

**Análisis económico**

# ¿Qué se debe saber de la reforma fiscal?

María Claudia Llanes Valenzuela  
14 de septiembre de 2021

## Principales mensajes

- **La Ley de Inversión Social que acaba de ser aprobada incluye temas sociales, tributarios, de operación del gobierno nacional y los gobiernos regionales.**
- **En lo social, extiende, de forma transitoria, el programa de apoyo a la nómina -PAEF-** (desde mayo 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, la reforma permite aumentar, de forma transitoria, la liquidez y el gasto de los entes territoriales y apoyar, en 2021, la financiación de los sistemas de transporte de las ciudades grandes e intermedias, entre otros.**
- **En lo tributario, la principales medidas son el aumento de la tarifa corporativa del impuesto a la renta 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 también **amplia el Régimen Simple de Tributación**, régimen especialmente creado para beneficiar a los negocios más pequeños.
- **La reforma recaudará 15,2 billones de pesos (1,2% del PIB) de forma permanente**, cuando llegue a plena operación en 2023, 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 algunas excepciones, como la sobretasa al sector financiero, la normalización tributaria, las facilidades de pago de las obligaciones tributarias y la agilización en la venta y administración de los bienes incautados por el Estado. **Los principales gastos sociales introducidos son transitorios. Con esto, la reforma contribuirá a mejorar el balance del Gobierno en el mediano plazo, desde 2023.**
- **La reforma modifica la regla fiscal introduciendo un objetivo de deuda, una cláusula de escape y creando un comité técnico permanente encargado de hacer el seguimiento de la regla fiscal y propender por la sostenibilidad de las finanzas públicas.** Además, se mantiene la regla fiscal suspendida en 2021 y se contempla un período de transición de 2022 a 2025.
- A pesar de que el recaudo adicional de la reforma recién aprobado fue incluido en las cuentas del Gobierno presentadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo en junio de 2021, **la deuda del Gobierno Nacional Central como porcentaje del PIB se mantiene en niveles muy elevados, cercanos al 70% en 2023-24.**

La reforma fiscal recientemente aprobada se tramitó rápido, en menos de dos meses, cumpliendo con las expectativas del Gobierno, tras el fallido intento de abril. La reforma contiene medidas de apoyo social a los más vulnerables, aumento de impuestos básicamente a las empresas, austeridad en el gasto del Gobierno Nacional, lucha contra la evasión y medidas enfocadas en los entes territoriales y modificaciones a la regla fiscal, principalmente.

Existe 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 a las ya existentes previamente

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

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, principalmente (Gráfico 1).

Gráfico 1. **MEDIDAS SOCIALES**

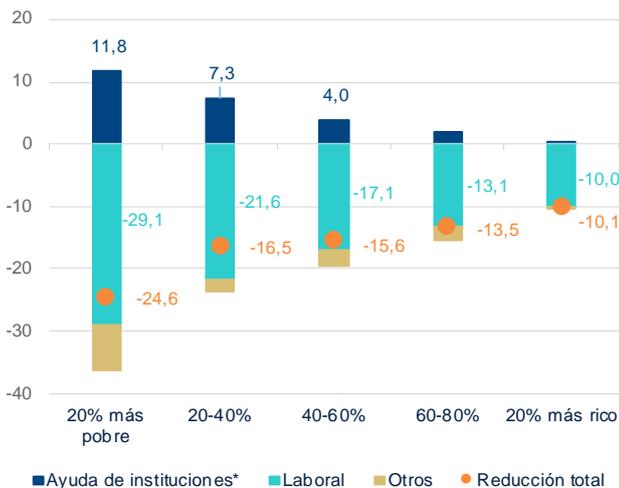


Fuente: BBVA Research y texto para sanción presidencial de la Ley de Inversión Social.

En lo social, se extienden, de forma transitoria, el programa de apoyo a la nómina -PAEF- (desde mayo 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 los ingresos, en términos reales, 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, la caída de los

ingresos laborales fue el gran determinante 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 PROMEDIO POR PERSONA DEL HOGAR 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	-2,1
	Extraordinarias	-2,6
	Total	-4,7

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 a nivel nacional. 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 a nivel nacional.  
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 y de acuerdo con su clasificación en el SISBEN IV, lo que permite, eventualmente, fortalecer el programa. En lo social, la reforma aumenta el subsidio del programa Colombia Mayor hasta el nivel de la línea de pobreza extrema. Sin embargo, en este caso, la ley sólo especifica que el aumento será gradual y no establece metas claras sobre el mismo y sí aclara que estará sujeto a la disponibilidad presupuestal (Gráfico 1).

