

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY “*POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDE LA LEY DE INVERSIÓN SOCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”

INDICE

1. Introducción	4
1.1. Los hogares más vulnerables requieren una extensión de las ayudas sociales para hacer frente a la pandemia en curso	4
1.2. Una solución sostenible pasa por recuperar la economía y el empleo	7
1.3. La sostenibilidad en las finanzas públicas: Ancla para la política fiscal flexible y el logro de los objetivos económicos y sociales	8
2. Políticas, estructura del proyecto y justificación	13
2.1. Medidas en materia de ingreso.....	13
2.1.1. Impuestos sobre la renta de personas jurídicas	14
2.1.2. Mecanismo para luchar contra la evasión.....	17
2.1.3. Otras disposiciones en materia tributaria	18
2.2. Políticas de austeridad, gasto social y reactivación económica	19
2.2.1. Implementación de políticas de austeridad en el funcionamiento del Estado, para incrementar el espacio fiscal y financiar el gasto social	19
2.2.2. Fortalecimiento del gasto social y reactivación económica	23
2.2.2.1. Programa Ingreso Solidario.....	23
2.2.2.2. Medidas para fomentar la generación de empleo	29
2.2.2.3. Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF	32
2.2.2.4. Estímulos a la educación superior	34
2.2.2.5. Apoyo a los Sistemas de Transporte Masivo	36
2.2.2.6. Otras disposiciones para la reactivación económica.....	36
2.2.3. Adición presupuestal para la vigencia 2021	38
2.3. Redefinición de la Regla Fiscal.....	42
2.3.1. Diagnóstico de sostenibilidad fiscal en Colombia	44
2.3.2. Endeudamiento público estable, en niveles prudenciales.....	45
2.3.3. Definición de las metas del balance fiscal y transacciones de única vez	46
2.3.4. Estimación paramétrica de los distintos componentes de la regla fiscal	49
2.3.5. Las metas y restricciones impuestas sobre la política fiscal deben ser factibles, y deben contemplar un ajuste inicial gradual y razonable, considerando el efecto en las finanzas públicas de la pandemia de COVID-19.....	50
2.3.6. Se fortalece la definición de los ajustes cíclicos, con el fin de reducir sus sesgos y facilitar su replicabilidad, en la determinación de las metas fiscales	51
2.3.7. Frente a choques adversos extraordinarios debe haber provisiones que otorguen flexibilidad a la política fiscal	52
2.3.8. Creación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal	53

3. Efectos macroeconómicos, sociales y fiscales del proyecto de ley	55
4. Bibliografía.....	71

1. Introducción

Los efectos económicos y sociales derivados del COVID-19 han hecho evidente la necesidad de tomar medidas de política fiscal para contrarrestarlos. A pesar de las acciones de política pública, y como ha venido ocurriendo en buena parte del mundo, la reducción en el crecimiento económico y su efecto asimétrico en contra de los hogares con menores ingresos ha revertido de manera importante los logros alcanzados en los últimos años en términos de pobreza y, probablemente, tendrá efectos persistentes en términos del nivel de la capacidad de producción de la economía en los próximos años.

Igualmente, tanto los efectos directos de la pandemia, como los de una política fiscal contracíclica, que ha protegido a los hogares y al aparato productivo de consecuencias aún más fuertes, han generado un aumento importante de la deuda pública. La caída del producto interno bruto y la capacidad productiva en el corto y mediano plazo generan una disminución en los ingresos públicos, mientras que el gasto ha aumentado como consecuencia de las necesidades propias de la atención de la pandemia y de las requeridas estrategias de reactivación. Apuntalar la sostenibilidad de las finanzas del Estado en este ambiente de mayor deuda pública es fundamental para volver a la senda de crecimiento económico sostenido y de reducción de la pobreza.

Asegurar los gastos necesarios para proteger a la población de menores ingresos y dinamizar la recuperación del empleo, en una coyuntura en la que las finanzas públicas están golpeadas, requiere de una estrategia responsable que preserve una postura contracíclica en el corto plazo, no afecte el acceso a los mercados financieros y alcance una recuperación económica sostenible. Para ello, se necesita reafirmar prontamente la credibilidad de la política fiscal combinando fuentes transitorias que ayuden a reducir la presión del gasto social sobre la tesorería nacional, con fuentes permanentes que aseguren la solvencia del fisco y despejen cualquier duda sobre la capacidad de Colombia para honrar sus compromisos financieros en el futuro, garantizando así la capacidad de endeudamiento a tasas razonables.

En este contexto, a continuación, se describen los efectos que ha tenido la pandemia sobre la pobreza y el empleo, así como sobre las finanzas públicas y el acervo de deuda soberana. Luego se describen las medidas incluidas en este proyecto de ley que buscan contribuir a la solución conjunta de los frentes social, económico y fiscal.

1.1. Los hogares más vulnerables requieren una extensión de las ayudas sociales para hacer frente a la pandemia en curso

Los cierres sectoriales y las medidas preventivas derivadas de la pandemia tuvieron un impacto negativo sobre los ingresos de los hogares colombianos. Al analizar los ingresos promedio de los hogares en 2020, que reporta el DANE, se observa que el ingreso monetario de un hogar promedio se redujo 12,8% frente al mismo periodo del año anterior (**Cuadro 1**).

El choque económico llevó a que 3,5 millones de colombianos entraran a la pobreza. A nivel nacional, la pobreza aumentó de 35,7% en 2019 a 42,5% en 2020, lo que significa que 4 de cada 10 colombianos pertenece a un hogar con ingresos per cápita inferiores al valor de la línea de pobreza correspondiente al dominio geográfico en el que reside. A nivel nacional, el

valor de la línea de pobreza para 2020 fue de 331.688 pesos al mes. Así, la incidencia de la pobreza monetaria llegó a su máximo en la serie reportada por el DANE desde 2012.

Adicionalmente, unos 2,8 millones de personas entraron a la pobreza extrema. El monto de la línea de pobreza extrema es de 145.004 pesos al mes, que corresponde al costo de la canasta básica de alimentos en el año 2020. La pobreza extrema aumentó de 9,6% en 2019 a 15,1%, por lo que 1 de cada 7 colombianos hoy pertenece a un hogar cuyos ingresos no alcanzan para proveer dicha canasta a todos sus miembros. Este nivel de pobreza extrema tampoco se observaba, por lo menos, desde 2012.

