



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda

Proyecto de Ley de **Solidaridad Sostenible**

ABRIL 2021



Ley de
**Solidaridad
Sostenible**



Agenda:

1. **Situación actual** de las finanzas públicas
2. **Ingreso Solidario** y medidas de gasto social
3. Fuentes de **financiamiento**
4. Redistribución de **externalidades ambientales**
5. Ancla de la **sostenibilidad fiscal**



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
Gasto Total	197.910	230.315	16,4
Intereses	30.800	28.336	-8,0
Funcionamiento	148.598	181.585	22,2
<i>Gasto distinto a FOME</i>	148.598	164.864	10,9
<i>FOME</i>	0	16.721	
Inversión	18.511	20.393	10,2
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
Gasto Total	18,7	23,0	4,3
Intereses	2,9	2,8	-0,1
Funcionamiento	14,0	18,1	4,1
<i>Gasto distinto a FOME</i>	14,0	16,4	2,4
<i>FOME</i>	0,0	1,7	1,7
Inversión	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



En 2021 se ubicaría en 8,6% del PIB

Implicando una necesidad de financiamiento 22% superior a la de 2020

Miles de millones de pesos

CONCEPTO	2020	2021	Variación %
Ingreso Total	152.567	173.090	13,5
Tributarios	130.763	147.629	12,9
Demás	21.804	25.461	16,8
Gasto Total	230.315	267.736	16,2
Intereses	28.336	36.771	29,8
Funcionamiento	181.585	197.007	8,5
<i>Gasto distinto a FOME</i>	164.864	177.981	8,0
<i>FOME</i>	16.721	19.026	13,8
Inversión	20.393	33.958	66,5
Balance Primario	-49.412	-57.875	
Balance Total	-77.748	-94.647	

% del PIB

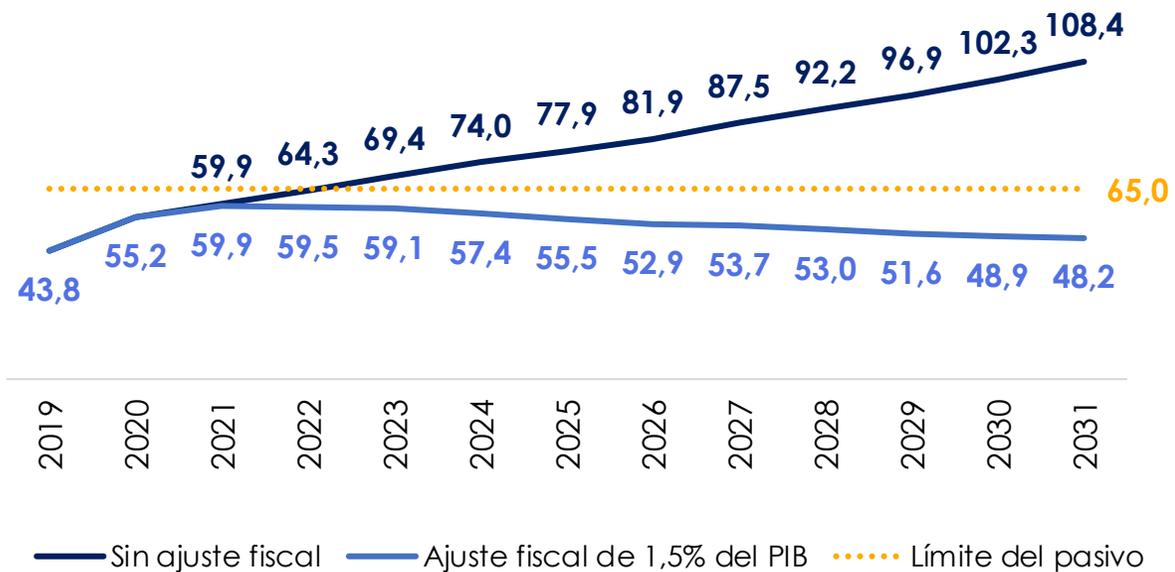
CONCEPTO	2020	2021	Variación %
Ingreso Total	15,2	15,8	0,6
Tributarios	13,0	13,5	0,4
Demás	2,2	2,3	0,1
Gasto Total	23,0	24,4	1,5
Intereses	2,8	3,4	0,5
Funcionamiento	18,1	18,0	-0,1
<i>Gasto distinto a FOME</i>	16,4	16,2	-0,2
<i>FOME</i>	1,7	1,7	0,1
Inversión	2,0	3,1	1,1
Balance Primario	-4,9	-5,3	-0,4
Balance Total	-7,8	-8,6	-0,9

Cifras en millones de pesos
Fuente: DGPM-MHCP



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 1,5%
- (b) Reducir evasión y elusión por otro 1,1% del PIB



2.

