
UNA REFORMA TRIBUTARIA REGRESIVA Y CONTRA LA MAYORÍA DE LA POBLACIÓN

Documento elaborado por Cedetrabajo
Abril 27 de 2021

Elaboración de documento:

Fabian Alexander Cañas
Molina

Jhon Alexander Rojas Guerrero

Enrique Daza Gamba

Miguel Angel Rodríguez
Camacho

Coordinación general:

Enrique Daza Gamba

Mario Alejandro Valencia
Barrera

Diagramación de documento:

Angie Juliana Sánchez Zapata

Resumen ejecutivo

El 15 de abril el Gobierno de Duque presentó la propuesta de reforma tributaria “ley de solidaridad sostenible”, que de ser aprobada sería la tercera reforma tributaria de su mandato después de la “ley de financiamiento” de 2018 y la “Ley de crecimiento Económico” de 2019.

Este Proyecto de Ley responde a la implementación de las exigencias de la banca internacional, el FMI y la OCDE para que el país tenga acceso a más deuda para atender en el corto y mediano plazo la crisis económica y los estragos de la pandemia del COVID – 19, la cual llegó a Colombia a finales del primer trimestre del 2020. Al tiempo, el proyecto busca apaciguar a la población con programas que van a costar una tercera parte de lo recaudado, específicamente el 30.8% (\$7.2 billones) del potencial de recaudo de \$23.4 billones promedio por año¹, lo cual representa menos de un 1% del PIB.

¿Qué tan mal estamos?

La pandemia y sus efectos están determinados por las características de supervivencia, transmisibilidad y mortalidad del virus y por las condiciones socioeconómicas y las herramientas institucionales que poseen los distintos Estados. Debido a que una de las medidas más efectivas para evitar la saturación de los sistemas de sanidad fueron las cuarentenas, la actividad económica no ha podido funcionar en los niveles normales de su capacidad desde que la epidemia de COVID-19 fue declarada por la OMS una emergencia de salud pública de preocupación internacional el 30 de enero de 2020.

¹ Promedio anual para el periodo 2022-2031, expresados a precios de 2022.

En Colombia, la **contracción de la actividad económica fue de 6.8% real en el año 2020**, lo cual implicó que el **PIB per cápita mensual pasó de \$1.790.168 a \$1.658.6242**. Debido a que las principales ramas de la economía cayeron a tasas no vistas en este siglo, sólo en 2020 se perdieron:

2.4 millones de empleos



la variación anual de la ocupación

fue de -10.97%



De manera que **el virus profundizó la brecha entre hombres y mujeres**, las cuales participan en el mercado laboral con un **39.3% (Tasa Global de Participación) mientras que los hombres con 60.7%**. Así mismo, dentro de los segmentos demográficos más afectados se encuentran los jóvenes.

Esto impactó el nivel de vida de los hogares colombianos, pues según la Encuesta de Pulso Social del DANE, en los últimos 7 días de marzo de 2021 el **68.8% de los hogares consumieron tres comidas al día** mientras que **el 29.7% consumieron dos comidas al día; el 1.3% consumieron una sola comida al día y el 0.2 menos de una comida al día**.

Así mismo, los ingresos del Gobierno Central se **redujeron durante el 2020 un 11.2%** por cuenta de las restricciones impuestas para la contención del virus. Al tiempo, **el gasto público creció un 16.4%**. En este sentido, mientras en 2019 el déficit fiscal era de 2.5% del PIB (aproximadamente \$26 billones) **en 2020 este superó los \$77 billones, representando un 7.8% del PIB**. Según las estimaciones del Ministerio de Hacienda, **el déficit fiscal se ubicará en 2021 en 8.6% del PIB**. De acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de junio de 2020, en la próxima década el Gobierno Nacional Central (GNC) deberá hacer un ajuste que permita una reducción sostenida de la relación entre el saldo de la deuda pública y el PIB. Por lo tanto, el GNC deberá lograr una reducción el déficit fiscal equivalente a **3,1 puntos porcentuales (pp) del PIB en 2021** y un **ajuste adicional de 2,6 pp en 2022**, seguido de ajustes moderados para lo que resta de la década.

Sin embargo, es preciso señalar que antes de la pandemia la situación de la economía no era prometedora. La ocupación venía decreciendo desde el 2017, al tiempo que el desempleo y la inactividad recuperaban los niveles de cinco años atrás. Así mismo, la reducción de la informalidad estaba estancada desde 2016. De hecho, antes de la pandemia el 90.4% de las familias consumía al menos tres comidas al día; el 9.1% sólo dos comidas al día; el 0.1% una sola comida al día y 0.4% menos de una comida al día, situación expresada principalmente por las familias de más de 3 personas.