El impacto de la crisis ha sido más fuerte sobre los hogares más vulnerables. Hay diferencias importantes en el impacto económico derivado de esta coyuntura, cuando este se analiza por deciles de la distribución del ingreso de la población: el ingreso promedio (antes de subsidios) de un hogar del decil de mayores ingresos se habría reducido menos que el promedio (9,9% comparado con una caída de 12,8%); mientras que esta misma variable para un hogar promedio en los dos deciles más pobres habría caído más del doble comparado con el promedio de los hogares en el agregado nacional (-37,1% para el decil 1 y -22,5% para el decil 2).

Cuadro 1. Ingresos monetarios y ocupación por decil, comparación entre 2020 y 2019¹

Decil	Ingreso reportado de la unidad de gasto			Ocupados		
	2019	2020	Variación Anual (%)	2019	2020	Variación anual (%)
1	353,942	222,593	-37.1	1,317,730	986,413	-25.1
2	730,270	566,100	-22.5	1,617,872	1,379,275	-14.7
3	1,025,850	829,120	-19.2	1,770,624	1,562,168	-11.8
4	1,252,412	1,070,565	-14.5	1,912,691	1,703,299	-10.9
5	1,545,560	1,299,310	-15.9	2,112,758	1,867,192	-11.6
6	1,879,893	1,579,986	-16.0	2,334,263	2,022,438	-13.4
7	2,248,572	1,902,568	-15.4	2,524,875	2,285,214	-9.5
8	2,667,558	2,358,895	-11.6	2,755,165	2,495,120	-9.4
9	3,342,251	3,063,361	-8.3	2,945,596	2,727,790	-7.4
10	7,414,058	6,681,970	-9.9	2,995,707	2,838,905	-5.2
Total	2,246,037	1,957,447	-12.8	22,287,280	19,843,475	-11.0

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

*Corresponde al ingreso mensual promedio del hogar de toda la población.

Esta disminución de los ingresos de los primeros deciles estaría asociada con el desempeño del mercado laboral. A pesar de la reactivación paulatina que ha tenido la actividad económica desde abril de 2020, el nivel de actividad y empleo aún no se han recuperado completamente, afectando más fuertemente a los trabajadores pertenecientes a los deciles más bajos de la distribución del ingreso. En efecto, al comparar los datos observados en 2019 y 2020 se observa que la caída en los ocupados de los deciles 1 y 2 fue 25,1% y 14,7%,

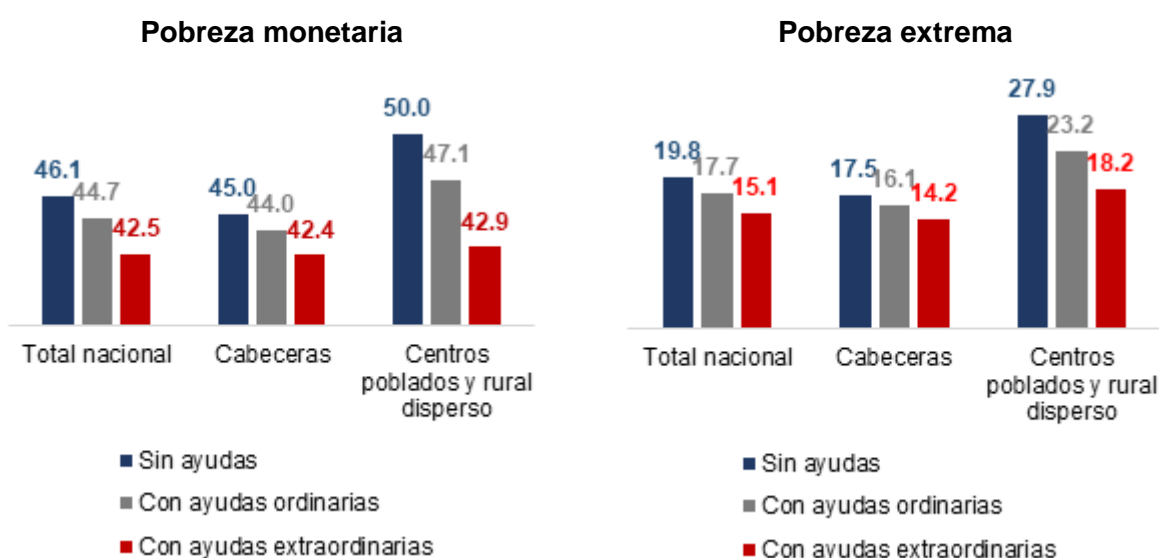
¹ Se utiliza la información del ingreso monetario del hogar (sin imputación de ingreso por arriendo), ordenando por ingreso monetario per cápita con base en los datos de ingresos reportados por el DANE, cabe destacar que ante la reducción del cuestionario de la GEIH el DANE complementó la información a partir de Registros Administrativos.

respectivamente, mientras que en los cuatro deciles más altos las reducciones son inferiores al 10%.

Ante este choque, la política fiscal ha sido uno de los instrumentos más importantes del Gobierno nacional a la hora de mitigar los efectos de la crisis económica ocasionada por el COVID-19 sobre los hogares, que hubieran sido más fuertes y asimétricos en ausencia de la intervención estatal. El mecanismo central de acción de la política pública frente a la caída del ingreso de los hogares fue el surgimiento de un nuevo programa temporal de transferencias monetarias no condicionadas (Ingreso Solidario) y el fortalecimiento de los programas existentes de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, a través de giros extraordinarios. En este marco, en 2020, el Programa Ingreso Solidario logró transferir más de \$4,3 billones de pesos a 3,1 millones de hogares en condición de vulnerabilidad y pobreza en 30 departamentos del país. En el mismo sentido, se ejecutaron cinco giros extraordinarios para Familias en Acción y Jóvenes en Acción, y nueve giros extraordinarios para Colombia Mayor; así como también se consiguió adelantar la ejecución del programa de Compensación del IVA, con el que se ha beneficiado a un millón de hogares colombianos.

Las ayudas extraordinarias evitaron que cientos de miles de personas entraran en la pobreza y en la pobreza extrema. Específicamente, de acuerdo con las cifras del DANE, estas ayudas impidieron que cerca de 1,1 millones de personas (2,2% de la población) cruzaran el umbral de ingreso a la pobreza. Asimismo, la incidencia de pobreza extrema fue inferior en 2,6pp a lo que habría sido en ausencia de ayudas extraordinarias. Lo anterior corresponde a 1,3 millones de personas que no ingresaron a la pobreza extrema. El papel de las ayudas monetarias fue de particular importancia en zonas rurales (**Gráfico 1**).