Ingreso Solidario y medidas de gasto social



Elementos básicos de la propuesta

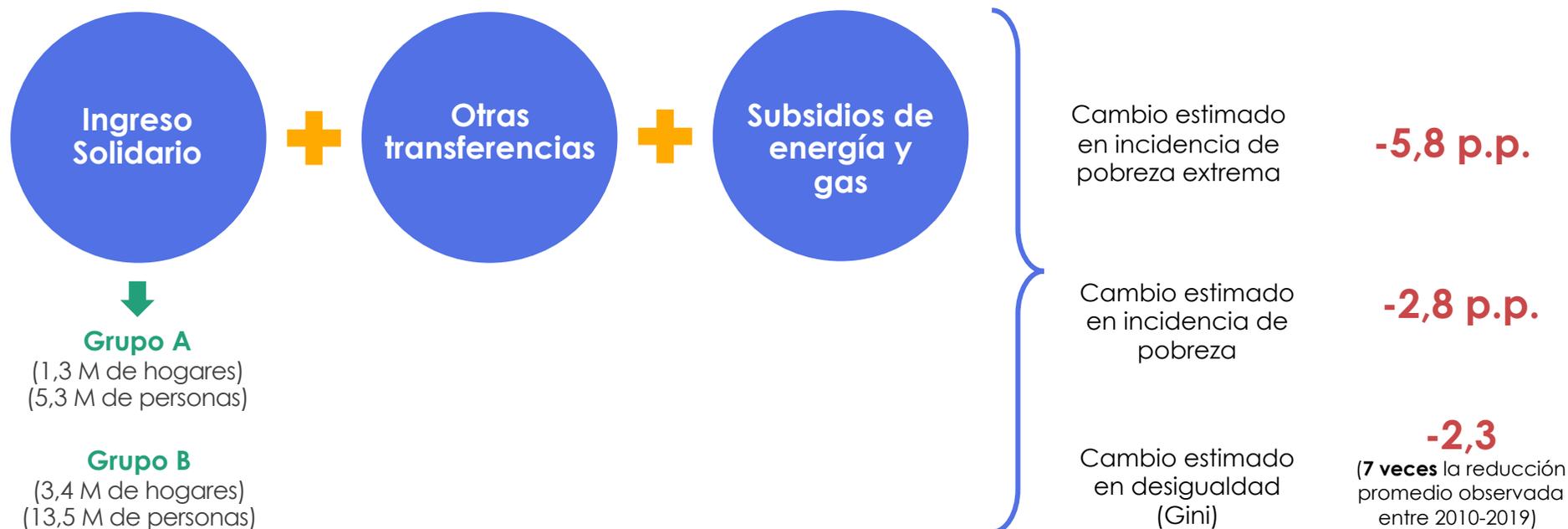
- **Objetivo:** garantizar un ingreso mínimo a los hogares que se encuentran en condición de pobreza y pobreza extrema.
- Se propone **volver permanente el Programa Ingreso Solidario.**
- Los programas de transferencias monetarias que existen antes de la pandemia por el COVID-19 (Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor) **se mantienen tal y como hoy existen (monto y beneficiarios).**
- **Se modificará la metodología, 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 – Subsidios de energía



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.



Notas: (1) Para el cálculo del monto de la transferencia, el número de personas por hogar (N) no podrá ser mayor a 6. (2) Se fijó un límite superior a las transferencias que reciben los hogares (Hasta 65% de SMMLV) y un límite inferior de \$80.000 al conjunto de hogares. (3) Otras transferencias se refiere a los programas de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor. (4) Los subsidios de energía y gas corresponderán a un porcentaje del consumo mínimo de subsistencia, multiplicado por la tarifa implícita promedio observada para estratos 1 a 3 del último año.



