

N° 40-2021

Agosto

INFORME ESPECIAL

El Proyecto de Ley de Inversión Social

El Proyecto de Ley de Inversión Social

Jesús Botero García¹

Álvaro Hurtado Rendón²

1. Introducción

Tres grandes problemas agobian a las finanzas públicas del país: la inadecuación del sistema de aseguramiento social que, aunque prevalente ya antes de la crisis del COVID-19, ha revelado su verdadera dimensión con motivo de la pandemia; el muy inadecuado alineamiento del sistema tributario con las necesidades del desarrollo económico y productivo; y los claros problemas de sostenibilidad, que se han materializado a raíz de las intervenciones públicas diseñadas en respuesta a la pandemia.

Sin duda, son problemas difíciles de resolver de manera conjunta e integral, máxime si, como es el caso en Colombia, hay tensiones y desajustes profundos que afectan la gobernabilidad e impiden los consensos necesarios que se requerirían para el eventual trámite de una reforma integral.

El proyecto de ley de Inversión Social, que reemplazó la propuesta de Solidaridad Sostenible, y que algunos denominan por ello Reforma Tributaria 2.0, intenta, en el estrecho margen de maniobra resultante del fracaso de la reforma inicial, atender transitoriamente los problemas de sostenibilidad, manteniendo un mínimo estándar de soporte para quienes, careciendo de acceso a un sistema de aseguramiento social adecuado, han sido severamente golpeados por la crisis del COVID-19. Lo hace, sin embargo, sacrificando los temas de alineamiento del sistema con el desarrollo económico y productivo, e incluso, exacerbando sus problemas, con la anuencia, hay que decirlo, de los empresarios que, tras ponderar el panorama de riesgos políticos vigente en el país, asumen algunas cargas adicionales en aras de tender puentes a un futuro eventualmente más promisorio.

Los costos asociados a esas cargas desbordan sin embargo el ámbito empresarial, y afectan al conjunto de la sociedad, en la medida en que limitan las posibilidades de crecimiento y de generación de empleo adecuado, reduciendo incluso las rentas públicas futuras, en un entorno de crecimiento mediocre, que inevitablemente acompañará las disfuncionalidades de nuestro sistema tributario.

¹ Profesor del Departamento de Economía y miembro del grupo de Coyuntura Económica, adscritos a la Escuela de Economía y Finanzas de la Universidad EAFIT. E-mail: jabotero@eafit.edu.co

² Profesor del Departamento de Economía y miembro del grupo de Coyuntura Económica, adscritos a la Escuela de Economía y Finanzas de la Universidad EAFIT. E-mail: ahurtad1@eafit.edu.co.

INFORME ESPECIAL

ANÁLISIS DE COYUNTURA

■■■

La *Realpolitik* se impone, sin embargo, en el ámbito reducido de acción pública que disponemos, después del que puede denominarse, colosal fracaso de la reforma 1.0, no hacer nada es una opción todavía peor; y procederá por ello un trámite escueto y simplificado de la ley que, evitando riesgos de inviabilidad en su aprobación, tienda puentes a la acción pública futura que el país necesita.

2. Los problemas de las finanzas públicas.

2.1 El sistema general de aseguramiento social.

El sistema general de aseguramiento en una sociedad debe proveer cobertura adecuada a cuatro grandes tipos de riesgos esenciales, que afectan a las personas y a los hogares: enfermedad; vejez; precariedad económica por la pérdida de empleo o por falta de acceso a oportunidades de generación de ingreso; y estancamiento familiar, entendiendo este último como el riesgo de que un hogar no pueda acceder a oportunidades de progreso económico intergeneracional. Los dos primeros son obvios: siendo el primero, el sistema de aseguramiento en salud, destacado en Colombia; y el segundo, el sistema pensional, limitado, especialmente en cobertura y equidad. Pero no lo han sido en cambio los dos últimos: la precariedad económica, asociada generalmente al desempleo abierto o a aquel que, camuflado como informalidad, no es un riesgo que se haya abordado de manera sistemática en Colombia; y tampoco el de estancamiento familiar, que condena a algunos grupos sociales a la prolongación indefinida de la precariedad en que viven, limitando las posibilidades de ascenso social de sus descendientes, y restando legitimidad a la promesa implícita en la sociedad de generar oportunidades para todos y bienestar colectivo.

