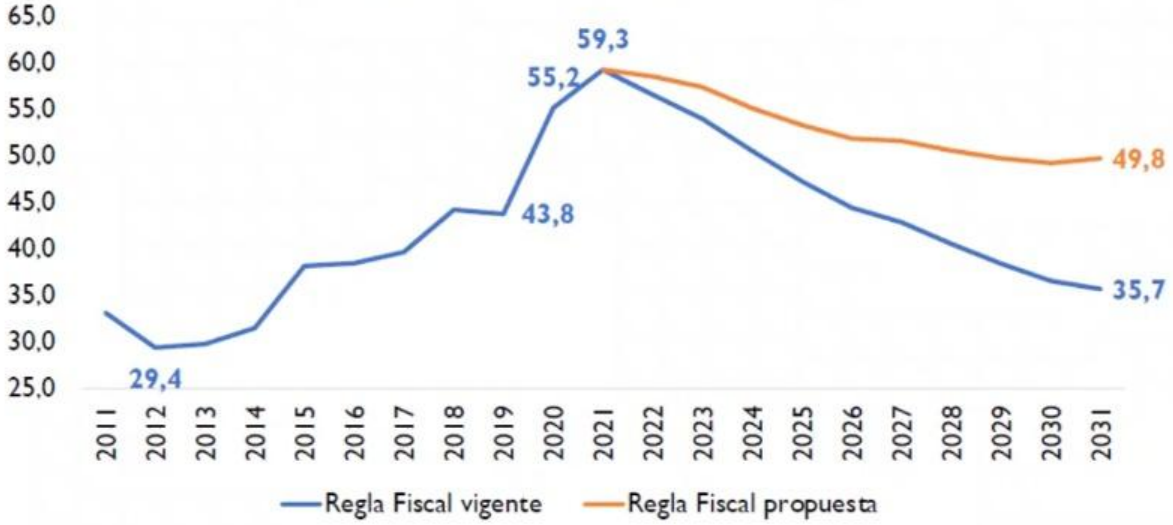
Objetivo: eficiencia y reactivación

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

5. Ancla de la sostenibilidad fiscal: propuesta

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

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



El cambio en la Regla Fiscal permitiría un incremento en la inversión equivalente en valor presente neto a **$257 billones de precios de 2021 (24% del PIB)** entre 2022 y 2031

La Regla Fiscal propuesta reduce el ajuste fiscal requerido en 1,5pp del PIB.

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

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

5. Ancla de la sostenibilidad fiscal: oportunidades de mejora

Las metas de la Regla Fiscal dependen de variables no observables

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

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

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

Es necesario fortalecer el Comité Consultivo de la Regla Fiscal (CCRF)

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

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

- La Regla Fiscal debería aplicar sobre el Gobierno General