Gráfico 1. Incidencia de pobreza monetaria y pobreza extrema con y sin ayudas



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE

Estos resultados ilustran el potencial de las transferencias monetarias para compensar choques transitorios en el ingreso. Los resultados de las investigaciones sobre los efectos en

bienestar de las transferencias monetarias condicionadas que ha realizado el país en los últimos 20 años también son satisfactorios², al igual que los que evalúan la incidencia en la pobreza de las transferencias no condicionadas a las personas de la tercera edad³. Más aún, una reciente evaluación de impacto sobre el Programa Ingreso Solidario provee evidencia de su efectividad en suministrar una fuente de recursos que elevó el gasto en educación, alimentos, artículos de limpieza y salud en los hogares que presentaron una mayor afectación en sus ingresos durante la pandemia, en un contexto en el que no se desincentivó la participación en el mercado laboral (Gallego et al., 2021)⁴. Lo anterior muestra las bondades de tener un esquema fuerte de transferencias monetarias, que esté adecuadamente focalizado y que combine las transferencias condicionadas con las no condicionadas de una manera pragmática, buscando el mejor efecto en bienestar de los recursos del Estado. Asimismo, los programas que buscan promover la creación de empleo formal son una efectiva herramienta para la generación de ingresos permanentes en los hogares.

Además, la pandemia ha sido más duradera de lo que inicialmente se había previsto, y los ingresos de los hogares siguen estando deprimidos. En el mes comprendido entre el 1 de junio y el 1 de julio de 2021 el número de contagios diarios se ha mantenido en cerca de 28 mil y en promedio se han registrado más de 589 muertes diarias, cifra que no se había observado desde que comenzó la pandemia. Por lo anterior, muchas actividades económicas no se han podido retomar con normalidad, con las consecuencias que esto conlleva en términos de empleo e ingresos, especialmente para la población más vulnerable.

Por lo anterior, resulta imperativo extender los programas de ayuda social, para proteger los ingresos y las condiciones de vida de la población más vulnerable. Como se deriva de lo visto en esta sección, la pandemia sigue en curso, y a pesar de los esfuerzos del gobierno y la recuperación parcial de la economía, los ingresos de los hogares en Colombia siguen deprimidos. Retirar los programas de ayuda de forma prematura, antes de que termine de consolidarse la recuperación de la economía y el mercado laboral, se traduciría en aumentos de la pobreza y la pobreza extrema.

1.2. Una solución sostenible pasa por recuperar la economía y el empleo

El crecimiento económico es un fin en sí mismo, y a la vez un importante instrumento para promover la equidad y la sostenibilidad fiscal. Por un lado, el dinamismo del aparato productivo incrementa el ingreso promedio de los individuos, favoreciendo en mayor medida a los más vulnerables. Una economía en expansión provee más y mejores oportunidades laborales, que elevan el ingreso disponible de los hogares, especialmente en los deciles de ingresos medios y bajos. Por otro lado, el crecimiento económico sostenible determina la generación de ingresos fiscales recurrentes, sin los cuales es inviable financiar de forma permanente el gasto social.

² Arteaga, N., Trujillo, C. & Gómez, L. (2019). Evaluación de impacto Familias en Acción. Documentos DSEPP- DNP

³ UT Econometría – SEI (2016). Informe Final: Realizar una evaluación de impacto del programa Colombia Mayor que permita medir el efecto causal de la intervención en el ingreso, consumo, pobreza y condiciones de dignidad de los beneficiarios.

⁴ Gallego, J., Hoffmann, B., Ibararán, P., Medina, M. P., Pecha, C., Romero, O., Stampini, M., Vargas, D., Vera-Cossio, D. A. (2021). *Impactos del programa Ingreso Solidario frente a la crisis del COVID-19 en Colombia*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0003261>

Una solución de fondo al incremento de la pobreza pasa por la generación autónoma de ingresos por parte de los hogares colombianos. Las ayudas monetarias han sido efectivas para mitigar los efectos de la pandemia y es necesario extenderlas. Sin embargo, las ayudas deben ir acompañadas de una ruta que permita a los hogares generar ingresos de manera sostenida, lo que se materializa a través de la recuperación del empleo.

La recuperación de la economía es una condición necesaria para que las empresas puedan retomar sus actividades y reincorporen a sus trabajadores. El proceso descrito anteriormente se ha venido dando desde el momento más crítico de la contracción económica, en abril de 2020, cuando se destruyeron 5,3 millones de empleos con respecto al año anterior. No obstante, a mayo de 2021, el número de ocupados es inferior al nivel pre-pandemia en casi 1,7 millones, es decir se han recuperado casi 4 millones de empleos frente al peor mes de 2020. Si bien hay que celebrar que se haya recuperado cerca del 70% del empleo perdido en abril de 2020, no se puede bajar la guardia y el Gobierno nacional debe dar las condiciones que permitan recuperar los empleos que hacen falta.

Extender las ayudas a las empresas más frágiles permitirá que los empleos puedan ser efectivamente reincorporados sin contratiempos. Una vez las condiciones de salud pública permitan retomar las actividades económicas con normalidad, es de esperar que las empresas que se vieron obligadas a despedir trabajadores restablezcan sus nóminas conforme se recupere la demanda.

Adicionalmente, una política fiscal expansiva y bien focalizada puede facilitar y acelerar la recuperación del empleo. Esto se puede implementar reduciendo, por un periodo de tiempo determinado, el costo laboral, especialmente para el caso de los jóvenes, los cuales conforman uno de los grupos cuya tasa de desempleo se ha visto más golpeada. Este tipo de ayudas cumple el doble propósito de proteger el ecosistema empresarial y generar ingresos de manera sostenida para los hogares. Por su parte, la oferta de créditos para MiPymes, con condiciones favorables, son otro mecanismo que contribuye a la liquidez de estas empresas y a la reactivación de sus actividades productivas.