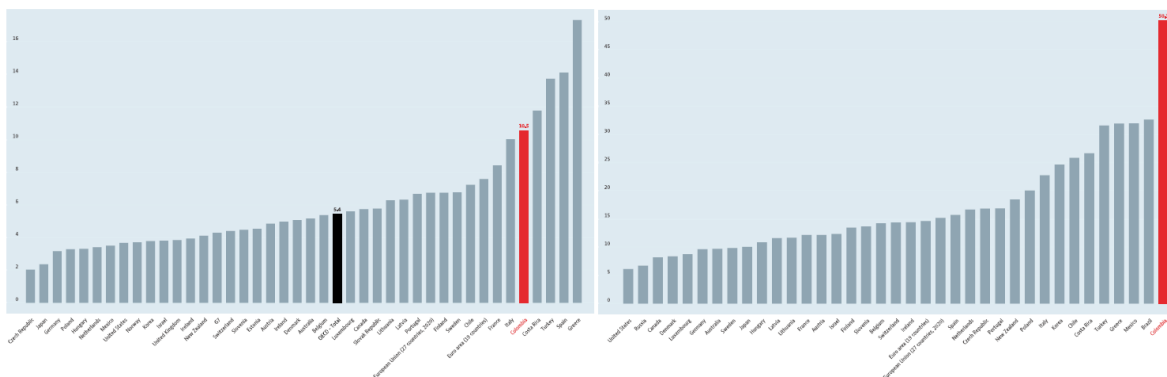
El país había fundamentado su sistema de aseguramiento social en salud y pensiones en aportes sobre la nómina, generando con ello un encarecimiento del trabajo como factor productivo, que probablemente ha incidido negativamente en los riesgos de precariedad económica, por la vía de altos niveles de desempleo y de empleo por cuenta propia, a menudo informal. El [Gráfico 1](#) compara ambos niveles con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). La reforma de la parafiscalidad en 2012 atenuó ligeramente esos efectos negativos, pero aún subsiste un sesgo contra el trabajo, que seguramente tendrá que ser superado en el futuro, si aspiramos a tener una sociedad con mayores oportunidades.

INFORME ESPECIAL

ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

Gráfico 1. Tasa de desempleo y empleo por cuenta propia. 2019.
Colombia en rojo. Comparación con otros países. En negro, el promedio de la OECD, si está disponible.



Fuente: OECD (2021).

Pero no se dispone, en cambio, de sistemas efectivos de aseguramiento ante los riesgos de precariedad económica y de estancamiento familiar, y aunque existe un esquema reducido de seguro de desempleo a través de las Cajas de Compensación y se ha avanzado en el tema de estancamiento familiar a través de programas como Generación E, falta aún mucho camino por recorrer. La reforma propone medidas en ambos frentes, en el ámbito de un alcance reducido de los esfuerzos, dada la disfuncionalidad del sistema tributario.

2.2 Sistema tributario y desarrollo económico y productivo.

Pero la falencia más grave del sistema tributario radica, quizás, en que está desalineado del propósito esencial de la tributación, que deben ser contribuir a una sociedad mejor, caracterizada por un vigoroso crecimiento de la economía, por la adecuada financiación de los bienes públicos necesarios para ello, por un oportuno y eficiente sistema de aseguramiento ante los riesgos esenciales y por el acceso equitativo a las oportunidades que genera el crecimiento.

Hay por lo menos tres aspectos del sistema que impiden el logro del propósito fundamental: el énfasis en gravámenes sobre la creación de riqueza, y no sobre su disfrute; la deficiente progresividad del esquema en las personas naturales; y las conductas que los economistas denomina de *free rider* o de "polizón", propiciadas en parte por un sistema tributario expropiatorio, pero poroso y lleno de excepciones, que incentiva la gestión tributaria creativa y el despliegue de *lobby* legislativo para obtener prebendas.

El gravamen en Colombia se concentra en la actividad productiva y no en las rentas que se generan para las personas (a través de impuestos directos) o en el disfrute de estas (a través de impuestos indirectos). El Gráfico 2 compara la incidencia de los impuestos directos a las empresas y a las personas y de los impuestos indirectos en un grupo

