

**Análisis económico**

# Análisis del Proyecto de Reforma Fiscal

María Claudia Llanes

27 de julio de 2021

## Principales mensajes

- El Gobierno nacional radicó, con mensaje de urgencia, el nuevo proyecto de reforma fiscal, el “Proyecto de Inversión Social”.
- **En lo social, se extienden**, de forma transitoria, **el programa de apoyo a la nómina -PAEF-** (hasta diciembre de 2021), enfocado en las empresas de 50 trabajadores o menos, **y el programa Ingreso Solidario** (hasta diciembre de 2022). Además se dan apoyos al empleo y a la educación superior. **En lo territorial, se incluye el apoyo a los Sistemas Integrados de Transporte Masivo, entre otros.**
- **En lo tributario, las principales medidas son el aumento de la tarifa corporativa** de 30 a 35% desde 2022, **la continuidad por tres años adicionales**, de 2023 a 2025, **de la sobretasa de renta de 3 puntos de las entidades financieras y la permanencia en 50% del descuento del impuesto de Industria y Comercio -ICA-**, que aumentaba a 100% a partir de 2022.
- **La reforma recauda 15,2 billones de pesos de forma permanente**, cuando llegue a plena operación, de los cuales el 70% proviene de impuestos a las empresas y el resto de medidas anti evasión y políticas de austeridad.
- **La mayoría de los ingresos esperados por la reforma son de carácter permanente, con excepción de la sobretasa al sector financiero y la normalización tributaria. Los principales gastos sociales introducidos son transitorios.** Con esto, la reforma contribuiría a mejorar significativamente el balance del Gobierno en el mediano plazo, desde 2023.
- A pesar de que la reforma ya fue incluida en las cuentas del Gobierno presentadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, **la deuda del Gobierno Nacional Central como porcentaje del PIB se mantiene en niveles muy elevados, cercanos al 70% en 2023-24.**
- En cuanto a la economía política de la reforma, se trata de un proyecto radicado con mensaje de urgencia, sencillo, con pocos artículos, sin temas políticamente inviables y consensuado previamente con los partidos políticos, **de tal forma que el trámite en el Congreso será ágil.**

## Un proyecto corto, sencillo, sin sorpresas y radicado con mensaje de urgencia

El 20 de julio, día en que se celebra la independencia de Colombia y se da inicio a sesiones del Congreso, el Gobierno nacional radicó el nuevo proyecto de reforma fiscal, el “Proyecto de Inversión Social”, tras el fallido intento de abril. El proyecto presentado contiene básicamente las medidas anunciadas hace una semana que se enmarcan en sus componentes de apoyo social a los más vulnerables, aumento de impuestos básicamente a las empresas, austeridad en el gasto del Gobierno Nacional y lucha contra la evasión.

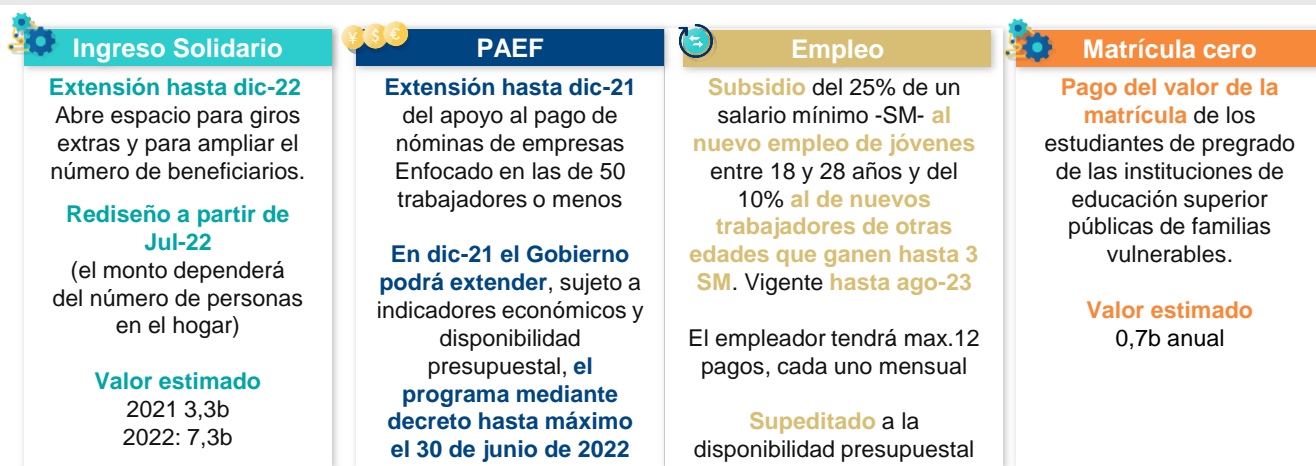
En cuanto a la economía política de la reforma, se trata de un proyecto radicado con mensaje de urgencia, sencillo, con pocos artículos, sin temas políticamente inviables y consensado previamente con los partidos políticos, de tal forma que el trámite en el Congreso será ágil. Además, el proyecto cuenta con el apoyo de los empresarios, sector sobre el que recae, principalmente, la carga tributaria adicional y que ha demostrado gran responsabilidad social al ofrecerse a asumir esta nueva carga.