Por último, para que se materialice una recuperación vigorosa de la economía y del empleo, se necesita mantener un entorno macroeconómico favorable. Los programas de ayuda para MiPymes y los estímulos a la creación de empleo solo son efectivos si existen las condiciones macroeconómicas que estimulen la actividad económica. Así, un entorno macroeconómico favorable, con tasas de interés bajas y tasas de cambio estables, es una condición necesaria para la recuperación del PIB y el empleo. Para ello es menester que las finanzas públicas, a su vez, sean sostenibles, como se explica en la siguiente sección.

1.3. La sostenibilidad en las finanzas públicas: Ancla para la política fiscal flexible y el logro de los objetivos económicos y sociales

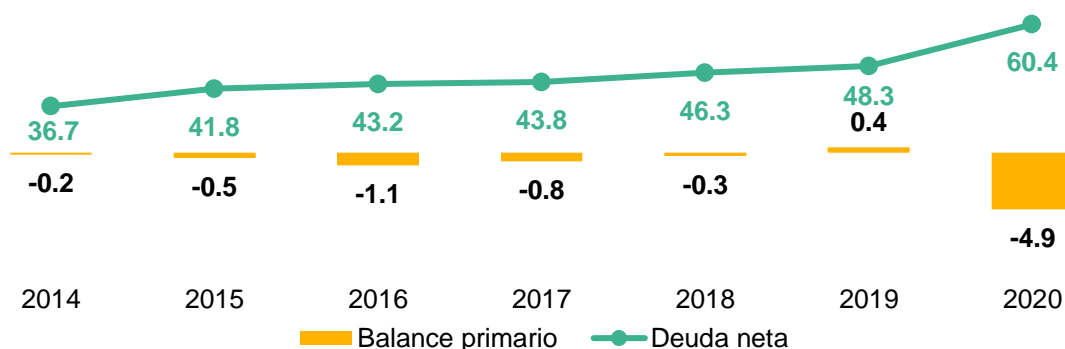
Naturalmente, extender las ayudas requiere de fuentes de financiamiento, por lo cual la política fiscal consistente con la solución de estas problemáticas tendría una postura expansiva en el corto plazo, con un ancla fiscal que garantice su sostenibilidad en el mediano plazo. Parte del esfuerzo puede ser financiado con fuentes transitorias que recaigan

sobre los agentes económicos que han sido menos afectados por la pandemia. Sin embargo, los agentes con capacidad de aumentar su contribución tributaria son limitados y, en el corto plazo, inevitablemente, las fuentes transitorias tendrán que ser complementadas con endeudamiento público. La política fiscal debe mantener un grado razonable de flexibilidad en el corto plazo para seguir haciendo frente a los efectos de la pandemia y evitar un retiro demasiado fuerte del estímulo fiscal que perjudique la recuperación de la actividad económica.

La necesidad de endeudamiento público se da en una coyuntura en la que las finanzas públicas están golpeadas. En efecto, como se señaló en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021 presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la pandemia del COVID-19 tuvo un efecto importante en distintos componentes del balance fiscal.

Por una parte, la pandemia implicó una demanda de recursos importante para atender la emergencia sanitaria y compensar parcialmente las caídas de los ingresos de los hogares y las empresas. El gasto total adicional de la emergencia en el bienio 2020-2021 es cercano a 4% del PIB. Un segundo efecto importante tiene que ver con la reducción de los ingresos derivados de la contracción en la actividad económica y el deterioro de los términos de intercambio. Finalmente, un tercer efecto, tiene que ver con el impacto directo del menor crecimiento y de la depreciación cambiaria sobre la relación de deuda a PIB. La unión de los efectos anteriores significó un incremento sustancial en el endeudamiento público, que de acuerdo con estimaciones oficiales ascendería alrededor de 12,1 puntos del PIB, ubicándose en máximos históricos (**Gráfico 2**).

Gráfico 2. Deuda neta del Gobierno Nacional Central (% del PIB)



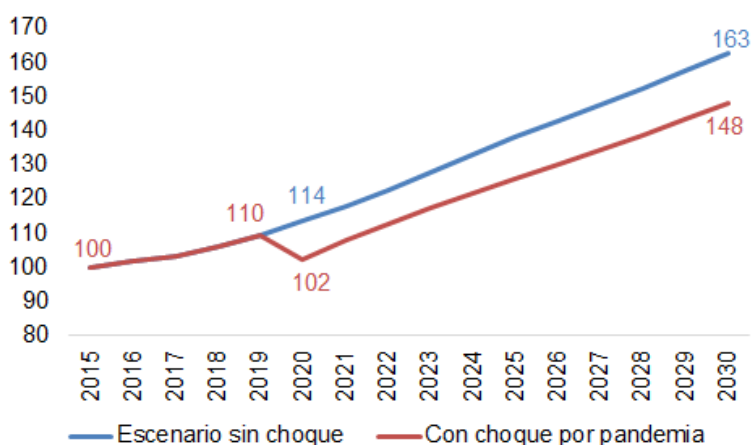
Fuente: Cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Por otra parte, el balance fiscal se verá afectado por los posibles efectos permanentes que la pandemia puede tener sobre la capacidad productiva de la economía, lo que afectará los niveles de recaudo futuro. En particular, las estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público indican que, a pesar de las acciones de política pública y en línea con lo ocurrido

con economías similares, el PIB potencial de la economía se vería afectado en 7,6 puntos porcentuales de manera permanente (**Gráfico 3**).

No cabe duda de que el incremento en la deuda es el espejo de una respuesta de política fiscal adecuada, en la medida que su objetivo es mitigar los efectos permanentes de la crisis en la actividad económica, el empleo y la pobreza. De acuerdo con la última actualización del *World Economic Outlook*, publicado en abril de 2021 por el Fondo Monetario Internacional, la política fiscal expansiva de los estados a lo largo y ancho del mundo ha sido un factor determinante para evitar una profundización de la crisis económica a nivel global.

Gráfico 3. Niveles del PIB con y sin choque de COVID-19



Fuente: Cálculos MHCP-DGPM

Para poder seguir manteniendo una política fiscal contracíclica, es necesario que los tenedores y compradores de deuda tengan una idea clara y creíble de la trayectoria futura. La política fiscal contracíclica implica mantener en el corto plazo déficits primarios importantes. En la medida en que las fuentes de ingresos para cumplir con las obligaciones de deuda no son claras, se incrementa el riesgo de las inversiones. Esto lleva a aumentos en las tasas de interés, inestabilidad cambiaria y menor acceso a financiamiento, lo que no solamente afecta al fisco, sino a toda la economía a través de menores niveles de inversión, menores niveles de productividad y menor crecimiento económico.