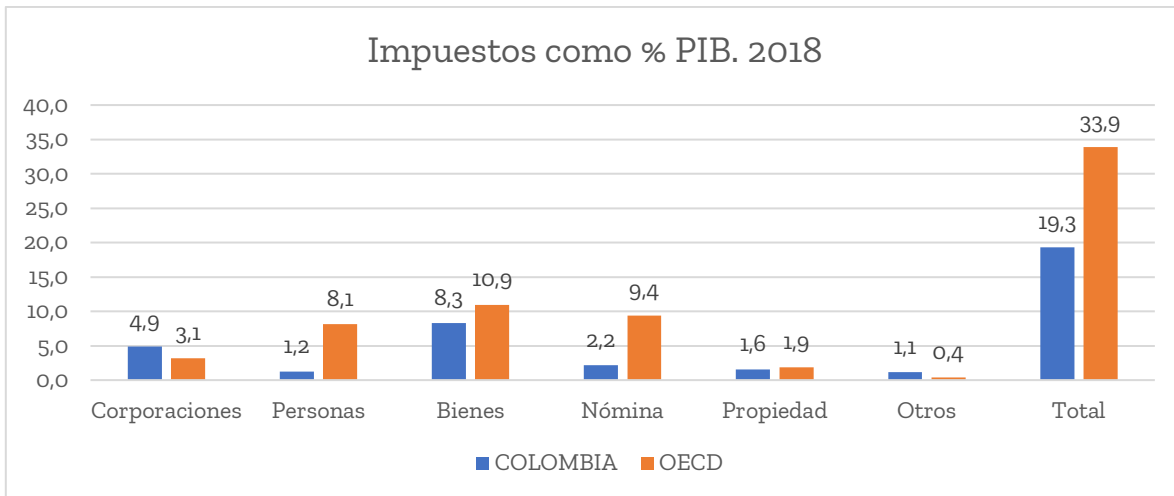
INFORME ESPECIAL

ANÁLISIS DE COYUNTURA

■■■

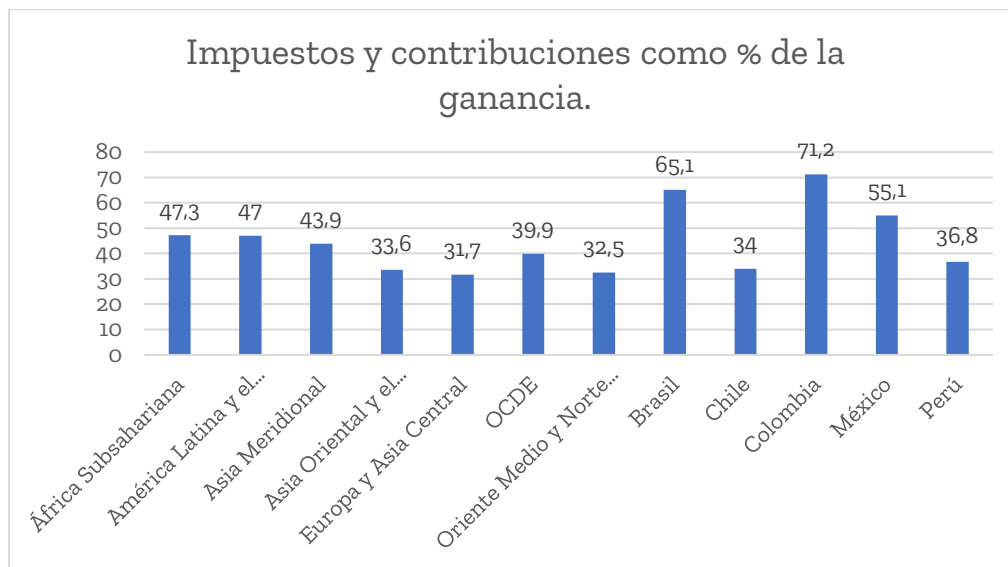
representativo de países, en términos de porcentaje del PIB. Ello hace que la carga tributaria que enfrentan las empresas (y que se ilustran en el [Gráfico 3](#)) sea excesiva y limite su competitividad.

Gráfico 2. Impuestos como % PIB. 2018.



Fuente: OECD (2018).

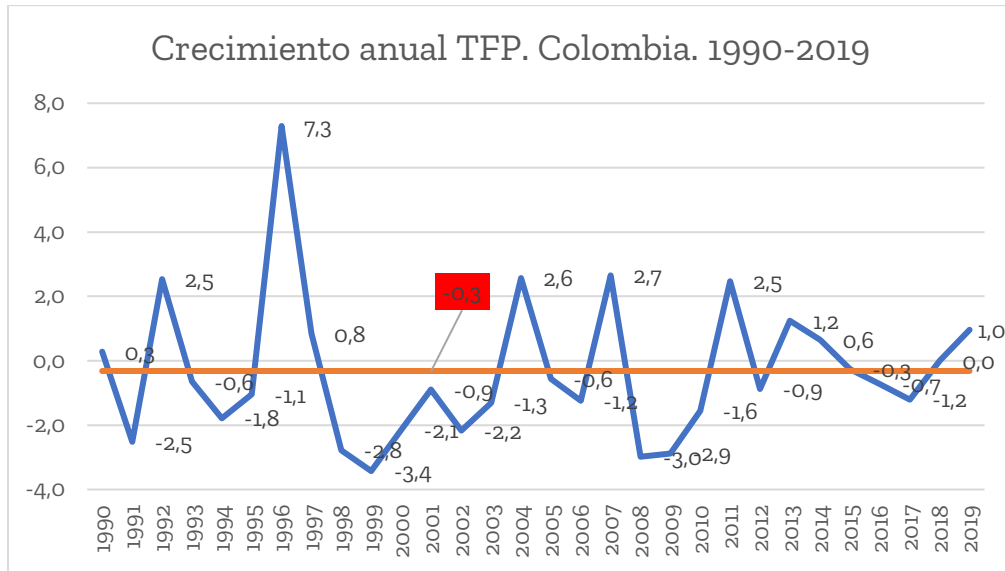
Gráfico 3. Impuestos y contribuciones como % de la ganancia.