Existe cierto consenso en que esta no es la reforma técnicamente deseable pero sí la políticamente viable. Se trata de una reforma efectista en términos de recaudo y basada en las empresas, lo que genera mayores distorsiones, al tiempo que puede tener un efecto, aunque menor, sobre la inversión.

## En lo social, la reforma da continuidad a programas sociales y de apoyo al empleo y a la educación superior

El proyecto incluye medidas necesarias para paliar los efectos de la pandemia sobre los hogares más vulnerables con la extensión de programas sociales y de apoyo al empleo y con programas enfocados a la educación superior (Gráfico 1).

Gráfico 1. **MEDIDAS SOCIALES**

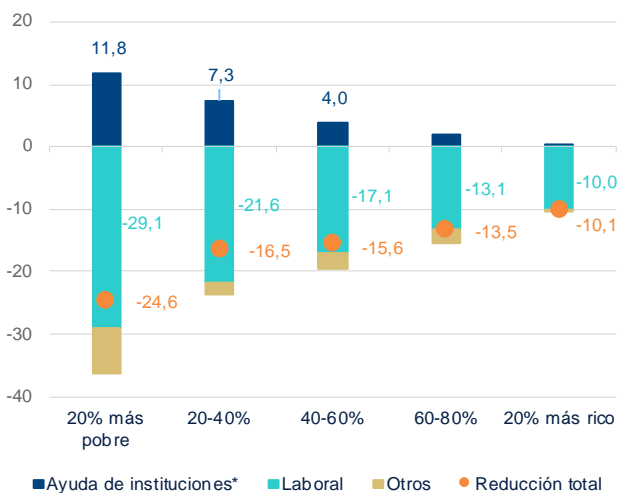


Fuente: BBVA Research y articulado del Proyecto de Ley de Inversión Social

En lo social, se extienden, de forma transitoria, el programa de apoyo a la nómina -PAEF- (hasta diciembre de 2021), pero enfocado en las empresas de 50 trabajadores o menos, y el programa Ingreso Solidario -PIS- (hasta diciembre de 2022). Estos dos programas son fundamentales para mitigar la caída en los ingresos de los hogares

vulnerables y el deterioro del mercado laboral, que ha generado la pandemia. El año pasado, la caída en poder adquisitivo de los ingresos de las personas en el 20% más pobre de la población fue de 24,6% (Gráfico 2). De no ser por las transferencias sociales, esta caída hubiera alcanzado más del 36%. Además, los ingresos laborales fueron los grandes jalonadores de la reducción de los ingresos, no sólo a nivel de los más pobres, sino en general de toda la población (Gráfico 2).

Gráfico 2. **INGRESO REAL MEDIO POR QUINTILES DE INGRESO (VARIACIÓN 2019-2020, APOORTE A LA VARIACIÓN POR FUENTE DE INGRESO)**



(\*) Ayudas de instituciones son las transferencias monetarias tradicionales y extraordinarias  
Fuente: BBVA Research y DANE

Tabla 1. **POBREZA E INCIDENCIA DE LAS AYUDAS DEL ESTADO (% DE LA POBLACIÓN Y PUNTOS PORCENTUALES)**

	Pobreza	Pobreza Extrema
2019	35,7	9,6
2020	42,5	15,1
Diferencia 2019-2020	6,8	5,5
Incidencia de las ayudas del Estado (p.p.)	Tradicionales	-1,4
	Extraordinarias	-2,2
	Total	-3,6