El proyecto también promueve la creación de empleo mediante el pago al empleador de un subsidio de 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 mínimos, el subsidio será el 10% de un salario mínimo, en el caso de los hombres y el 15% en el caso de las mujeres. El

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.

programa está sujeto a la disponibilidad presupuestal de la Nación, con lo que el Gobierno puede limitar el número de empleados que reconoce por empleador. El aumento en el número de trabajadores debido al programa dependerá, también, de la capacidad del aparato productivo de absorber esos empleos. La medida puede ayudar no sólo a la creación de 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. Además de las medidas ya mencionadas en ese sentido, la reforma apoya, con un subsidio de hasta el 20% de un salario mínimo por trabajador, las nóminas de mayo y de junio de 2021 de las empresas impactadas por el paro (Gráfico 1).

En términos de educación, el proyecto incluye y de forma permanente el pago del valor de la matrícula de los estudiantes de pregrado de las instituciones de educación superior públicas de las familias de estratos 1, 2 y 3 hasta 2022 y a partir de 2023 de las familias más vulnerables, de acuerdo con la herramienta de focalización que se use. El programa tiene un costo anual a partir de 2022 de 0,7 billones de 2022 (0,06% del PIB). En 2021 el programa se financia con reasignaciones de gasto.

En total, 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>. Es de mencionar que en los casos del PIS, PAEF y Creación de Empleo, la reforma da atribuciones legales al gobierno para extender los programas más allá de sus vigencias actuales, siempre y cuando se disponga de los recursos presupuestales suficientes para su financiación. En el caso del PAEF la extensión máxima del programa sería hasta diciembre de 2022 (Gráfico 1).

## **En lo territorial la reforma permite aumentar, de forma transitoria, la liquidez y el gasto de los entes territoriales y apoya sus sistemas de transporte**

La Ley provee a los entes territoriales, de forma transitoria, de herramientas para contar con mayor liquidez, mediante facilidades para la obtención de crédito, incrementando su disponibilidad de excedentes de liquidez y ampliando las fuentes de crédito de Findeter y Bancoldex. Además, al reducir las sanciones e intereses moratorios de las obligaciones tributarias territoriales en mora (al 30 de junio) y cuyo incumplimiento se haya ocasionado o agravado con la pandemia, que se paguen o se negocien en 2021, se espera un aumento transitorio del recaudo. Por el lado del gasto, la reforma amplía provisionalmente, en 2021 y 2022, el porcentaje (de 80 a 90%) de las apropiaciones de ingresos corrientes de regalías que los entes territoriales pueden usar para la aprobación de proyectos de inversión. Adicionalmente, la reforma apoya, en 2021, los sistemas de transporte masivo y estratégico, cofinanciando hasta en un 50% los déficits operacionales o de implementación generados durante la emergencia sanitaria, por las restricciones a la ocupación. El porcentaje cofinanciado por la Nación podrá ser superior al 50%, dependiendo del cumplimiento de las metas del Marco Fiscal de Mediano Plazo. La reforma explicita que se destinarán recursos no menores a un 1 billón de pesos para atender la medida. Estos recursos ya están incluidos en el presupuesto de 2021 y forman parte de la adición de 10,9 billones de pesos que hace la reforma. Este paquete de medidas con enfoque territorial se encuentra dentro del capítulo de medidas de

2: Esos costos son los estimados en la Exposición de Motivos del proyecto de Ley de Inversión Social radicado en 20 de julio (p.25. Gaceta del Congreso Número 810) que consideramos siguen estando vigentes con el articulado final.

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.

reactivación económica y buscan, principalmente, dar impulso a la economía en el corto plazo y apoyar a los entes territoriales.