Fuente: Doing Business 2020. BANCO MUNDIAL (2021)

Como consecuencia de lo anterior, el país no ha desarrollado una estructura productiva compleja, que le permita competir adecuadamente en los mercados internacionales, y adolece de profundos problemas de dinamismo productivo, que se reflejan en el estancamiento de la productividad que se ilustran en el [Gráfico 4](#), que muestra una tasa negativa de crecimiento para el período 1990-2019.

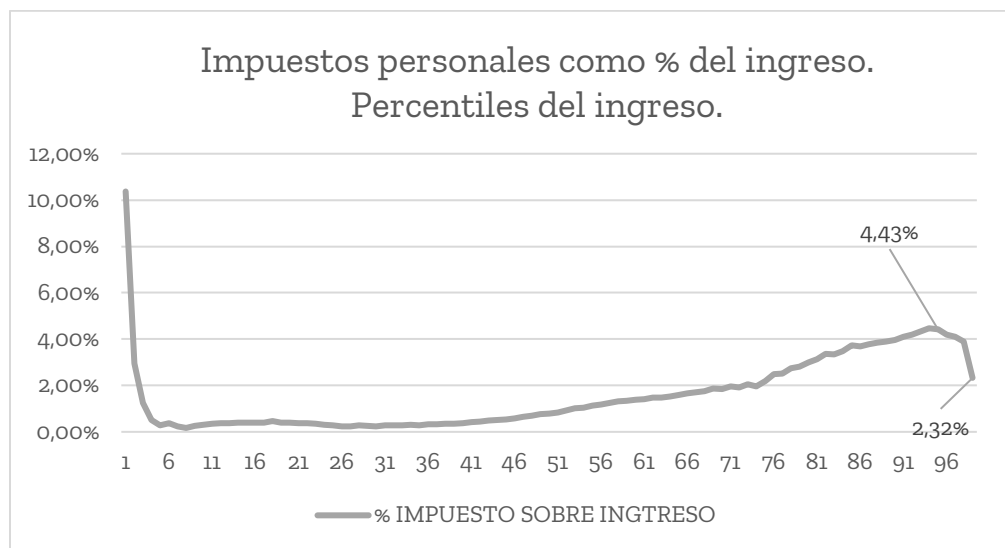
Gráfico 4. Crecimiento anual TFP. Colombia. 1990-2019.



Fuente: The Conferencia Board (2021).

Los gravámenes a las personas, aunque muy bajos para estándares internacionales, tienen además problemas de progresividad, que se ilustran en el Gráfico 5. En los centiles más altos la tasa efectiva de tributación, medida como porcentaje de los ingresos, tiende a reducirse, debilitando de manera sustancial la progresividad del sistema.

Gráfico 5. Impuestos personales como % del ingreso. Percentiles del ingreso.



Fuente: DIAN. Respuesta a derecho de petición de Angélica Lozano.

INFORME ESPECIAL

ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

Y todo ello se retroalimenta con porosidades del sistema, y con un esquema excepcionalista, que impide generar las rentas necesarias para atender las necesidades del sistema y genera elevados gastos tributarios, que fueron recientemente analizados por la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios. La reforma tributaria inicial, la Ley de Solidaridad sostenible, intentó extender la base tributaria del impuesto a las personas, perfilando un esquema progresivo, y ampliar la cobertura del IVA, evitando sus efectos regresivos mediante un programa de compensaciones a los grupos más vulnerables. Pero su fracaso puso de presente los problemas de economía política que rodean estos temas, y los retos de legitimidad que tendremos que enfrentar, para alterar de manera radical la visión que la gente tiene de la tributación, del papel del Estado, de su eficiencia y de su contribución al bienestar y al progreso.