Según el DANE, para 2020 la tasa de desempleo de las personas entre 14 y 28 años se ubicó en 24,2%, mientras que la tasa promedio nacional fue de 15,9%, dicha brecha se ha venido presentando incluso antes de la contingencia, pues la tasa de desempleo juvenil se ubicó en 17,7% y el total nacional en 10,5% para 2019³.

². Pesos corrientes.

³. Tasas desestacionalizadas

Un escaso gasto gubernamental en la pandemia

Por regiones, según el FMI, los países asiáticos como China, Corea y Japón realizaron inyecciones de capital, compra de activos, préstamos, proyecciones de los pagos de deuda, incluidos a través de fondos extrapresupuestarios de 1.3%, 10.2% y 28.4% como porcentaje del PIB, también **gastos e ingresos no percibidos en el sector de la salud de 4.7%, 3.4% y 15.6% del PIB respectivamente**. Para la UE y Estados Unidos en los mismos componentes mencionados, **el gasto fiscal fue de 6.8% y 3.4% del PIB respectivamente** en inyecciones de capital, compra de activos, préstamos, proyecciones de deuda, incluidos a través de fondos extrapresupuestarios y **del 3,8% y 16.3% del PIB para los gastos adicionales e ingresos no percibidos en el sector de la salud**. Para los países de la región, Brasil y Chile fueron los países con mayor gasto adicional e ingreso no percibido en el sector de la salud con 8.3% y 8.2% del PIB. México presentó un gasto de 0.70% y Colombia estaría ubicándose en el promedio de la región con 4%.

El 23 de marzo del 2020 el Gobierno Central decretó el fondo de mitigación de emergencias (FOME), que tiene por objeto:

“Atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento”⁴.

El origen de estos recursos proviene de dos fuentes: el Fondo De Ahorro Y Estabilización (FAE) y el Fondo Nacional De Pensiones De Las Entidades Territoriales (FONPET).

FONPET: es administrado por el Banco de la República y surge como un “colchón” que genera ahorro en aquellos momentos en los cuales se presenta un crecimiento de los ingresos para estabilizar gastos cuando los recursos de las regalías sean más escasos.

FOME: es administrado por el Ministerio de Hacienda y tiene como propósito recoger recursos de entidades territoriales para cubrir las obligaciones por pasivos pensionales, que en 2017 se estiman en \$67 billones de COP con excedentes en recursos por \$3.5 billones.

Desde su creación, el FOME ha venido teniendo crecimientos en sus recursos, para febrero del 2021 se tenían recursos por \$40 billones de pesos. Es decir que el 4% del PIB se ha destinado. Sin embargo, para febrero de 2021, solamente 56% se ha gastado, siendo la salud, el subsidio a la nómina, ingreso salario y transferencias a programas sociales, las principales fuentes de uso de estos recursos.

⁴ Creación FOME, gobierno central. Tomado de: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Gobierno-Nacional-crea-el-Fondo-de-Mitigacion-de-Emergencias-para-atender-necesidades-del-sector-salud-200323.aspx>

Los programas sociales ejecutados en el marco de la emergencia sanitaria Covid-19 han sido:

El Ingreso Solidario, ha beneficiado a **2.6 millones de hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad** que no habían sido beneficiados por los programas sociales de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, **con una transferencia no condicionada de \$160.000 mes.**

Devolución del IVA, este esquema llega a un millón de hogares con **transferencias monetarias bimestrales de \$75.000.**

En este sentido, los recursos entregados para estos fines alcanzan los **\$7.9 billones**. Según las estimaciones del proyecto, las disposiciones contenidas incrementarían el gasto **social aumentando el gasto público de 0,8% del PIB para 2022, de 0,7% del PIB entre 2023 y 2025, y de 0,6% del PIB a partir de 2026**. Sin embargo, dada la composición de la propuesta es claro que el gasto público estará en función de la sostenibilidad de la deuda en el corto y mediano plazo.

¿Qué propone el Gobierno?

A nombre de los programas sociales para la atención de la pandemia, Duque propone aumentar el IVA y el impuesto a la renta de Personas Naturales (PN) para solventar las necesidades de gasto y de ajuste fiscal. En este sentido, el cierre de la brecha entre ingresos y gastos recaerá en un 31.2% en las contribuciones por IVA y un 72.6% por renta de Personas Naturales⁵.