Transferencia total mensual por hogar (\$ pesos)

# Personas x Hogar	Hogares en Pobreza Extrema	Hogares en Pobreza
1	\$ 80.000	\$ 80.000
2	\$ 122.034	\$ 84.047
3	\$ 183.050	\$ 126.071
4	\$ 244.067	\$ 168.095
5	\$ 305.084	\$ 210.118
6	\$ 366.101	\$ 252.142

- Con el PL de **Solidaridad Sostenible** las transferencias totales del **Grupo A** del Sisbén se incrementan **2,4 veces** frente al periodo Pre-Covid (2019); las del **Grupo B** aumentan **1,9 veces**.

Cifras a precios de 2021

* Corresponde a un monto de referencia. Transferencia promedio estimada antes de realizar el descuento por otras transferencias o subsidios recibidos. Proyección realizada con la brecha de ingresos de 2019 y actualizada con el IPC de ingresos bajos.



Fomento de empleo



- **Programa de impulso a la recuperación del empleo:**
 - Subsidio de las cotizaciones de seguridad social de nuevos empleos durante 4 años.
- **Programa de impulso al empleo para grupos con alta incidencia de desempleo:**
 - Subsidio de las cotizaciones de seguridad social temporal 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

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

Educación Superior

- **Generación E** como política de estado.
- **Ampliar los recursos que se destinan para cubrir hasta el 100%** de la matrícula de los estudiantes en condición de vulnerabilidad.



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda

3. Fuentes de financiamiento

Ley de
Solidaridad
Sostenible



Equidad en la estructura tributaria

3 ejes de acción

1. IVA

Objetivo: recaudo para inversión social

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

2. Renta Personas Naturales

Objetivo: equidad

1. A mayor capacidad, mayor contribución.
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. Sobretasa solidaria temporal
3. Eliminar beneficios tributarios, respetando derechos adquiridos



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
 - Los **hogares en mayor condición de vulnerabilidad no pagarán IVA** con la compensación.
 - Se elimina la categoría de exentos**, excepto para exportaciones
- En Colombia **solo se recauda 39% del potencial, con reforma la cifra aumenta a 43%:**
 - Promedio de los países de la **OECD: 56%**
 - Promedio de los países de **Latinoamérica: 58%**

Canasta de Consumo (% del total)

Canasta Pobreza	Propuesta	Actual
Tarifa general	20.0	17.7
Tratamiento preferencial	71.8	74.1
Impuesto al consumo	8.2	8.2

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP. A partir de las canastas de pobreza monetaria definidas por el DANE. Se realiza una ponderación de la canasta de las diferentes ciudades y departamentos a partir de la población.



1. IVA

Estimación Compensación Anticipada del IVA

- Transferencia mensual de **\$50 mil por hogar**
- Aumento de la cobertura:
 - Pasa del 20%, a toda la población pobre a **alrededor de 4.7 millones de hogares** (aprox. 40% de la población).

Estimación Costo de la Compensación

Costo compensación (\$ mm)	1,785
Costo compensación (% PIB)	0.2

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP. Precios de 2022.

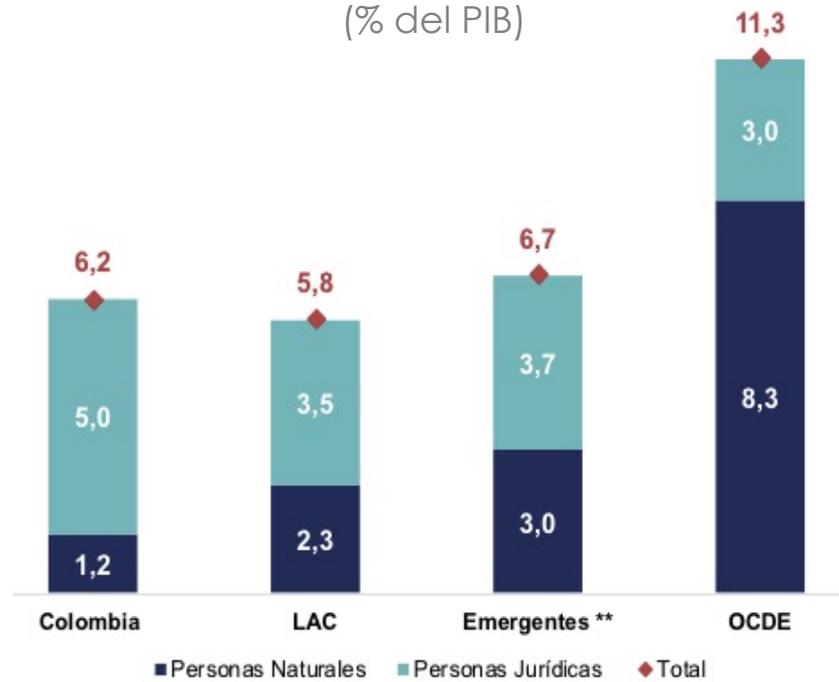
*Se toma en consideración el presupuesto para el programa de Compensación de IVA incluido en el PGN 2021 (\$ 960 mm - \$1,037 mm a precios de 2022).