2.3 La sostenibilidad de las finanzas públicas.

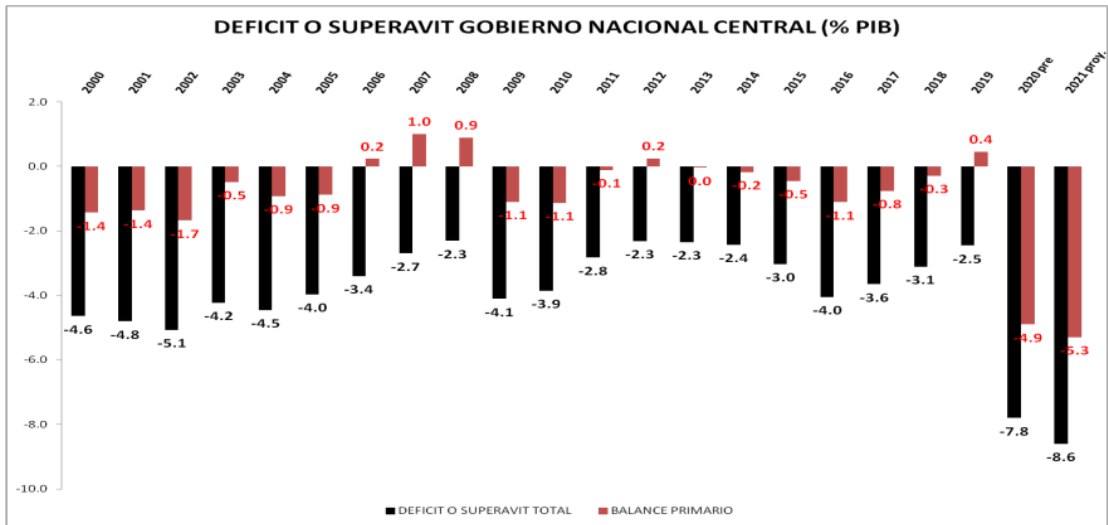
La respuesta a la crisis del COVID-19 generó profundos problemas de sostenibilidad en las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC). El [Gráfico 6](#) muestra la evolución reciente del déficit fiscal en tanto que el [Gráfico 7](#) muestra la senda que tendría la deuda pública, en un escenario inercial en el que no se implementaran reformas.

La posibilidad de que las finanzas del GNC se tornen insostenibles, ha generado ya la reducción de calificación de la deuda soberana del país, por parte S&P Global y Fitch Ratings. Ello limita el acceso a mercados financieros internacionales, lo que podría tener grandes consecuencias en un país como Colombia, que ha mantenido un déficit en Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos superior al 3 % del PIB en los últimos años, como lo ilustra el [Gráfico 8](#). La abundancia de liquidez en los mercados internacionales limita transitoriamente esos efectos negativos de las reducciones de calificación, pero, como se afirma en el último informe del Fondo Monetaria Internacional (FMI), “las condiciones financieras podrían endurecerse rápidamente, por ejemplo, por efecto de una revaluación de las perspectivas de la política monetaria en las economías avanzadas si las expectativas de inflación aumentaran más rápidamente de lo previsto” (IMF, 2021), y en ese caso, ellas limitarían de manera importante el crecimiento de la economía.

INFORME ESPECIAL

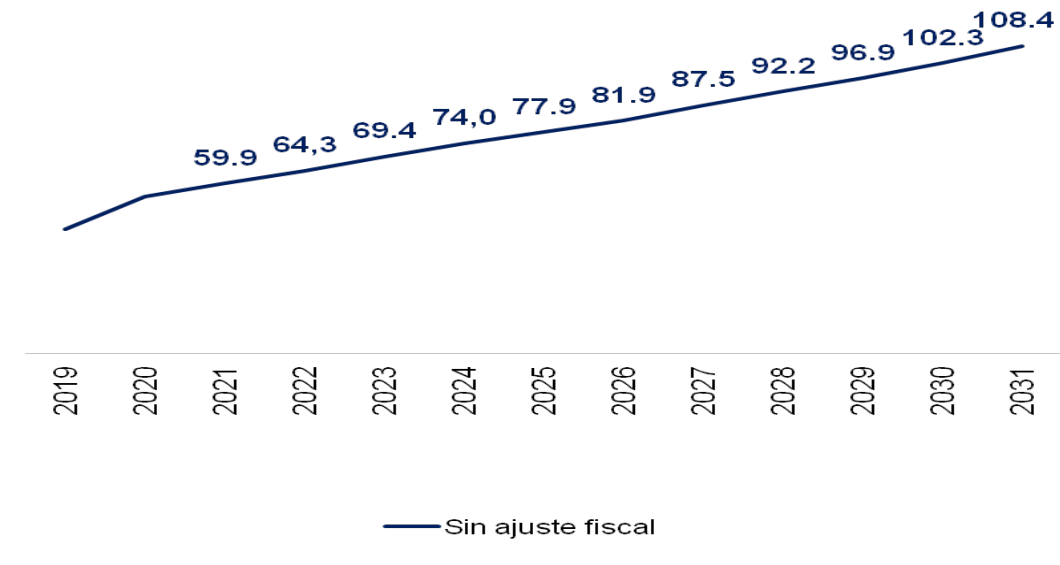
ANÁLISIS DE COYUNTURA

Gráfico 6. Déficit/Superávit del Gobierno nacional Central.