El IVA, impuesto que afecta a la mayoría de la población

En la reforma tributaria bautizada “solidaridad sostenible” se espera recaudar más impuestos a través de IVA de varias maneras.

⁵. Los porcentajes superan el 100% dado que se proyecta una caída en el SGP de \$4.6 billones y un recaudo de \$3.7 por renta de P. Jurídicas. Ver anexo: Resumen Fuentes y Usos

Encarecerá los bienes y servicios pecuarios y agropecuarios

Al proponer eliminar todos los productos exentos de IVA, excluyendo aquellos que sean para exportar ya que estos pagan IVA al entrar al territorio de destino, toda la cadena productiva estaría gravada con el impuesto lo cual, aunque generaría más recaudo, este sería absorbido por la economía de dos maneras:

- **El costo adicional de producción sea asumido por el productor** disminuyendo su margen de ganancia, que ya vienen golpeado por los malos números registrados el año 2020
- **La lenta recuperación que se ha tenido en los primeros meses del año 2021;** o que este sobrecosto se le traslade al consumidor final por la vía del precio final del producto.

En este sentido, **eliminar la categoría de exentos implicará un traslado del IVA al consumidor** debido a que la producción nacional se verá afectada dependiendo de la participación de su cadena productiva en la canasta de aquellos bienes que pierden su clasificación de exentos de IVA.

Esto es particularmente grave para los productos alimenticios, especialmente los agropecuarios.

Según los cambios propuestos en la reforma, al gravar con impuesto algunos de los insumos y maquinarias necesarias en la producción como fungicidas, abonos, pesticidas, tractores, máquinas para la limpieza y clasificación de semillas, entre otros, **se crea una carga antes inexistente en los productos de la canasta básica colombiana que se verá reflejada en el precio final de la misma.**

En este sentido, la reforma golpea la producción nacional de alimentos y genera incentivos a las importaciones, generando mayor deterioro en la estructura económica del país, lo cual se supone es lo que busca frenar la reforma.

Según Gonzalo Moreno, presidente de FENAVI, la categoría de exentos funciona muy bien como incentivo a la formalización, **pues para acceder al descuento del IVA pagado en la cadena es necesario estar en la formalidad.** Así mismo, apunta que en el sector avícola la eliminación de exentos va a implicar un sobrecosto del 5%, es decir que el precio del huevo se va a incrementar en 18 pesos por huevo y el de la carne de pollo \$350 por kilo, esto **se va a cargar al consumidor final, 350.000 trabajadores dependen de este sector en 1 de cada 3 municipios del país**⁵.

⁵ Los porcentajes superan el 100% dado que se proyecta una caída en el SGP de \$4.6 billones y un recaudo de \$3.7 por renta de P. Jurídicas. Ver anexo: Resumen Fuentes y Usos

Subida en los precios de los Servicios públicos

Los cambios sugeridos por la reforma conllevarían que aquellas familias **ubicadas en los estratos 4, 5 y 6** empezarían a pagar IVA por los servicios públicos luz, gas y agua. Este recaudo se verá recargado en su mayoría en **las familias de estrato 4 que actualmente no deben pagar ningún subsidio vigente (luz y gas) y deberán asumir el pago de IVA por todos los servicios.**

Otro problema que conlleva el pago de IVA por parte de las familias de estratos altos es **el flujo de caja de las entidades prestadoras de los servicios públicos que tendrán que enviar el dinero por concepto de IVA a la DIAN** y esperar la transferencia de recursos para el pago de los subsidios de los estratos 1, 2 y 3.

Esto podría generar problemas en la liquidez de las entidades o posibles retrasos en la transferencia de los subsidios a las familias más necesitadas.

Adicionalmente **al aumento del IVA en servicios básicos existe otro cambio que va en contrasentido de las necesidades de la sociedad**, tal es el caso del aumento de IVA para los servicios telefónicos y de internet para las familias de estrato 3, esto podría generar un menor acceso a redes de internet por parte de estas familias y un posible detrimento en su calidad de vida y acceso a herramientas necesarias para la educación virtual.