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



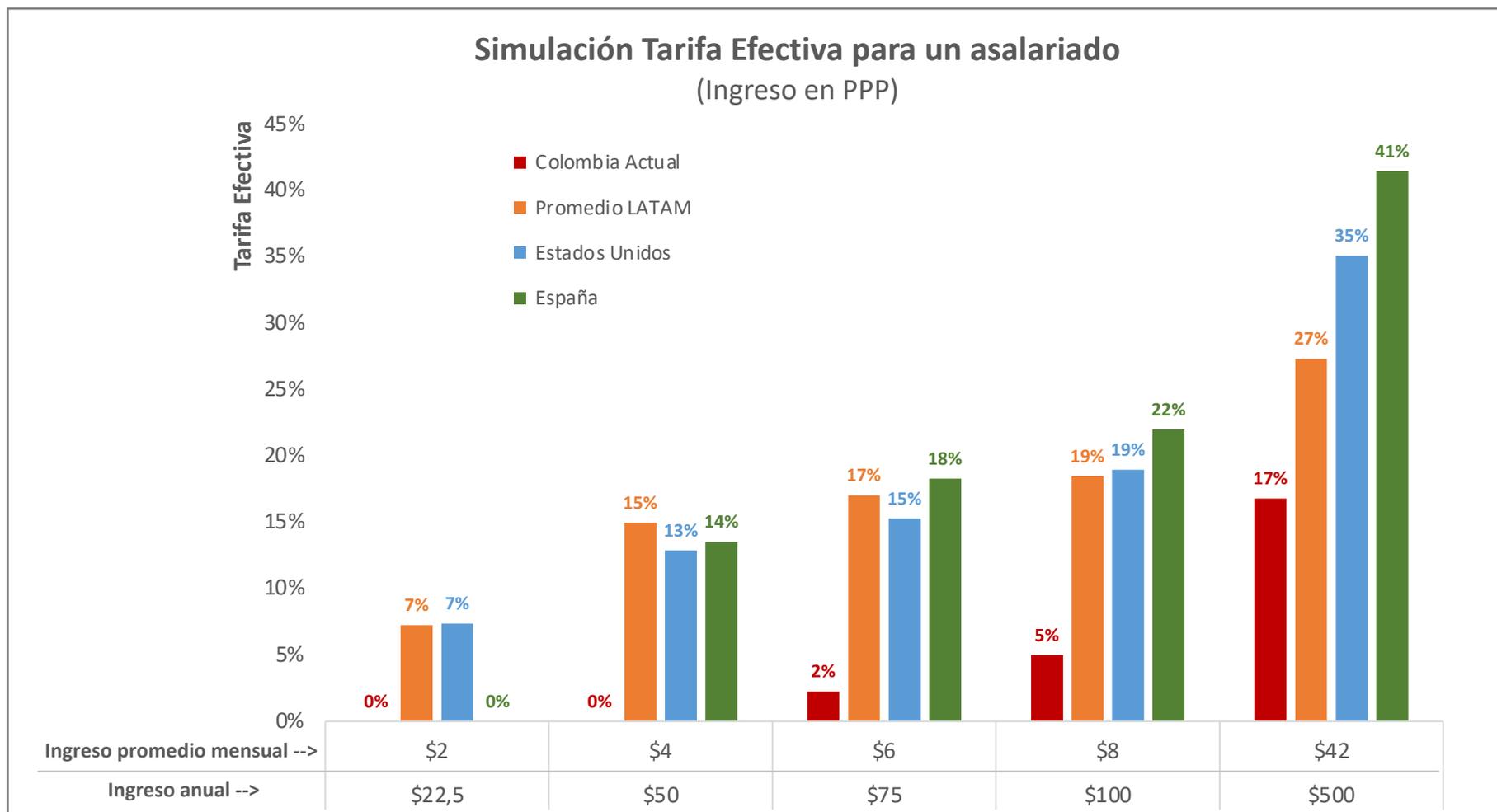
2. Personas naturales

Comparativo Ingresos por Impuesto a la Renta
(% del PIB)





2. Personas naturales



Simulación tarifa efectiva para un asalariado.

Fuente: OCDE, cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



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. **Esquema transicional para el incremento de las contribuciones de renta:** años gravables 2022-2024.
2. **Ampliación paulatina** de la base gravable.
3. **Sustitución de las rentas exentas por una única y automática,** que beneficie a todos los contribuyentes en la misma medida.
4. **Ingresos por pensiones inferiores** a \$7 millones mensuales **no son sujetas de renta.**



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

5. **El impuesto temporal y solidario a la riqueza** por dos años y deducible del impuesto de renta.
6. Aumentar tarifa del **impuesto a los dividendos (10% -> 15%)**
7. Normalización de activos.
8. **Impuesto temporal y solidario a los ingresos altos** (\$10 millones o más por mes) entre julio y diciembre de 2021. **Será descontable del impuesto de renta de los periodos gravables de 2021 y 2022.**



Formalización:

Exención adicional hasta del 10% de renta a los contribuyentes que promuevan el uso de la factura electrónica (**temporal por dos años**).