La pobreza es el porcentaje de la población que no tiene los ingresos suficientes para comprar una canasta básica. En 2020 este ingreso fue de 332 mil pesos. La pobreza extrema es el porcentaje de la población que no tiene los ingresos suficientes para comprar la alimentación básica. En 2020 este ingreso fue de 145 mil pesos.  
Fuente: BBVA Research y DANE

En el caso particular de las transferencias extraordinarias<sup>1</sup>, entre las que se encuentra el PIS, estas contribuyeron a que 1,1 millones de personas (2,2% de la población) no entraran a la pobreza en 2020 y a que 1,3 (2,6% de la población) no entraran a la pobreza extrema en el mismo año (Tabla 1). Sin estas transferencias extraordinarias, la pobreza ese año se hubiera ubicado en 44,7%, frente al 42,5% observado (Tabla 1). La reforma, además de extender el PIS hasta diciembre del 2022 abre la posibilidad de ampliar el número de hogares beneficiarios del programa y de fijar, a partir de julio de 2022, el monto de la transferencia basado en el número de personas del hogar, lo que permite, eventualmente, fortalecer el programa.

El proyecto también promueve la creación de empleo mediante el pago al empleador de un subsidio del 25% de un salario mínimo por cada nuevo empleo de jóvenes entre 18 y 28 años. Asimismo, en el caso de contrataciones nuevas de trabajadores en edades diferentes a 18 a 28 años, que devenguen hasta 3 salarios, el subsidio será el 10% de un salario mínimo. El aumento en el número de trabajadores debido al programa dependerá, de la capacidad del aparato productivo de absorber esos empleos. La medida puede ayudar no sólo a la creación de

1: Las transferencias tradicionales, se refieren al ciclo normal de giros de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor y las ayudas extraordinarias son los giros extras de los programas tradicionales antes mencionados además de la compensación de IVA, el PIS y las ayudas regionales.

nuevo empleo formal sino también a la formalización de los ya existentes. Esto está en línea con nuestro escenario laboral, donde contemplamos un aumento de la contratación laboral en el segundo semestre del año.

En términos de educación, el proyecto incluye y de forma permanente desde el segundo semestre de este año el pago del valor de la matrícula de los estudiantes de pregrado de las instituciones de educación superior públicas de las familias más vulnerables. El programa tiene un costo anual de a partir de 2022 de 0,7 billones de 2022 (0,06% del PIB). En 2021 el programa se financia con reasignaciones de gasto.

La reforma incluye también medidas de apoyo territorial, como la cofinanciación de hasta el 50%, en 2021, de los déficits operacionales de los sistemas de transporte masivo, originados por las restricciones al nivel de ocupación durante la vigencia de la emergencia sanitaria. Además, la reforma incluye medidas que flexibilizan la obtención de créditos de las entidades territoriales hasta 2023.

En total, según los cálculos del Gobierno, en la exposición de motivos de la Ley, el costo de las medidas sociales ascendería a 0,9% del PIB en 2021 y 0,6% del PIB en 2022, respectivamente<sup>2</sup>. De éstos, el PIS y las transferencias extraordinarias que permite la reforma cuestan 0,3% del PIB (3,3 billones de pesos) en 2021 y 0,6% del PIB (7,3 billones de pesos) en 2022 (Gráfico 1)<sup>3</sup>.

---

2: Exposición de Motivos proyecto de Ley de Inversión Social p.25. Gaceta del Congreso Número 810.

3: En 2021 se incluye la extensión del PIS por los meses de septiembre a diciembre, incluyendo unos giros extraordinarios en diciembre y giros extraordinarios del Programa Adulto Mayor. Para 2022, incluye el PIS, por 7,2 billones de pesos de 2022, es decir 0,6% del PIB.

## La reforma aumenta de forma permanente la tasa de renta de las empresas y elimina parte del descuento de ICA, revirtiendo parcialmente la reforma de 2019

La reforma genera nuevas fuentes de ingresos permanentes por \$15,2 billones de pesos (1,3% del PIB) al año a partir de 2023, cuando entra en plena operación (Tabla 2). De éstos, alrededor del 70% (\$10,6 billones de pesos) provienen de impuestos a las empresas y, el resto, de medidas anti evasión y políticas de austeridad