Mayores costos para las energías limpias y cuidado del medio ambiente

Según el documento presentado los paneles solares pasarán de estar excluidos a pagar una tarifa del **5% así como las bicicletas, bicicletas eléctricas**, motocicletas eléctricas, monopatines y patinetas, esto podría generar un incentivo negativo para las personas que quieren tener proyectos de energía renovable o que no quieren colaborar con la producción de gases de invernadero que destruyen el medio ambiente.

Menos deporte y cultura

Se propone **realizar una modificación en el impuesto a los arriendos cuya destinación sea exposiciones y muestras artesanales nacionales**, incluidos eventos artísticos y culturales.

También **los clubes deportivos deberán empezar a tributar**, lo cual hará que **practicar deportes de manera organizada sea más costoso** para los miembros de estos clubes, creando incentivos a practicar menos deporte esto impactaría el potencial de competencia de los deportistas colombianos de bajos recursos para las clasificaciones en competencias internacionales.

Desestimulo a las empresas 4.0

La adquisición de licencias de software para el desarrollo comercial de contenidos digitales así como las páginas web, los servidores (Hosting) y computación en la nube, empezarán a tributar, esto es perjudicial para el desarrollo de la política propuesta al inicio del gobierno encaminada a posicionar a Colombia en los países de productores de servicios de la cuarta revolución industrial, **al encarecer el valor de los insumos necesarios para la producción le quitaran competitividad al sector** que debe competir contra otros sectores extranjeros semejantes de manera directa.

Otros servicios que pasan a pagar IVA

Entre los otros servicios que pasan a pagar IVA se encuentra

1

Los servicios funerarios, los de cremación, inhumación y exhumación de cadáveres, alquiler y mantenimiento de tumbas y mausoleos. **Estos servicios ya son inalcanzables para las familias de ingresos bajos, ahora con el cobro de un impuesto del 19% generara que más familias no tengan la opción** de disponer de sus familiares de manera debida o lo que podría ser peor que se tenga que endeudar para poder pagar este servicio.

2

Las comisiones pagadas por los servicios que se presten para el desarrollo de procesos de titularización de activos a través de universalidades y patrimonios autónomos cuyo pago se realice exclusivamente con cargo a los recursos de tales universalidades o patrimonios autónomos.

3

Las comisiones percibidas por la utilización de tarjetas crédito y débito. Este nuevo impuesto va en contrasentido de la inclusión financiera para la población en general lo cual incentivara a seguir utilizando los medios de pago en efectivo lo cual ayuda a la evasión de impuestos.

4

Las comisiones percibidas por las sociedades fiduciarias, sociedades administradoras de inversión y comisionistas de bolsa por la administración de fondos de inversión colectiva.

Renta personas naturales: contra la clase media



Se cambiará los ingresos mínimos obligatorios para **empezar a declarar pasando de 1400 UVT** (50 millones aprox) **a tan solo 400 UVT** (14.5 millones), y en patrimonio de 4500 UVT (163 millones) a 2500 UVT (91 millones).



El pago del impuesto **se empezará a realizar si la persona tiene una renta líquida gravable anual superior a 29 millones para 2022 y 20.3 millones para 2023**, la renta líquida gravable es aquella que se tiene después de descontar del ingreso neto, todas aquellas rentas exentas y la seguridad social.



Se eliminan las exenciones que para el gobierno crean desigualdad entre las personas con menores ingresos y las personas con mayores ingresos, esto **hará que solo se pueda descontar de la base de cotización los aportes de seguridad social y hasta el 25% de renta exenta.**

Siguiendo la visión de la comisión de expertos se eliminarán descuentos como el pago de intereses hipotecarios porque según estos las familias de ingresos más bajos no tienen acceso a una casa y por lo tanto no tienen hipotecas, pero **si llegan a tener inmuebles estos ya tendrían los subsidios para vivienda VIS y VIP.**

Otras desgravaciones sujetas a eliminación son las siguientes:

Exención sobre los aportes voluntarios a seguros privados de pensiones o fondos de pensiones voluntarias (artículo 126-1 del E.T.).

Ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional sobre las cotizaciones voluntarias al régimen de ahorro individual con solidaridad en un porcentaje que no exceda el veinticinco por ciento (25%) del ingreso laboral o tributario anual, limitado a 2.500 UVT (art. 55 del E.T.).

Exención sobre los ingresos por concepto de cesantías y los intereses derivados de ellas (numeral 4° del artículo 206 del E.T.).

Exención sobre los aportes a cuentas de Ahorro para el Fomento de la Construcción (AFC) (artículo 126-4 del E.T.).