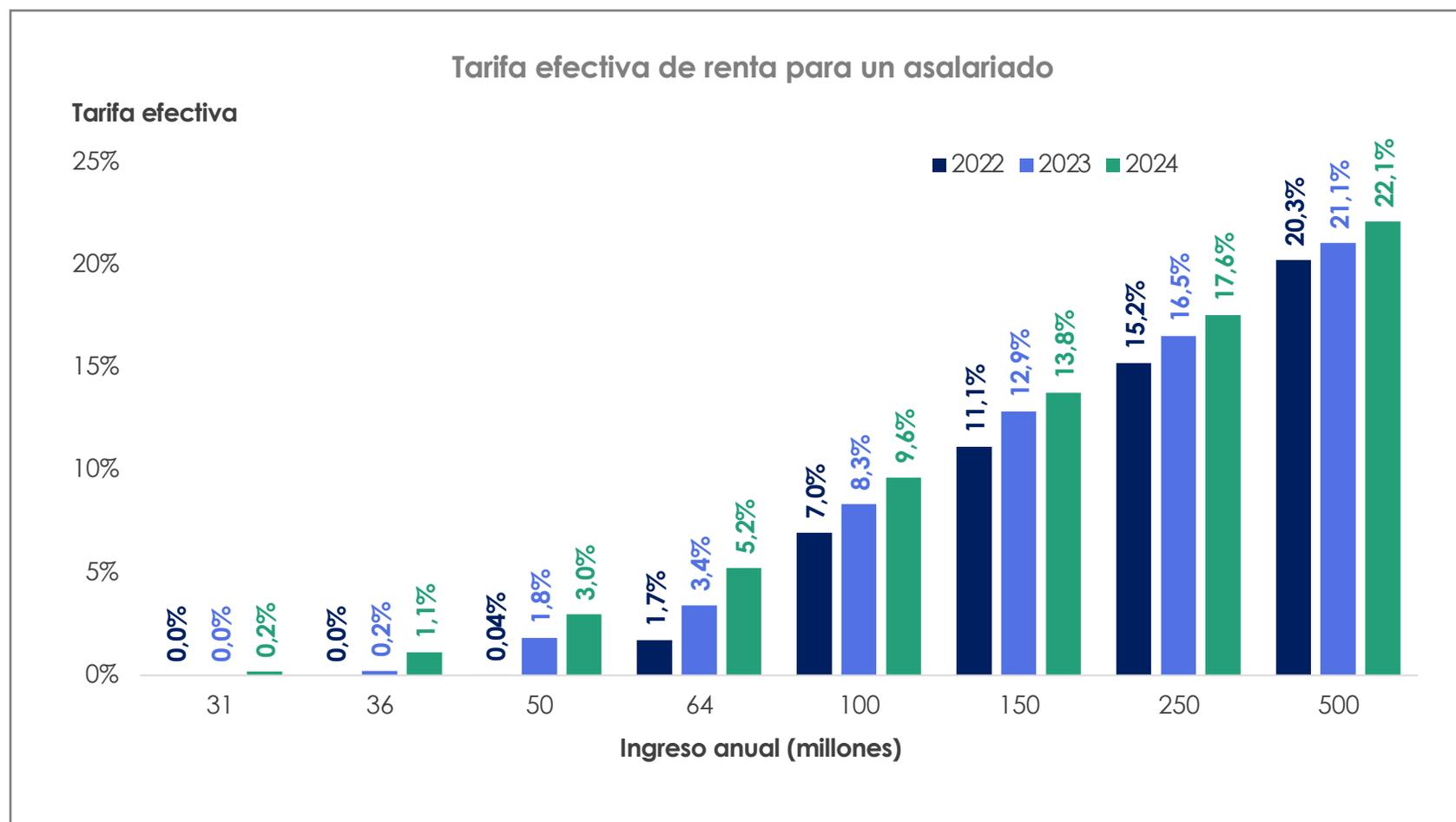


2. Personas naturales

- Se propone un mecanismo **transicional de tres** años para la nueva estructura de impuesto de renta con el fin de que haya **una gradualidad en la contribución**.
- Para los ingresos de **2022**, solo pagarán renta los asalariados que ganen más de **\$50 millones anuales (\$4,1 millones promedio mensuales)**.
- En **2023**, únicamente los asalariados con ingresos superiores **a \$35 millones anuales (\$2,9 millones promedio mensuales)**.
- En **2024**, los que tenga ingresos superiores **a \$30 millones anuales (\$2,5 millones promedio mensuales)**.



2. Personas naturales





2. Personas naturales

Impuesto	Actualmente	Propuesta
Al patrimonio	Tarifa de 0% si patrimonio < \$5 mil millones Tarifa de 1%*patrimonio Vivienda exenta \$490 millones Vigencia hasta 2021	Tarifa de 0% < \$5 mil millones Tarifa marginal de 1% sobre \$5mm y 2% sobre \$15 mm Vivienda exenta \$980 millones Vigencia hasta 2023
A los dividendos	Tarifa de 0% < 300 UVT Tarifa de 10% > 300 UVT	Tarifa de 0% < 800 UVT Tarifa de 15% > 800 UVT



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%** para las **empresas pequeñas** y **30%** para **las medianas y grandes.**
- 2. Sobretasa de renta de **3 puntos (2 años)** para financiar el **Programa de Impulso a la recuperación del empleo.**