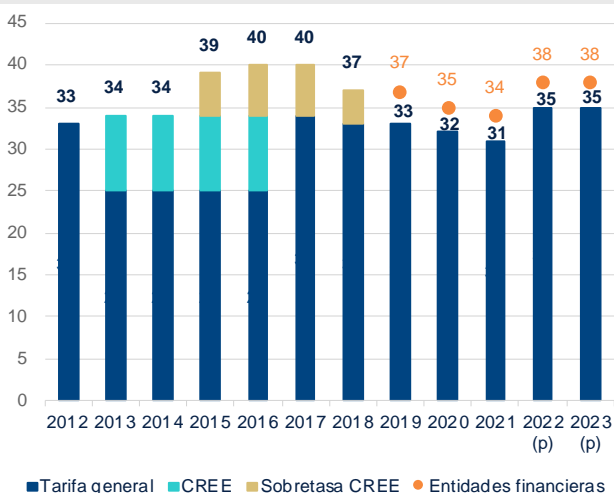
Tabla 2. **MEDIDAS TRIBUTARIAS (BILLONES DE 2022, % DEL PIB DE 2022)**

Medidas tributarias	Tipo Impuesto/ vigencia	Nombre del impuesto	Propuesta	Recaudo anual (COP bn de 2022)	Recaudo anual (en % del PIB)
<b>Sobre quien recae</b>					
1) Empresas	Directo permanente	Renta	Tarif a de 35%	6,7	0,6
2) Empresas	Directo permanente	ICA	Reducción del descuento de 100% desde 2022 a 50%	3,9	0,3
3) Sector Financiero	Directo de 2023 a 2025	Renta	Sobretasa de 3 p.p.	0,4 (2023-2025)	0,03
4) Empresas y personas	Directo en 2022	Normalización	En 2022 con pago anticipado de 50% en 2021 y resto en 2022 Tarifa 17%	0,3 (2021-2022)	0,03
<b>Otras medidas</b>					
5) Gobierno Nacional	Austeridad (permanente)		En nóminas y gastos administrativos y reducción de algunas transferencias	1,9	0,2
6) DIAN	Ev asión (permanente)		Fortalecimiento de la capacidad de fiscalización y anti evasión	2,7	0,2
<b>Recaudo</b>					
<b>Fuentes permanentes(1+2+5+6)</b>				<b>15,2</b>	<b>1,3</b>

Fuente: BBVA Research con datos del Ministerio de Hacienda en la Exposición de motivos del Proyecto de Ley de Inversión Social. Gaceta del Congreso 810 p.26

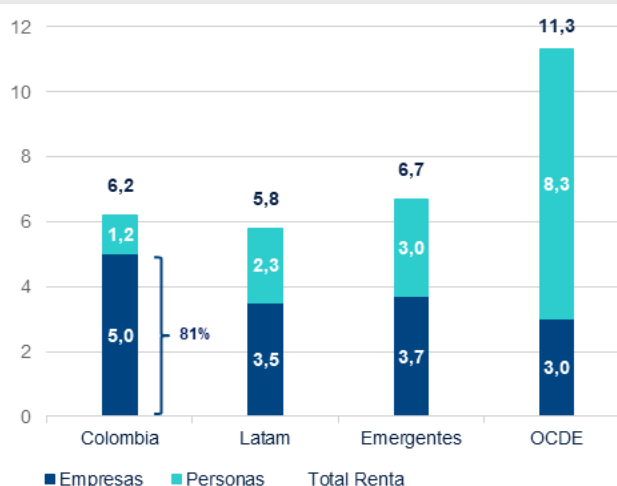
En términos tributarios, se incrementa permanentemente a 35% la tarifa de impuesto de renta corporativa, frente a las tarifas vigentes de 31% en 2021 y de 30% en 2022 (Gráfico 3). Aunque la medida es efectista en términos de recaudo, contribuye a deteriorar la estructura impositiva al cargar aún más a las empresas que ya pagan más del 80% del impuesto de renta recaudado en el país, contrario a los países de la OECD en donde pagan menos del 30% (Gráfico 4). Con esta medida se espera recaudar, en el momento de implementación plena de la reforma, 6,7 billones de pesos de 2022 (0,6% del PIB) por año.

Gráfico 3. **TARIFA DEL IMPUESTO DE LA RENTA CON REFORMA (%)**



Fuente: BBVA Research, Estatuto tributario y Proyecto de Ley de Inversión Social. Sobretasa CREE para utilidades de 800 millones de pesos o más.

Gráfico 4. **RECAUDO DEL IMPUESTO DE RENTA (% DEL PIB)**



Fuente: BBVA Research con datos del Ministerio de Hacienda.