Deducción de los intereses sobre préstamos para adquisición de vivienda (artículo 119 del E.T.).

Deducción de los intereses sobre préstamos educativos del Instituto Colombiano de Créditos Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) dirigidos para la educación superior del contribuyente (artículo 119 del E.T.).

Deducción mensual de hasta el 10% de los ingresos brutos por concepto de dependientes económicos (artículo 387 del E.T.).

Deducción de los pagos efectuados por seguros de salud o por contratos de prestación de servicios a empresas de medicina prepagada (artículo 387 del E.T.).

Deducción de los aportes a título de cesantía, realizados por los partícipes independientes, hasta la suma de dos mil quinientas (2.500) UVT, sin que excedan de un doceavo del ingreso gravable del respectivo año (inc. 6, art. 126-1 del E.T.).

Exención sobre la prima especial de los servidores públicos diplomáticos, consulares y administrativos del Ministerio de Relaciones Exteriores y de los servidores públicos de las plantas en el exterior que, aunque presten sus servicios fuera de Colombia, sean residentes fiscales en el país (art. 206-1 E.T.).

Personas de ingresos bajos y medios a declarar y pagar⁷

Para una persona con ingresos de 3 millones de pesos, quien actualmente no tiene que pagar impuesto, según las nuevas disposiciones de la reforma tributaria, **debería empezar a pagar un impuesto de \$507.612 para 2023, pero para el año 2024, empezaría a pagar un impuesto de \$ 803.712**

Para una persona con ingresos de **4 millones de pesos, tendrá que pagar un impuesto en 2022 de 678.100, en 2023 tendrá un aumento porcentual de 100% aproximadamente y para el 2024 terminará pagando más de 2.200.000**

Para una persona con ingresos de **5 millones de pesos, tendrá que pagar un impuesto en 2022 de \$2.931.100, en 2023 tendrá un aumento porcentual de 100% aproximadamente y para el 2024 terminarán pagando más de 2.200.000**

⁷ Este cálculo se hizo tomando como base las tarifas establecidas en la propuesta de reforma tributaria presentada por el gobierno, se mostrarán los cálculos para un grupo de personas y se realizará una comparación entre el pago de tributación que estos deberán asumir en los próximos años, para estos cálculos se tendrán en cuenta el valor de la UVT 2021 para el cálculo de impuesto 2022 pero se hará una estimación del UVT sugerida en los cálculos del ministerio de hacienda para 2023 y se mantendrá constante los años siguientes, este mismo tratamiento se realizará para el valor del salario mínimo.

Para un trabajador con ingresos de **10 millones deberá pagar un impuesto de 15.289.140**, para **2023 deberá pagar un impuesto de 16.849.266** y para **2024 deberá pagar un impuesto de 18.482.766**

Entonces, el aumento en los impuestos en las personas que están en la parte más baja de tributantes aumenta porcentualmente en proporción de sus ingresos en mayor manera que aquellos que ganan más de 10 millones, lo que sugiere que las personas con grandes ingresos deberán contribuir porcentualmente menos parte de su ingreso que aquellos que están en los tributantes más bajos. Más aún si se tiene en cuenta que dentro del **10% más rico de la población se encuentran personas con ingresos laborales mensuales de entre \$2.1 millones y \$100 millones**, que promedian un **ingreso de 4.1 millones**, lo cual evidencia que la distribución de los ingresos más altos es desigual incluso dentro del 10% de las personas con mayores ingresos laborales. Así mismo, el descuento propuesto por el gobierno de facturación electrónica puede crear una distorsión al momento de calcular el impacto real de la reforma dado que disminuye el valor a pagar durante los dos primeros años y oculta el impacto real que tendrán en sus rentas laborales a futuro.

Renta Personas Jurídicas

Con la reforma se plantea **dividir a las empresas con una renta líquida menor a 13770 UVT en pesos (pequeñas y medianas empresas) y aquellas que excedan ese valor (grandes empresas)**. Esto con el fin de plantear dos tipos de tributación que consistiría en un **pago**

de 24% para las empresas pequeñas y un pago de 30% para las empresas más grandes. Para afrontar la crisis actual se propuso una **sobretasa de 3 puntos porcentuales para el pago del impuesto en 2022 y 2023.**

Se suprimen las siguientes rentas exentas respetando las situaciones jurídicas consolidadas:

- Desarrollo del campo colombiano
- Venta de energía eléctrica generada con base en energía eólica
- Rentas asociadas a la vivienda de interés social y la vivienda de interés prioritario, esto puede generar una desaceleración en la construcción de este tipo de viviendas
- Aprovechamiento de nuevas plantaciones forestales
- Servicio de transporte fluvial con embarcaciones y planchones de bajo calado
- Incentivo tributario a las creaciones literarias de la economía naranja
- Rendimientos generados por la reserva de estabilización que constituyen las entidades administradoras de fondos de pensiones y cesantías
- El incentivo para las rentas provenientes de empresas de economía naranja se extiende a las que se constituyan ser constituidas hasta el 31 de diciembre de 2022

Registro Único De Beneficiarios Finales (Rub)

Rub: A nivel internacional, el Registro Único de Beneficiarios Finales se plantea como una herramienta más en la lucha contra la evasión fiscal, la corrupción, el financiamiento de grupos ilegales y el lavado de activos.

Este elemento se menciona y aborda de manera sucinta en el proyecto de Reforma Tributaria. Los tres puntos que resaltan sobre este tema en la propuesta son:

La creación y definición general sobre lo que vendría siendo un **BF un concepto similar y cercano al de Beneficiario Real**, el cual ya se venía manejando e implementando

La propuesta de un umbral del **5% para definir al BF**, el mismo umbral que ya se tenía para Beneficiario Real.

Crear un Registro Único de BF **cuya administración estaría a cargo de la DIAN.**

Se observa la brevedad y superficialidad con la que se aborda este tema.

Ya planteaba el Ministerio de Minas en el año 2016 (Ministerio de Minas, 2016), en su propuesta de hoja de ruta para Beneficiarios Reales, que más allá de considerar adoptar una definición sobre Beneficiario Real mediante un proyecto de ley realmente el desafío está en temas relacionados a **reglamentar y establecer claramente los mecanismos de acceso, sistematización y uso de la información disponible y registrada.**

Lo planteado en la Reforma Tributaria sobre Beneficiario Final no es suficiente ya que **se presenta este apartado de manera muy superficial, vaga y reducida, delegando toda la tarea y responsabilidad a la DIAN.** Por otro lado, es cierto que se presentan algunos puntos acertados como el hecho de crear un Registro Único de BF, lo cual es un elemento importante si se revisan las recomendaciones del GAFI o casos de países de la región, avanzados en la implementación del BF, como es el caso de Argentina, país donde precisamente uno de los objetivos futuros en el corto y mediano plazo es el de lograr un registro unificado e integrado a nivel nacional sobre BF, ya que en el momento tan solo 3 de las 24 provincias argentinas cuentan con un registro de BF (Marano, 2019).

Sin embargo, este esfuerzo no se puede quedar simplemente ahí, y se debe ir más allá,

Se deben abordar y plantear ideas y propuestas sobre el tema de registro y registro informático, para de esta forma dar lineamientos sobre **cómo se debe procesar y registrar la información y cómo se puede cruzar esta información entre diferentes organismos y autoridades gubernamentales para tener lineamientos claros para la generación de registros que contengan información veraz, eficaz y de acceso público.** De igual manera se deben tocar más a fondo temas legislativos, los cuales permitan unificar criterios en las distintas jurisdicciones y así mismo proponer los temas operativos que permitan elaborar estos procesos y criterios uniformes para todo el territorio nacional.

¿Quiénes recibirán ayudas del Gobierno?

La política social se centra en las transferencias monetarias como mecanismo de focalización para la reducción de la desigualdad. Según el DNP, 3.9 millones de hogares recibían transferencias monetarias de al menos un programa del Gobierno en el 2019, correspondiente al 80% de los hogares en condición de pobreza para ese año. En la actualidad se cuenta con tres programas de transferencias monetarias, además del Ingreso Solidario:

Familias en Acción

Fue el primer programa de transferencia monetaria impulsado en Colombia, programa social que arrancó en el año 2000 y que **hoy beneficia con un giro mensual promedio de \$145.000 a 2.6 millones de familias en condición de pobreza y pobreza extrema con niños y adolescentes.**

Jóvenes en Acción

El otro gran programa, que en la actualidad **cobija a 288.000 jóvenes entre 14 y 28 años de escasos recursos** con un **subsidio promedio de \$356.000.**

Colombia Mayor

Finalmente, el programa Colombia Mayor, el cual **beneficia a 1.7 millones de adultos mayores** con una **transferencia mensual promedio de \$80.000.**

A continuación, se muestra un resumen de algunos resultados estimados por diversas entidades sobre el impacto de estos programas:

4.9 millones
En Colombia
de hogares

Están siendo beneficiados con al menos uno de los programas de transferencias monetarias del Gobierno, e incluso algunos hogares acceden a más de un beneficio; lo cual, si bien es de gran importancia, no cubre el total de la población en condición de vulnerabilidad.