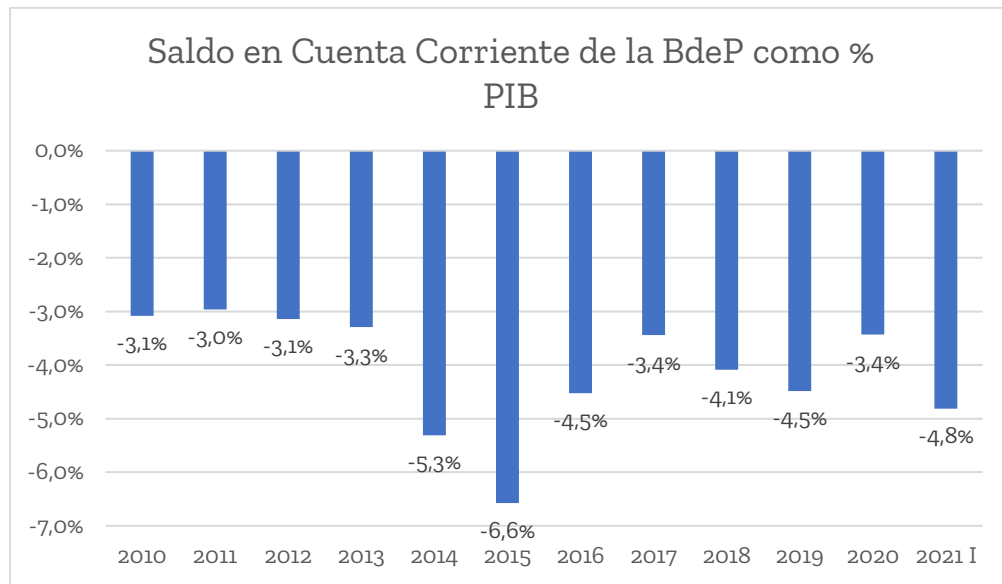
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021).

Gráfico 7. Escenario inercial sin realizar ningún ajuste a las finanzas públicas.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021).

Gráfico 8. Saldo en Cuenta Corriente de la BdeP como % PIB.



Fuente: Banco de la República (2021). Cálculos propios.

Sin duda, es necesario despejar el panorama fiscal futuro, mediante acciones que demuestran la capacidad real del gobierno colombiano de evitar una senda insostenible de endeudamiento, lo que hace que sea imperativo aprobar una reforma que mantenga, por lo menos transitoriamente, los estándares mínimos de protección social, ante una disrupción extrema como la que ha golpeado a la economía a partir del COVID-19. Se sacrifica, lamentablemente, la también necesaria corrección del sesgo "anti-crecimiento" del sistema tributario, pero es una reforma que debe dar tiempo para que, en un próximo gobierno, se pueda articular una política integral de desarrollo productivo, en un marco de sostenibilidad humana, social y financiera.

3. El proyecto de Ley de Inversión Social.

El proyecto incorpora seis ejes temáticos fundamentales: la extensión del programa de Ingreso Solidario hasta 2022, con una modificación de su estructura para el segundo semestre de ese año; el fortalecimiento de otras acciones relacionadas con el gasto social, como la ampliación de los programas de fomento a la generación de empleo y de apoyo al empleo formal, los estímulos a la educación superior y el apoyo a Sistemas de Transporte Masivo; la consolidación de las rentas necesarias para financiar esos programas y viabilizar la finanzas pública en el horizonte del corto plazo, a través de impuestos a las empresas; el programa de austeridad del gasto público; los mecanismos de lucha contra la evasión; y la redefinición de la regla fiscal.

3.1 Extensión del programa de Ingreso Solidario.

INFORME ESPECIAL

ANÁLISIS DE COYUNTURA

■■■

El proyecto plantea la extensión del programa actual de Ingreso Solidario (IS) hasta abril de 2022, con un giro extraordinario en diciembre de 2021 de \$480.000 por familia a cerca de 3 millones de familias. El programa se redefine para el segundo semestre de 2022, ampliándolo a un millón más de familias, con nuevos valores, calculados a partir de la brecha de ingreso respecto a las líneas de pobreza. Ello permitiría reducir la pobreza de su nivel en 2020 de 42,5 %, a 34,3 %, a finales de 2022.

Tabla 1. Transferencia mensual promedio por hogar.

Concepto	IS actual	IS rediseñado
SISBEN A	\$ 160.000	\$ 267.579
SISBEN B	\$ 160.000	\$ 195.906
SISBEN C	\$ 160.000	\$ 70.000
Promedio Total	\$ 160.000	\$ 190.792

Fuente: MHCP a partir de DNP y GEIH 2020

3.2 Otras medidas de gasto social y reactivación económica.

El proyecto de ley plantea un programa de incentivos al empleo de jóvenes entre 18 y 28 años, según el cual el gobierno otorgará un incentivo equivalente al 25 % de un salario mínimo mensual, y que se extiende a otros empleos generados, con un aporte del 10 %, buscando crear hasta 780 mil empleos. Se extiende además el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) entre julio y diciembre de 2021, focalizándolo en empresas de hasta 50 empleados.