Una circunstancia que refuerza esta necesidad es la posición específica de la deuda soberana colombiana dentro de las calificaciones de deuda. A lo largo de 2021 dos calificadoras han rebajado la calificación de riesgo de la deuda soberana de Colombia de BBB- a BB+: Standard and Poor's Global Rating el 19 de mayo y Fitch Ratings el 1 de julio. La nueva calificación de la deuda, con estas calificadoras, queda por debajo del nivel requerido para considerarse con grado de inversión. En este contexto, impedir un deterioro adicional en las calificaciones de riesgo soberano es un objetivo adicional de política, en la medida en que las calificaciones coordinan la acción de algunos inversionistas institucionales y usualmente afectan la calificación de otros emisores locales que suelen tener una calificación menor que la del soberano.

De esta manera, la posibilidad de tener la política fiscal adecuada implica un compromiso de la sociedad para recomponer la estructura de ingresos y gastos del Estado. Este compromiso debe realizarse en el corto plazo, aun cuando alguna parte de las medidas específicas entren a operar cuando se hayan diluido los mayores efectos recesivos ocasionados por la pandemia. El compromiso creíble y legítimo pasa por establecer esfuerzos reales de reducción en el gasto del Gobierno, herramientas que permitan reducir la evasión y fuentes tributarias permanentes y temporales. Lo anterior, en un marco de reglas con fuerza de ley, que aseguren el camino hacia la consolidación fiscal.

En un contexto de consolidación fiscal, la austeridad del gasto público, además de su efecto en el balance, le imprime legitimidad al proceso. No es viable pedir un esfuerzo adicional en términos de contribuciones tributarias si existen rubros ineficientes y duplicidades de gasto en el Presupuesto General de la Nación. Por ello, el primer paso en la consolidación fiscal requiere de un esfuerzo en eliminar duplicidades, mejorar la eficiencia del gasto público y la focalización de los recursos. No se debe perder de vista, sin embargo, que el gasto público de Colombia es altamente inflexible. La generación de ahorros por esta vía es realista en la medida en que provenga de un proceso decidido, pero gradual. Vale resaltar que un recorte abrupto podría tener un efecto indeseable en el bienestar.

Igualmente, es importante dotar a la administración tributaria de herramientas para reducir la evasión. Por definición, la lucha contra la evasión aumenta la progresividad horizontal del sistema tributario, toda vez que los individuos que evadían sus responsabilidades empezarán a pagar lo mismo que individuos de ingresos similares que cumplen con sus obligaciones. El Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2021 proyecta incrementos en el recaudo fiscal, fruto de la lucha contra la evasión, por cerca de 1,4% del PIB de 2023 en adelante. Esta meta se puede incrementar, dotando a la DIAN de herramientas adicionales que le faciliten el cumplimiento de dicha labor.

Las fuentes tributarias permanentes son necesarias para apuntalar prontamente la credibilidad de la política fiscal. Los ingresos tributarios en Colombia no son altos cuando se miran desde una perspectiva internacional. Entre los países de la ODCE, solamente México tiene unos ingresos tributarios como proporción del PIB más bajos a los de Colombia. De esa manera, hay espacio para que incrementos permanentes en las fuentes tributarias, que en ningún caso deben recaer sobre la población vulnerable o la clase media, contribuyan a la corrección de la trayectoria futura de la deuda.

En términos de las reglas, estas deben señalar un objetivo para la relación entre los pasivos del Gobierno y el PIB, mostrar una trayectoria creíble de los flujos fiscales que lleven a este nivel y fijar los criterios para manejar futuras desviaciones de este debidas a los choques macroeconómicos transitorios que usualmente afectan a las economías emergentes. La importancia de señalar un objetivo explícito para la deuda pública se deriva de la aparente existencia de límites al endeudamiento público, a partir de los cuales el costo efectivo del financiamiento supera la capacidad de generar ingresos, lo que puede conducir a sendas explosivas en la deuda⁵. Teniendo en cuenta que la deuda pública está altamente expuesta a

⁵ (Ghosh, Kim, Mendoza, Ostry, & Qureshi, 2013) (Ganiko, Melgarejo, & Montoro, 2016) (Pommier, 2015).

otras variables sobre las que el Gobierno no tiene control, es recomendable que su nivel graveite en torno a un ancla prudencial, suficientemente alejado del límite mencionado.

Con el objetivo de proteger a la población más vulnerable contra el aumento de la pobreza, preservar el tejido empresarial promoviendo la reactivación de la economía y el empleo, y afianzar la credibilidad de las finanzas públicas, el presente proyecto de ley propone disposiciones en materia de gastos, ingresos, lucha contra la evasión y reglas de sostenibilidad fiscal que se encuentran articulados y generan sinergias de forma precisa y necesaria para alcanzar los objetivos formulados, y con el especial equilibrio que debe mantenerse en las finanzas públicas con el fin de garantizar la continuidad de estas medidas y el financiamiento sostenible del Estado.

Así las cosas, en primer lugar, en materia de ingresos, se proponen medidas dirigidas a asegurar el gasto social y la solvencia de las finanzas públicas. Estos incluyen, como fuentes transitorias i) una sobretasa temporal en el impuesto sobre la renta para las instituciones financieras, y ii) un impuesto de normalización tributaria; y como fuentes permanentes iii) un aumento en la tarifa del impuesto sobre la renta para las personas jurídicas y iv) mantener el porcentaje del descuento del ICA efectivamente pagado en 50%, eliminando la ampliación del beneficio a 100% que se tenía prevista a partir del año 2022.

Se plantean, además, medidas que brindan herramientas a la DIAN para contribuir a combatir la evasión como son la facultad para facturar el impuesto sobre la renta, facilitando y fortaleciendo el proceso y los métodos de recaudo, así como medidas conducentes a la detección de beneficiarios finales y a la verificación de que la venta de inmuebles se declare a valor comercial.

En segundo lugar, el proyecto de Ley pone a consideración del Honorable Congreso de la República medidas tendientes a promover la austeridad y eficiencia en el gasto durante los próximos diez años. En particular, se implementan medidas dirigidas a generar ahorros de forma transversal en distintos gastos de funcionamiento, particularmente mediante la limitación al crecimiento de los gastos de personal, entre otras.