55,9% de
los hogares en
condición de
pobreza extrema

44,3% en
los hogares en
condición de
pobreza moderada

En términos de cobertura, estos hogares recibían al menos una transferencia monetaria.

En 2016

el 62%

De los beneficiarios

Se encontraban por debajo de la línea de pobreza.

En 2018

el 34%

De los beneficiarios

correspondía a hogares no pobres monetarios ni multidimensionales. En el caso en que solo se tiene en cuenta la pobreza monetaria, esta proporción aumenta al 47%

Cerca de
43% de
los hogares beneficiarios

De los programas de transferencias monetarias no se encontraban en situación de pobreza moderada o extrema, debido a que Jóvenes en Acción es el único programa que incluye en sus objetivos de focalización hogares en condición de vulnerabilidad.

Todavía hay
2.5 millones
de hogares

potenciales que no están siendo cubiertos por alguno de los programas sociales.

Frente a la atención de la pandemia, las medidas para mitigar el efecto de la crisis sobre los hogares pobres son: los giros extraordinarios de los programas Familias en Acción (FenA), Jóvenes en Acción (JenA) y el Programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor (CM); el adelanto del programa de compensación del IVA; y la creación temporal del Programa Ingreso Solidario (PIS).

Los resultados estimados por el gobierno de la aplicación del PIS plantean que:

Mientras que un individuo promedio en situación de pobreza extrema antes del COVID recibía \$23.360 mensual, con el Proyecto de Ley obtendría \$56.527. Lo anterior significa que el valor de esta transferencia se multiplicaría por más de 2,4 veces para este individuo prototipo.

En el caso de un individuo promedio, categorizado en el grupo de pobreza moderada, la transferencia total mensual pasaría de \$21.651 a \$40.769, lo que representaría un incremento de 88%.

El nuevo programa Ingreso Solidario iniciaría en el último trimestre de 2021, específicamente a partir de octubre de 2021, y haría uso de los mecanismos de focalización de beneficiarios a partir de las herramientas señaladas anteriormente.

Sin embargo, se extenderá el Programa Ingreso Solidario actual (cuyo carácter es temporal) y los giros extraordinarios de los programas Familias en Acción y Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, **para entregar recursos a sus actuales beneficiarios hasta septiembre de 2021**. Así mismo, se establece un techo al monto total de las transferencias monetarias recibidas por hogar para evitar desincentivos a la participación en el mercado laboral por parte de la población beneficiaria.

Sin embargo, estos apoyos se quedan cortos al contrastar el monto de las ayudas con las necesidades de los hogares colombianos

Según la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH) el 50% de los hogares en Colombia no tenía cómo cubrir la totalidad de sus gastos en 2017.

Subsidios a los servicios públicos domiciliarios

Actualmente, Colombia presenta un esquema de subsidios **cruzados, en el cual la población que reside en estratos 5 y 6, y las empresas industriales y comerciales, realizan contribuciones para financiar los subsidios de la población que reside en estratos 1, 2 y 3.** Bajo el esquema vigente de entrega de subsidios de energía se subvenciona el 60%, 50% y 15% a hogares de estratos 1, 2, y 3, respectivamente. Siguiendo las recomendaciones del FMI, para los subsidios de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas la propuesta señala que⁸:

- **A partir de abril de 2022 el Gobierno nacional podrá emplear la información socioeconómica de los usuarios y beneficiarios disponible en las herramientas de información que se dispongan para el efecto, tales como el Sisbén, como parámetro de asignación, priorización y focalización de los subsidios.**

Los subsidios se podrán reconocer y entregar directamente al usuario en la forma que determine el Gobierno nacional. Para el efecto, este podrá exceptuar la aplicación de:

- Artículo 89: Aplicación de los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos, que implica la exclusión de los estratos 4, 5 y 6.

Y del numeral 99.3 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994 y demás normas que resulten incompatibles:

“El reparto debe hacerse entre los usuarios como un descuento en el valor de la factura que éste debe cancelar, conforme a lo dispuesto en esta Ley y en las Ordenanzas y Acuerdos según el caso.”