En el caso de las entidades financieras, la reforma mantiene por tres años adicionales, de 2023 a 2025, la sobretasa de renta de 3 puntos. Las entidades financieras pagarán, incluida la sobretasa, una tarifa de renta de 38% en 2022 a 2025, frente a las vigentes, de 33% en 2022 y de 30% en 2023 a 2025 (Gráfico 3). La sobretasa aportará recursos por 0,4 billones de pesos de 2022 (0,03% del PIB) por año durante su implementación (Tabla 2).

La reforma mantiene el descuento del impuesto de Industria y Comercio -ICA- en 50% a pesar de que la reforma de 2019 lo aumentaba a 100% a partir de 2022. Esta decisión corrige parcialmente una ineficiencia ocasionada por la reforma de 2019 que reducía fuertemente el recaudo y aumentaba el incentivo de las autoridades locales de aumentar ineficientemente las tarifas del impuesto, que se descuenta de los impuestos nacionales. Esta medida recauda 3,9 billones de pesos de 2022 (0,3% del PIB) por año en su momento de implementación plena (Tabla 2).

A pesar de la mayor carga a las empresas, y la posible reducción de la confianza empresarial, la reforma fiscal tendrá un efecto menor sobre la inversión. Esto se debe a que la misma reforma conservará el descuento del IVA de activos fijos, lo cual reduce el costo de la inversión, a que la economía se encuentra en un ciclo de recuperación y de bajos inventarios empresariales, y a la continuidad de bajas tasas de interés en la economía, a pesar de su esperado pronto ciclo alcista. Sobre el empleo, estimamos que las medidas de la reforma que lo promueven directamente, como el empleo juvenil y el apoyo a la nómina de los empleados formales que se mencionaron antes, tengan un efecto positivo de mayor magnitud que el efecto negativo indirecto por el aumento de los impuestos a las empresas. Asimismo, no habrá efectos negativos directos sobre el consumo privado, pues la reforma no incluye cambios al IVA, con la excepción de la introducción de forma permanente de los tres días sin

IVA, ni al impuesto a personas. No obstante, sí podría haber un efecto confianza negativo sobre los hogares durante la discusión de la reforma, que luego se irá diluyendo en la medida en que la reforma no afectará el ingreso disponible familiar.

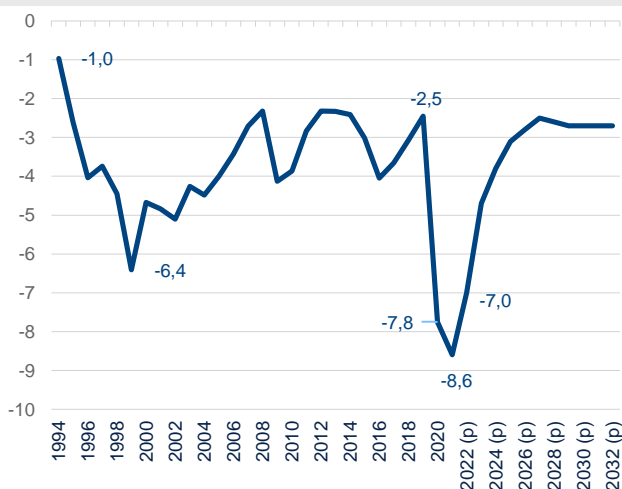
En términos de inversión de portafolio, la reforma incluye la reducción de 5% a 0% de la tarifa de retención del impuesto de renta sobre las utilidades obtenidas por las inversiones de capital del exterior de portafolio sobre valores de renta fija pública y privada. La propuesta busca hacer más competitivo al país en ese tipo de activos y de esta forma dinamizar la entrada de estos flujos, contribuyendo así en la obtención de recursos.

## A pesar de la reforma, la deuda como porcentaje del PIB es creciente en el corto plazo y se ubica en niveles elevados

Dado que con excepción de la sobretasa al sector financiero y del impuesto de normalización tributaria los ingresos esperados por la reforma son de carácter permanente y los principales gastos sociales son transitorios, enfocados en el 2021 y 2022, la reforma contribuiría a mejorar el balance del Gobierno significativamente desde 2023. Esto se explica también porque al basarse en impuestos a la renta, en el primer año de implementación de la reforma, en este caso el 2022, el recaudo adicional es bajo y sólo aumenta considerablemente a partir de 2023.