Se destinan recursos, además, al pago de matrícula de pregrado en instituciones públicas, a los jóvenes de los hogares más vulnerables, y se cofinancia hasta el 50 % del déficit operacional generados por la pandemia, en los Sistemas de Transporte Masivo.

3.3 Consolidación de rentas tributarias.

El proyecto concentra los esfuerzos fiscales en el impuesto a las empresas. Eleva la tarifa de renta al 35 %, suspende el descuento adicional del 50 % del Impuesto de Industria y Comercio (ICA), y establece una sobretasa transitoria del 3 % en el impuesto al sector financiero, entre 2022 y 2025. Espera recaudar con ello cerca de 11 billones en 2022, que financiarían (junto con los recursos provenientes del programa de normalización tributaria) los recursos necesarios para los programas sociales mencionados (que valen en conjunto 9 billones), dejando un saldo positivo para ajuste de las finanzas públicas, que se reforzaría con el ahorro de recursos por austeridad, y la reducción de la evasión, que aportan 4.6 billones.

3.4 Austeridad en el gasto público.

INFORME ESPECIAL

ANÁLISIS DE COYUNTURA

■■■

El proyecto limita a cero el crecimiento real de los gastos en servicios de personal y la adquisición de bienes y servicios. Congela las transferencias distintas al Sistema General de Participaciones (SGP) u otras transferencias de rango constitucional, como las que corresponden al Sistema de Seguridad Social, los aportes a entidades de educación superior o los pagos de sentencias, reduce el 1 % anual en el gasto en contratación de servicios, y da facultades al presidente para suprimir, fusionar o reestructuran entidades del orden nacional. Esas medidas pueden representar ahorros hasta por 1.9 billones de pesos.

3.5 Control a la evasión.

Se busca fortalecer a la DIAN para controlar la evasión. Se la habilita para que inscriba ciudadanos en el RUT; para que facture el impuesto a los contribuyentes con base en la información de la factura electrónica y de otras fuentes tributarias exógenas; se redefine el concepto de beneficiario final y se crea el Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB), lo que limita el uso de estructuras sin personería jurídica para gestionar ingresos; y se fortalecen los controles para evitar que la subvaloración en la venta de bienes inmuebles. Se establece también un impuesto único de normalización tributaria. Se espera recaudar, por estos conceptos, cerca de 3 billones de pesos.

3.6 La regla fiscal.

Se crea el Comité Autónomo para la Regla Fiscal (CARF), una versión fortalecida de Comité Consultivo actual, dotado de recursos e instrumentos para mejorar su capacidad de análisis. Y se redirecciona la regla fiscal, poniéndola en relación con el nivel de deuda, y no con el nivel de déficit. Se define un límite de la deuda neta del 71 %, y un ancla de deuda neta del 55 %. El límite define las posibilidades máximas, pero el ancla define los niveles prudenciales a los que puede operar, para asegurar que se minimice la probabilidad de que el endeudamiento público siga una senda insostenible. Es esa ancla la que determina el margen de maniobra que tiene el Gobierno Nacional Central en la determinación de sus metas fiscales. Con esa ancla, el balance primario neto estructural que estabiliza la deuda es 0,2 % del PIB, dados valores plausibles de los parámetros del sistema. El proyecto de ley modifica también la metodología de estimación de los ajustes cíclicos, tanto para el ciclo petrolero como para el económico, y establece cláusulas de excepción "orientadas a lidiar con los efectos de choques adversos extraordinarios" (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2021).

4 Efectos previsibles de la ley.

La ley de Inversión Social tiene un carácter claramente transitorio: se mueve en la dirección de prolongar algunos beneficios sociales adoptados a raíz de la pandemia, dadas las condiciones de precariedad en que quedó sumida parte de la población. Genera rentas adicionales, que permiten moderar las presiones fiscales que se derivan de los déficits acumulados y de los nuevos gastos, pero está lejos de brindar solución estructural a los problemas del déficit. En cierto sentido, envía señales a los mercados

INFORME ESPECIAL

ANÁLISIS DE COYUNTURA

■■■

internacionales de voluntad política para ordenar los desajustes, pero no resuelve los problemas de sostenibilidad de mediano y largo plazo, ni aborda los problemas estructurales de las finanzas públicas.

Al mitigar los problemas de desajuste fiscal, se reduce la exposición del país a reversiones abruptas de los flujos de capital, y se genera un mayor margen de maniobra, que en nuestros modelos se reflejaría en un aumento de la tasa de crecimiento de la economía en el período 2021-2030, pasando de 2,6 % a 2,7 %.

Pero no hay generación importante de empleo, porque los beneficios transitorios se ven más que compensados por los sobrecostos que se imponen a las empresas, y aunque hay mejora en los indicadores fiscales, no se resuelve el problema de sostenibilidad de manera permanentes. La [Tabla 2](#) presenta el resumen de algunas variables relevantes en nuestra proyección, comparando el escenario inercial (BASE), con el escenario alternativo de reforma (RT).