En este sentido, si se considerará que el monto del subsidio es del 60% del consumo mensual de subsistencia para energía eléctrica y del 50% del consumo mensual de subsistencia para gas combustible y que su focalización estará basada en los grupos A y B del Sisbén IV. **Bajo los criterios mencionados anteriormente, el monto del subsidio sería de \$78.687** (precios de 2021), **el cual corresponde a \$58.651** (precios de 2021) **por subsidio de energía eléctrica y \$20.036** (precios de 2021) por subsidio de gas combustible.

Apoyo a los Sistemas de Transporte Masivo

Se propone hacer uso de los mecanismos de apoyo del Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME, como vehículo que puede ser empleado para cofinanciar hasta el 50% de los déficits operacionales de los sistemas de transporte masivo, con el fin de asegurar la continuidad en la prestación del servicio de transporte y respaldar el restablecimiento

² EM P53

de la situación financiera de los sistemas integrados de transporte masivo que se han visto afectados por la emergencia.

Promoción del acceso al empleo

La propuesta se fundamenta en la tesis de que la reducción de los costos no salariales impulsa la formalización y disminuye la probabilidad de permanecer en situación de desempleo y consta de:

- Subsidiar en su totalidad el porcentaje de cotización a cargo del empleador al Sistema General de Pensiones para nuevos empleados cuyos salarios sean equivalentes o menores a 3 SMLMV, por un periodo de cuatro años. Los empleadores no estarán obligados a afiliarse a cajas de compensación familiar a los nuevos empleados beneficiarios del subsidio.

Implementar un esquema que incluye subsidios a las cotizaciones de seguridad social en pensiones y en salud, exoneración del pago de parafiscales, así como la no afiliación a cajas de compensación familiar por 5 años, para los jóvenes entre 18 y 28 años que accedan a su primer empleo y para otros grupos poblacionales. En el caso de los otros grupos poblacionales se propone sustituir un tratamiento tributario especial por el esquema descrito. Lo anterior aplica para:

- Los adultos mayores no pensionados
- Los trabajadores en situación de discapacidad no inferior al 25%
- Aprendices del SENA.
- Extender el Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF, por tres meses adicionales hasta junio de 2021, y definir algunos ajustes al mismo.

Los empleadores que contraten a la población que se señala, solamente estarán obligados a efectuar, por estos trabajadores, la cotización al Sistema de Riesgos Laborales, estarán exentos de realizar el pago de los aportes correspondientes a los sistemas de salud y pensiones y al pago de aportes parafiscales, y no estarán obligados a afiliarlos a las Cajas de Compensación Familiar. El porcentaje de la cotización a cargo del empleador a favor del Sistema General de Seguridad Social en Salud y Pensiones será asumido por el Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Así mismo, el empleador continuará siendo responsable por descontar y trasladar al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones, el porcentaje de la cotización a cargo del trabajador.

En este sentido, **los programas de promoción al empleo se formulan sobre la discriminación de los trabajadores beneficiarios del programa**, pues no contarán con afiliación a cajas de compensación familiar, elemento discriminatorio y violatorio de los derechos laborales. Así mismo, aunque el Gobierno señala que los programas de fomento al empleo son para recuperar los empleos perdidos por la pandemia, **lo cierto es que los grupos poblacionales afectados tienen la característica de llevar más de un año sin empleo**, de manera que se deja desprotegidas las personas que perdieron su trabajo como consecuencia de la pandemia.

Conclusiones

La reforma planteada por el Gobierno de Duque, en cabeza del Ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla, no sólo no resuelve los problemas que la Pandemia trajo sobre la economía, sino que los profundiza insistiendo en un esquema tributario erosionado que no se adecúa a las necesidades del país. Las fuentes de nuevos recursos recaen sobre el IVA, impuesto regresivo que encarece los productos básicos y promueve el consumo de productos importados, y el impuesto de renta a personas naturales, en el cual el 1% más rico de la población tributa con las mismas tasas de la clase media. La propuesta se formuló en el peor momento de la pandemia en Colombia y bajo supuestos que no reflejan las condiciones que la economía colombiana va a tener que enfrentar los próximos dos años, periodo en el que al ritmo actual Colombia lograría vacunar al 70% de la población. Así mismo, insiste en el esquema de reducción de la pobreza y la desigualdad, pues después de 20 años de aplicación de programas como familias en acción está demostrado que el GINI apenas cambia antes y después de impuestos y transferencias.