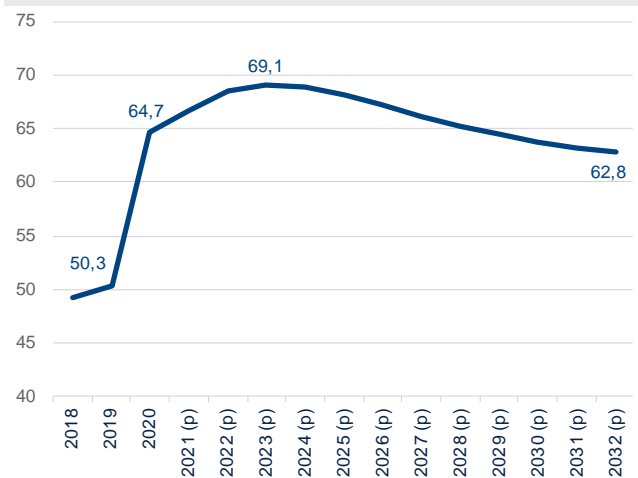
En el Marco Fiscal de Mediano Plazo, incluyendo la reforma, en 2022, el déficit se ubica en 7,0% del PIB, nivel elevado y muy por encima de los observados en las dos últimas décadas, en los años sin pandemia. Ya para 2023 el balance se reduce al 4,7% del PIB, pero no lo suficiente para lograr reducir la deuda (Gráfico 5). Con esto, el Gobierno proyecta una deuda como porcentaje del PIB que crece hasta 2023, ubicándose en niveles elevados, cercanos al 70% en 2023 (Gráfico 6).

Gráfico 5. DÉFICIT DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL (% DEL PIB)



Fuente: BBVA Research y Ministerio de Hacienda. (p) Proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2021.

Gráfico 6. DEUDA BRUTA DEL GOBIERNO NACIONAL CENTRAL (% DEL PIB)



Fuente: BBVA Research y Ministerio de Hacienda. (p) Proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2021.

## AVISO LEGAL

El presente documento, elaborado por el Departamento de BBVA Research, tiene carácter divulgativo y contiene datos, opiniones o estimaciones referidas a la fecha del mismo, de elaboración propia o procedentes o basadas en fuentes que consideramos fiables, sin que hayan sido objeto de verificación independiente por BBVA. BBVA, por tanto, no ofrece garantía, expresa o implícita, en cuanto a su precisión, integridad o corrección.

Las estimaciones que este documento puede contener han sido realizadas conforme a metodologías generalmente aceptadas y deben tomarse como tales, es decir, como previsiones o proyecciones. La evolución histórica de las variables económicas (positiva o negativa) no garantiza una evolución equivalente en el futuro.

El contenido de este documento está sujeto a cambios sin previo aviso en función, por ejemplo, del contexto económico o las fluctuaciones del mercado. BBVA no asume compromiso alguno de actualizar dicho contenido o comunicar esos cambios.

BBVA no asume responsabilidad alguna por cualquier pérdida, directa o indirecta, que pudiera resultar del uso de este documento o de su contenido.

Ni el presente documento, ni su contenido, constituyen una oferta, invitación o solicitud para adquirir, desinvertir u obtener interés alguno en activos o instrumentos financieros, ni pueden servir de base para ningún contrato, compromiso o decisión de ningún tipo.

El contenido de la presente comunicación o mensaje no constituye una recomendación profesional para realizar inversiones en los términos del artículo 2.40.1.1.2 del Decreto 2555 de 2010 o las normas que lo modifiquen, sustituyan o complementen.

Especialmente en lo que se refiere a la inversión en activos financieros que pudieran estar relacionados con las variables económicas que este documento puede desarrollar, los lectores deben ser conscientes de que en ningún caso deben tomar este documento como base para tomar sus decisiones de inversión y que las personas o entidades que potencialmente les puedan ofrecer productos de inversión serán las obligadas legalmente a proporcionarles toda la información que necesiten para esta toma de decisión.

El contenido del presente documento está protegido por la legislación de propiedad intelectual. Queda expresamente prohibida su reproducción, transformación, distribución, comunicación pública, puesta a disposición, extracción, reutilización, reenvío o la utilización de cualquier naturaleza, por cualquier medio o procedimiento, salvo en los casos en que esté legalmente permitido o sea autorizado expresamente por BBVA.

### INTERESADOS DIRIGIRSE A:

BBVA Research Colombia Carrera 9 No 72-21, piso 10. Bogotá, (Colombia).  
Tel.: 3471600 ext 11448  
bbvaresearch@bbva.com www.bbvaresearch.com