De manera correlativa, se presentan medidas conducentes a fortalecer el gasto social y a propiciar la reactivación económica. Así, se propone extender y aumentar la cobertura del Ingreso Solidario con el fin de proteger a la población contra el aumento en la pobreza. Con esta política se busca reversar los efectos negativos que generó la pandemia en el aumento de la pobreza extrema y la pobreza monetaria. También se incluyen medidas que propenden por i) preservar los empleos de los colombianos, mediante la ampliación de la vigencia temporal del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, ii) prevenir las interrupciones en la formación de capital humano, a través de estímulos para la educación superior, puestos en marcha por medio de los diferentes programas de acceso a la educación superior pública con los que cuenta el Gobierno nacional, como lo es el Fondo Solidario para la Educación, Generación E, entre otros, y la implementación de estímulos o planes de alivio, y iii) promover la reactivación en la post-pandemia mediante el incentivo a la creación de nuevos empleos.

Asimismo, se propone 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 de la situación financiera de los sistemas integrados de transporte masivo que se han visto afectados por la emergencia. A su vez, se propone extender la

flexibilización para acceder a créditos de tesorería por parte de las entidades territoriales, así como algunas condiciones para el acceso a endeudamiento cuyos recursos sean empleados para la reactivación. Adicionalmente, como mecanismos para impulsar la reactivación económica, se proponen el establecimiento de los días sin IVA, la extensión de la vigencia hasta 2022 de la exención del IVA para servicios de hotelería y turismo y de la exención de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico para actividades de alojamiento, parques temáticos y organización de eventos.

Por último, se plantea una nueva hoja de ruta para la sostenibilidad fiscal, respetando el espíritu de la Regla Fiscal actual, pero fortaleciéndola como instrumento que limita el excesivo apalancamiento del Gobierno, y estableciendo unos criterios para trazar una senda para los acervos fiscales que sea sostenible y creíble en el corto y mediano plazo.

2. Políticas, estructura del proyecto y justificación

El propósito de este proyecto de ley es articular un conjunto de medidas orientadas a optimizar la política fiscal para proteger a los más vulnerables e impulsar la reactivación económica, al tiempo que se asegura la sostenibilidad de las finanzas públicas. Para ello, el Gobierno cuenta con tres instrumentos principales: i) medidas en materia de ingreso a través de impuestos y mecanismos para reducir la evasión; ii) medidas en materia de priorización del gasto público para generar ahorros por medio de su racionalización de manera estructural (austeridad del gasto) y mantener el impulso contracíclico en el corto plazo a través de programas sociales; iii) la redefinición de la política fiscal con miras a establecer sendas de metas fiscales creíbles y factibles para salvaguardar la sostenibilidad de los pasivos públicos.

En este capítulo de la exposición de motivos se presentan las medidas de política específicas para alcanzar los propósitos mencionados, en el contexto del problema que cada una de ellas propende por resolver. En primer lugar, se evalúan las fuentes para financiar el gasto social descrito anteriormente, y consolidar la solvencia de finanzas públicas. Lo anterior, asegurando que ninguna de las fuentes afecte a la población vulnerable o de clase media, apelando a la solidaridad del empresariado, e incluyendo mecanismos para reducir la evasión. Posteriormente, se describen un conjunto de políticas de austeridad en el funcionamiento del Estado y se proponen medidas y programas de gasto social, que permitan atender las necesidades generadas como consecuencia de la pandemia. Finalmente, se analizan las necesidades de ajuste de la Regla Fiscal con el fin de contar con un marco fiscal de corto, mediano y largo plazo sostenible que permita fortalecer la infraestructura de equidad del Gobierno.

Las disposiciones contenidas en el proyecto de ley deben ser evaluadas integralmente, pues son medidas que solo en su conjunto configuran un marco de política coherente con la estabilización de las problemáticas social, económica y fiscal del país.

2.1. Medidas en materia de ingreso

Política tributaria como herramienta para aumentar los ingresos, financiar el gasto social y promover la sostenibilidad de las finanzas públicas. La política tributaria es una herramienta que permite reasignar la distribución del ingreso y apuntalar la sostenibilidad fiscal. Esto le da un rol importante en la consecución de mayores ingresos a partir del principio de solidaridad en situaciones como la generada por la pandemia. La estructura del sistema tributario

actual tiene espacio para aumentar las cargas con el fin de financiar gasto social para hacer frente a la crisis económica y social generada por la pandemia, y contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

A continuación, se describen las modificaciones que se plantean en este proyecto de ley para mejorar la equidad del sistema y fortalecer los ingresos tributarios.

2.1.1. Impuestos sobre la renta de personas jurídicas

El presente proyecto busca apelar a la solidaridad del tejido empresarial mediante el desmonte del proceso de reducción de la tarifa general iniciado en el año gravable 2019, cuyo objetivo era mejorar la competitividad del sistema tributario. Es importante subrayar que las medidas parten de fortalecer los ingresos tributarios y garantizar recursos para continuar con los programas sociales para superar la crisis social y económica derivada la pandemia.

Las modificaciones de carácter permanente contenidas en el presente proyecto de ley, como el aumento de la tarifa general para empresas y el descuento del 50% del ICA, se revisarán en 5 años en atención a la situación de solvencia de las finanzas públicas. Así, con la finalidad de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo y, al tiempo, contar con un sistema tributario competitivo, se propone que se realice una evaluación de las medidas propuestas en el presente proyecto de ley en esta materia.

Aumento de la tarifa general del impuesto sobre la renta para personas jurídicas

El presente proyecto de ley propone que la tarifa general para personas jurídicas se ubique en 35%, desmontando el proceso de reducción de la tarifa general iniciado en el año gravable 2019 y apelando a la solidaridad de las empresas durante momentos de crisis. Se propone que a partir del año gravable 2022 la tarifa general se ubique en 35%, nivel inferior al observado en el año gravable 2018, si se tiene en cuenta la sobretasa que aplicaba para esa vigencia. Con lo anterior, la propuesta correspondería a un desmonte al proceso de reducción de la tarifa que había iniciado a partir del año gravable 2019. La implementación de esta medida se fundamenta en el debilitamiento de los ingresos tributarios generados por la pandemia y no representan un detrimento para estos contribuyentes, en términos de tarifa, considerando la carga tributaria vigente con anterioridad a la vigencia 2019.