Tabla 2. Proyección 2030.

	Proyección 2030	
	BASE	RT
PIB	1,272,061	1,284,658
Crecimiento promedio	2.6%	2.7%
Desempleo	14.3%	14.1%
Déficit CC (% del PIB)	0.5%	-0.6%
Ingresos GNC	291,169	313,614
Gastos GNC	433,032	436,832
Déficit	-	-
Déficit % PIB	141,863	123,217
	-7.1%	-6.0%
Saldo Deuda	1,447,889	1,305,238
Deuda % PIB	72.0%	63.8%
GINI	54.7%	54.2%
% Línea de pobreza	31.9%	30.2%
% Línea de pobreza ext.	7.9%	7.4%

Fuente: Cálculos propios.

Pero sin duda, dos conclusiones se imponen: hay que dar trámite expedito a la ley, para mitigar riesgos sociales y financieros; y hay que emprender los estudios pertinentes que le den elementos de juicio suficientes al próximo gobierno, para plantear la reforma estructural ambiciosa, que requerimos para despejar el futuro.

A manera de síntesis, se podría decir que es claro que el proyecto de inversión social que se está discutiendo en estos momentos en el Legislativo tiene soluciones de corto

INFORME ESPECIAL

ANÁLISIS DE COYUNTURA

■ ■ ■

plazo, pero no tiene los alcances esperados en aseguramiento social, reducción de la pobreza y en el aumento y sostenibilidad de los ingresos tributarios. Las proyecciones realizadas muestran, por ello, efectos bastante marginales en el crecimiento, en el empleo y en la reducción de la pobreza. Se vuelve imperativo en próximos periodos realizar una nueva reforma que complemente los resultados de la que se tiene en discusión hoy, buscando generar los efectos estructurales que requiere la economía colombiana, con el objetivo de dar sostenibilidad a la misma. Esperemos que los problemas de la economía política no vuelvan a ser actores de primera línea ante los problemas que debemos enfrentar con las finanzas públicas.

Las acciones que se tomen para garantizar la sostenibilidad fiscal son decisivas para reducir los costos de inversión de las economías, ya que los efectos de la calificación y el desempeño de la deuda soberana se extienden a los demás agentes públicos y privados del país. De esta forma, si a un gobierno se le encarece su deuda, vía calificadoras de riesgo, este encarecimiento se transmite a los demás agentes de la economía, haciendo más costosos sus planes de inversión. Es por ello conveniente que se reforme la regla fiscal, de acuerdo con la Ley 1473 de 2011, aprovechando que la cláusula de escape ya utilizada tiene vencimiento en el año 2021, y aspirando a tener un Comité más autónomo, que ancle sus metas a la deuda y no a los balances y haga más explícitos los cálculos del ciclo económico y petrolero. Es necesario evitar que la deuda se vuelva insostenible llegando a niveles explosivos, y esto solo se logra a través de reglas activistas que estén constantemente evaluando lo acontecido con el panorama fiscal, con el objetivo de realizar correcciones de su trayectoria. Trayectorias de sostenibilidad de la deuda que establezcan claramente un techo y ancla de la misma, deben de seguir siendo prioridad en la agenda de la próxima reforma estructural.

Referencias

- Banco Mundial (2021). *Informe Doing Business 2020: mantener el ritmo de las reformas para mejorar el clima de negocios*.
<https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2019/10/24/doing-business-2020-sustaining-the-pace-of-reforms>
- Banco de la República (2021). *Balanza de pagos* [Base de datos].
<https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/balanza-pagos>
- IMF (2021). World Economic Outlook Update. *Fault Lines Widen in the Global Recovery*.
<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/07/27/world-economic-outlook-update-july-2021>
- Ley 1473 de 2011. Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones. 5 de julio de 2011. DO. N 48121

INFORME ESPECIAL

ANÁLISIS DE COYUNTURA

■■■

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021). Exposición de motivos de la propuesta de ley de inversión social. https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-168591%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

OECD (2018). *Revenue Statistics 2018*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/rev_stats-2018-en.

OECD (2021). *OECD Employment Outlook 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5a700c4b-en>.

The Conference Board (2021). *Total Economy Database* [Base de datos]. <https://www.conference-board.org/data/economydatabase/total-economy-database-productivity>.



Escuela de Economía y Finanzas
Centro de Investigaciones Económicas y Financieras
Grupo de investigación en Estudios en Economía y Empresa
Línea de Macroeconomía Aplicada

Carrera 49 N° 7 Sur-50, Medellín - Colombia
Teléfono: (057-4) 261 9500 Ext 9532 - 2619532
cief@eafit.edu.co

Vigilada Mineducación