- 3. Eliminación de rentas exentas, deducciones, descuentos tributarios y tarifas preferenciales a partir de 2023, **respetando los derechos adquiridos.**



3. Personas jurídicas

Objetivo: preservar la competitividad del país

4. 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.**
5. **Se mantiene el descuento de IVA de bienes de capital** (se cambia el cruce actual de renta a IVA). Se permite devolución de IVA de bienes de capital a no responsables del impuesto.
6. **Mantener descuento de 50% del impuesto del ICA** (se elimina el descuento del 100% que entraba en vigencia en 2022).



Resumen: fuentes y usos

Promedio 2022-2031

Fuentes	\$Bn 2022	% del PIB	Usos	\$Bn 2022	% del PIB
Total	23,4	2,0	Total	23,4	2,0
IVA	7,3	0,6	PIS	4,6	0,4
Personas naturales	17,0	1,4	Promoción empleo, subsidios a matrículas, promoción de cultura	0,8	0,1
Personas jurídicas*	3,7	0,3	Compensación del IVA	1,8	0,2
Incremento en el SGP	-4,6	-0,4	Efecto neto del proyecto de ley	16,1	1,4

* Recaudo Personas jurídicas:

1. ICA 50%: 2,8 bn
2. Eliminación de exenciones: 2,1 bn
3. Tarifa reducida micros y pequeñas: -2,0 bn.
4. Sobretasa 2022-2023**: 0,8 bn (ingreso total \$6,9 billones)

** Diferido ingreso de sobretasa a 10 años.

Nota: la columna con las cifras en pesos de 2022 contiene los promedios de fuentes y usos para el periodo 2022-2031, expresados a precios de 2022.