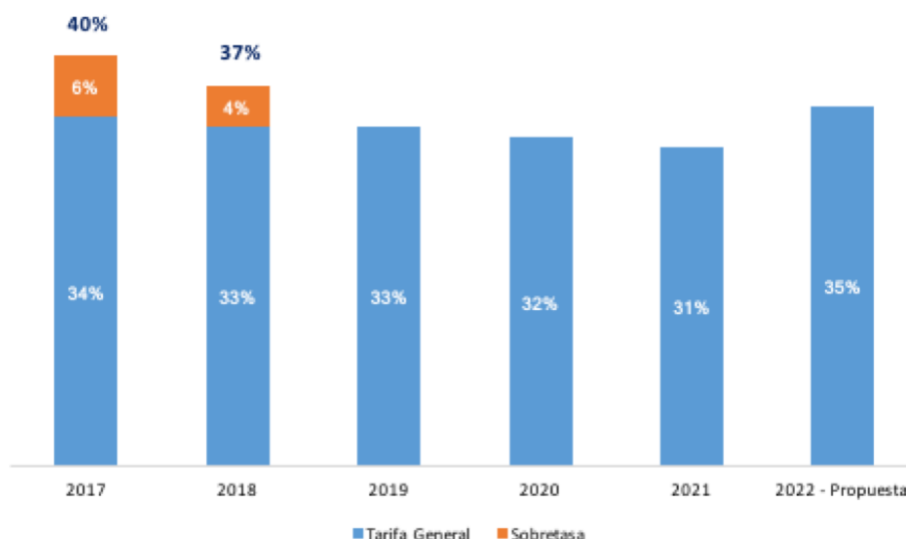
Un análisis de la tarifa efectiva de tributación⁶, que incluye otras cargas tributarias y contribuciones, confirma que de implementarse las medidas de este proyecto ley, la estructura tributaria para empresas sería más competitiva que en 2018. En efecto, partiendo de la metodología del Doing Business, se observa que la suma de obligaciones tributarias y de contribuciones a seguridad social asociadas a la nómina, como proporción de las utilidades de una empresa prototipo con utilidades superiores a \$800 millones anuales⁷ ascendía a 72,9% en

⁶ Se refiere a la carga tributaria total que tiene una empresa como proporción de la utilidad antes de impuestos. Así se suma el monto total de recursos destinado por una empresa para pagar impuestos, y se expresa como porcentaje de su utilidad antes de impuestos. Así, la metodología del Doing Business toma una empresa estándar del país y agrega todos los impuestos nacionales, locales y las contribuciones sociales que realizan las empresas para determinar cuán onerosa es esta carga tributaria.

⁷ En 2018 las empresas con utilidades anuales superiores a 800 millones de pesos debían pagar una sobretasa de renta de 4 puntos porcentuales.

2018. Con el proyecto de ley presentado, esa cifra se reduciría a 68,6%⁸. Incluso si se considera una empresa con utilidades inferiores a \$800 millones y que, por lo tanto, en 2018 no debía pagar la sobretasa de renta, se observa una reducción en la tarifa efectiva de 2,6pp entre 2018 y 2022, partiendo de la base que se aprueban las disposiciones contenidas en el proyecto de ley. Esta reducción se explica por la autorización prevista en la Ley de Crecimiento para descontar del impuesto sobre el impuesto de renta el 100% del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital y el 50% del impuesto de Industria y Comercio (ICA). Vale la pena aclarar, también, que las micro y parte de las pequeñas empresas⁹ pueden seguir tributando en el régimen SIMPLE, razón por la cual el incremento en la tarifa general de renta no les aplica.

Gráfico 4. Tarifa general del impuesto de renta para personas jurídicas (%)*

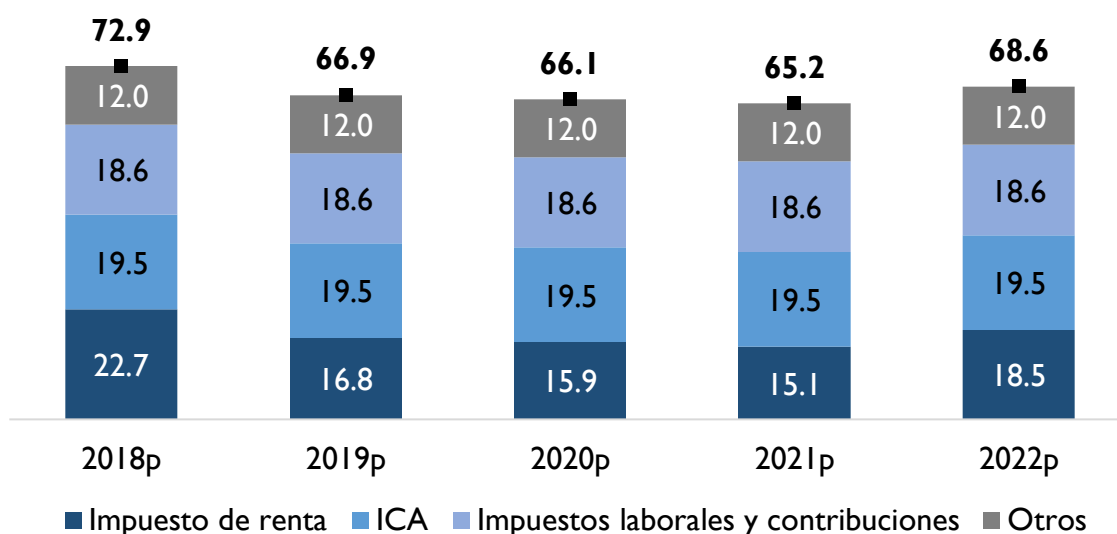


Fuente: Cálculos MHCP-DGPM. La sobretasa aplicaba a empresas con utilidades mayores a \$800 millones.