## Aumento de forma permanente de la tarifa de renta de las empresas y eliminación de 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

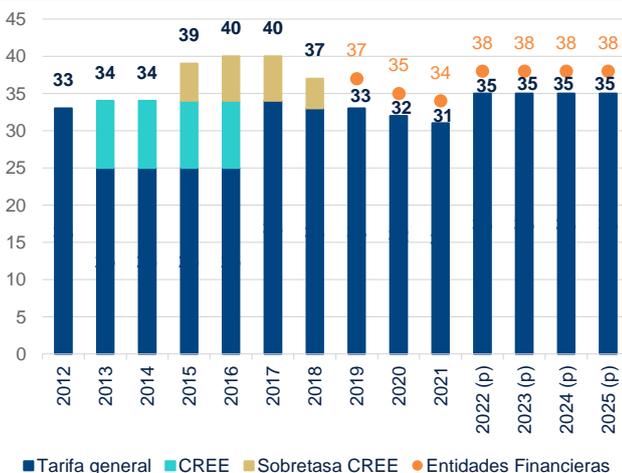
Tabla 2. **MEDIDAS TRIBUTARIAS (BILLONES DE 2022, % DEL PIB DE 2022)**

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	Tarifa 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 gastos administrativos y reducción de algunas transferencias	1,9	0,2
6) DIAN	Evasión (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 y texto para sanción presidencial de la Ley de Inversión Social.

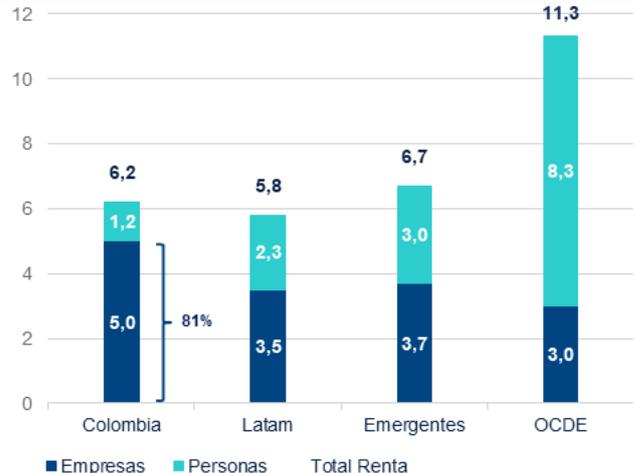
En términos tributarios, se incrementa permanentemente a 35% la tarifa de impuesto de renta corporativa, frente a las tarifas vigentes de 31% en 2021 y de 30% en 2022 (Gráfico 3). Aunque la medida es efectista en términos de recaudo, contribuye a deteriorar la estructura impositiva al cargar aún más 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 Conciliado. 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).

El articulado 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).

Con el fin de cubrir a más negocios pequeños con tarifas de renta inferiores a la general, la reforma aumenta el umbral de ingresos brutos anuales por debajo del cual se puede pertenecer al SIMPLE (de 2.900 a 3.600 millones de pesos), régimen de tributación especialmente diseñado para beneficiar a las micro y pequeñas empresas. La reforma también exonera del pago de IVA e impuesto al consumo en 2022 a los negocios del SIMPLE dedicados exclusivamente al expendio de comidas y bebidas.

Un componente importante de la reforma es el de anti evasión, que además de aportar ingresos adicionales considerables (2,7 billones de pesos de 2022, 0,2% del PIB) contribuye a la formalización de la economía (Tabla 2). Entre las medidas de lucha contra la evasión se incluyen el fortalecimiento de la facturación electrónica, la

determinación oficial mediante facturación del impuesto de renta y la facultad de la DIAN para inscribir en el RUT a cualquier persona natural, que según su información, sea sujeto de obligaciones administradas con la entidad.

Además de las medidas tributarias mencionadas anteriormente y cuyo carácter es permanente, hay otras medidas que aumentan transitoriamente los ingresos, como las facilidades de pago de las obligaciones en mora (al 30 de junio) que se paguen o se negocien en 2021, la agilización en la venta y administración de los bienes incautados por el Estado, la sobretasa del sistema financiero la normalización tributaria (Tabla 2).

## **Se modifica la regla fiscal introduciendo objetivos de deuda, una cláusula de escape y creando un comité técnico permanente**