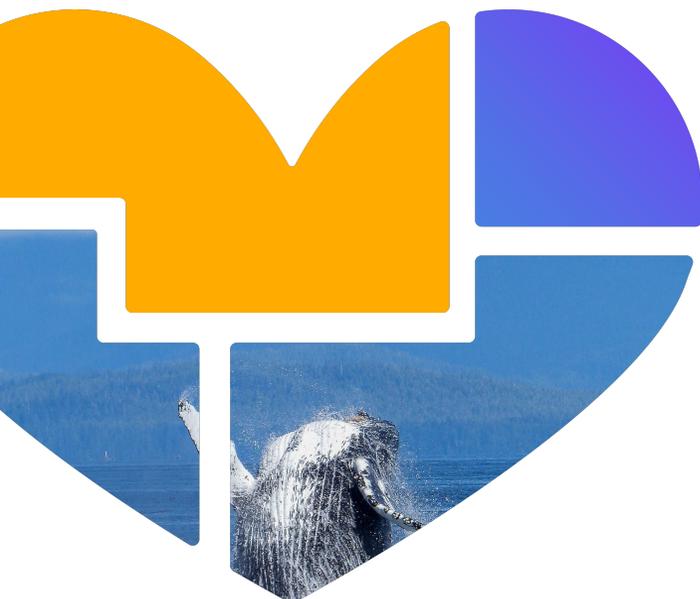


4.

Redistribución de externalidades ambientales



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

Instrumentos
económicos
para reducir la
contaminación

- 5 Creación del **FonClima**
- 6 Instrumentos para la **transición energética**

Instrumentos
para mejorar
la inversión y
gasto público



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.

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

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

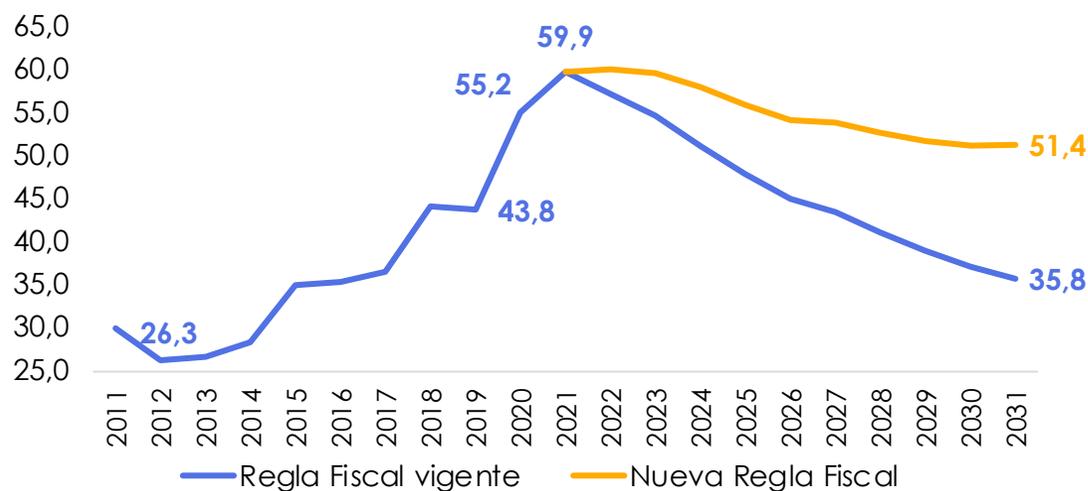
La Regla Fiscal debería aplicar sobre el Gobierno General.



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)*



La Regla Fiscal propuesta reduce el ajuste fiscal requerido en 1,6pp del PIB.

El cambio en la Regla Fiscal permitiría un incremento en la inversión equivalente en valor presente neto a **\$280 billones de precios de 2021 (26% del PIB)** entre 2022 y 2031

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



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda

Proyecto de Ley de **Solidaridad Sostenible**

ABRIL 2021



Ley de
**Solidaridad
Sostenible**