La reforma modifica la Ley 1473 de 2011, de regla fiscal, introduciendo objetivos de deuda, además del objetivo de déficit. Al vincular la deuda con el déficit, se busca evitar lo sucedido con la regla anterior, que a pesar de cumplirse año tras año desde el inicio de su implementación en 2012, se vio acompañada de aumentos considerables de la deuda del Gobierno Nacional Central, que pasó de 34,2% del PIB en 2012 a 50,3% del PIB en 2019 (deuda bruta del Gobierno Nacional Central). Las nuevas metas de la regla fiscal buscan garantizar que el endeudamiento, medido como la deuda neta del Gobierno Nacional Central, converja a un nivel prudencial llamado ancla de deuda (de 55% del PIB según la Ley) lo suficientemente alejado del límite de deuda, que es el nivel de deuda en el que se puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal (71% del PIB según la Ley). Para lograr la convergencia, el déficit (balance primario neto estructural) de cada vigencia dependerá del valor que tome la deuda en la vigencia anterior, de acuerdo con una fórmula establecida. El incumplimiento de los valores mínimos del balance primario neto estructural implicará el incumplimiento de la regla fiscal. Según la Ley, en 2021, la regla fiscal continúa suspendida y habrá un régimen de transición, de 2022 a 2025, con metas puntuales específicas de déficit primario estructural para cada año,

La nueva regla contempla una cláusula de escape que permite desviarse temporalmente del cumplimiento de las metas fiscales y que activa el Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS en el caso en que ocurran eventos extraordinarios, o que comprometan la estabilidad macroeconómica del país. La ley ordena que el reglamento de la cláusula incluya la duración máxima de la desviación de las metas fiscales, la magnitud de la desviación y la senda de retorno al pleno cumplimiento de las metas fiscales. Esto representa un avance importante con respecto a la regla anterior que no incluía estas directrices.

La ley crea, también, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal que es un comité técnico permanente, adscrito al Ministerio de Hacienda, encargado de hacer el seguimiento de la regla fiscal y propender por la sostenibilidad de las finanzas públicas a través de la emisión de conceptos no vinculantes que deberán ser públicos. El Comité constará de 7 miembros, cinco de ellos expertos en los temas fiscales y nombrados por el Ministro de Hacienda. Los otros dos miembros serán los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la República

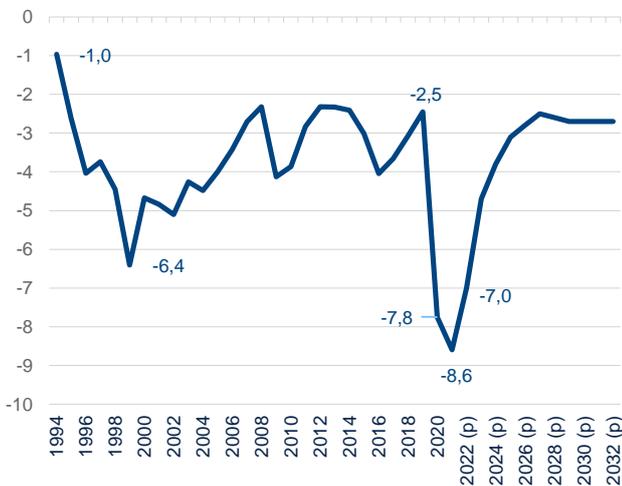
## **A pesar de la reforma, la deuda como porcentaje del PIB es creciente en el corto plazo y se ubica en niveles elevados**

Dado que los ingresos esperados por la reforma son de carácter permanente, con algunas excepciones como la sobretasa al sector financiero y la normalización tributaria, 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.

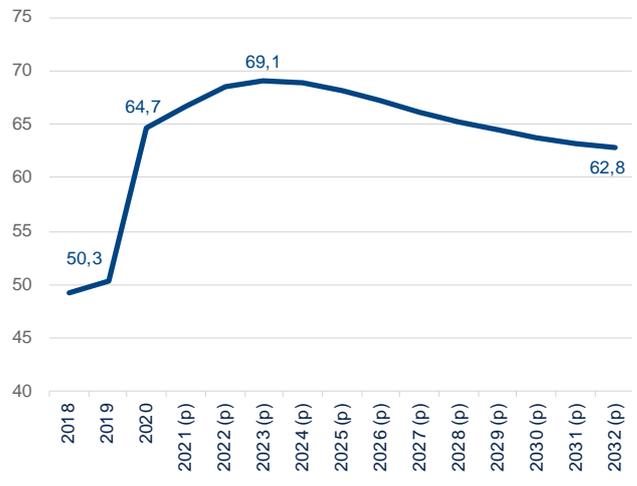
En el Marco Fiscal de Mediano Plazo, incluyendo la reforma, en 2022, el déficit se ubica en 7,0% del PIB, nivel elevado y muy por encima de los observados en las dos últimas décadas, en los años sin pandemia. Ya para 2023 el balance se reduce al 4,7% del PIB, pero no lo suficiente para lograr reducir 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