⁸ La empresa hipotética que se modela con la metodología del Doing Business es mediana, a la luz de la clasificación colombiana, y tiene una utilidad antes de impuestos menor a \$800 millones. En ese sentido, para modelar este ejercicio de una empresa que estuviera obligada a pagar sobretasa en 2018, se incorporaron dos supuestos a la metodología: i) los ingresos brutos de esta empresa hipotética son 4,5 veces mayores al del ejercicio original del Doing Business, de tal forma que llega al nivel que tendría una empresa con ingresos brutos exactamente iguales al umbral que divide las empresas medianas y grandes de acuerdo a la normatividad colombiana; ii) la utilidad antes de impuestos se ajusta proporcionalmente a este cambio en los ingresos brutos. De este modo, la tarifa efectiva de esta empresa mediana es la misma que para una empresa pequeña, de 2019 en adelante. Esta empresa estándar es una empresa industrial dedicada a la fabricación de materas, las cuales comercializa al por menor. La empresa comenzó actividades en 2017. Asimismo, tiene una facturación equivalente a 1.050 veces el ingreso per cápita (aproximadamente 14 mil millones de pesos), y un margen de utilidad fijo con costos equivalentes al 83% de los ingresos. Asimismo, se incluye en el ejercicio el pago de salarios y gastos administrativos.

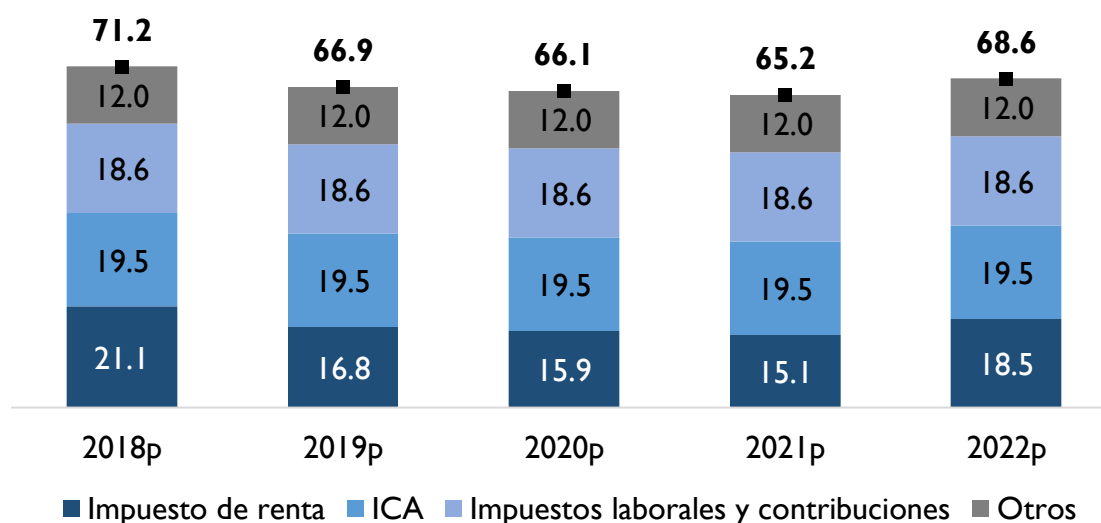
⁹ En el régimen SIMPLE entran empresas con ingresos hasta 80.000 UVT (\$2.905 millones a precios de 2021), por lo cual clasifican parte de las pequeñas empresas de acuerdo con la clasificación del Decreto 957 de 2019.

Gráfico 5. Carga tributaria de una empresa con sobretasa en 2018 (% de las utilidades)



Fuente: Doing Business. Cálculos MHCP-DGPM

Gráfico 6. Carga tributaria de una empresa sin sobretasa en 2018 (% de las utilidades)



Fuente: Doing Business. Cálculos MHCP-DGPM

Descuento del 50% del pago de ICA en el impuesto de renta

El presente proyecto propone desmontar la ampliación del descuento tributario por pago de ICA del 50% al 100% en el impuesto de renta. Con la finalidad de fortalecer los ingresos tributarios y tener un equilibrio más eficiente entre los impuestos territoriales y nacionales, se propone suspender la ampliación del descuento tributario del 100% del ICA efectivamente pagado. La propuesta no desmejoraría el tratamiento del pago de ICA para efectos del impuesto

de renta frente a la situación del año gravable en curso al ser una medida que se encontraba prevista solo a partir de la vigencia 2022.

Sobretasa transitoria al sector financiero

Para los años 2022, 2023, 2024 y 2025 se propone mantener un gravamen adicional para las instituciones financieras de 3 puntos porcentuales. Para fortalecer los ingresos tributarios y apoyar los programas sociales, se propone una sobretasa de 3 puntos porcentuales hasta 2025, aplicable a las instituciones financieras, que tengan una renta líquida gravable superior a 120.000 UVT. Esta sobretasa corresponde a un incremento adicional frente al proceso de desmonte de reducción de la tarifa general mencionado anteriormente (detalle de la subsección previa). Así, el sector presentaría una tarifa total de 38%, nivel similar al observado en 2018. Al respecto, se aclara que para el año 2022, se plantea eliminar la destinación específica de la sobretasa vigente para este sector.

Esta propuesta se realiza en atención a fortalecer los ingresos tributarios para garantizar la continuidad de los proyectos sociales con el fin de superar los efectos de la crisis económica y social.

2.1.2. Mecanismo para luchar contra la evasión

Uno de los mecanismos principales que debe utilizar el Gobierno nacional para incrementar el recaudo de ingresos tributarios es disminuir la evasión tributaria. De acuerdo con cifras de la DIAN, los impuestos de renta y de IVA, en conjunto, presentan una evasión que asciende a cerca del 4% del PIB, valor que representa un poco menos de una tercera parte de los ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central, por lo cual, es necesario enfatizar más en este aspecto e incorporar medidas que faciliten las labores de fiscalización de la DIAN frente a estos tributos.

El Registro Único Tributario-RUT y la facturación electrónica se constituyen en fuentes fundamentales de información que contribuyen al ejercicio del control y lucha contra la evasión. En esa medida, es necesario que se amplíen las fuentes de información y se fortalezca el sistema de factura electrónica, el cual está compuesto por diferentes documentos electrónicos, que permitirán el soporte de ingresos, costos y gastos. Lo anterior se logrará por medio de incentivos, medidas coercitivas y facultades de la DIAN para ampliar su capacidad de inscribir ciudadanos en el RUT sean, o no, sujetos de obligaciones ante la administración tributaria.

El presente proyecto de ley incluye un conjunto de medidas para mejorar los ingresos tributarios a partir de disminuir la evasión. De esta forma, se requiere entonces impulsar la gestión de control de la DIAN mediante mecanismos adicionales que le permitirán a la entidad ser más eficiente en el control de la evasión.

Facultad para facturar impuesto de renta

La DIAN podrá facturar el impuesto a los contribuyentes con base en información de la factura electrónica y exógena tributaria. Con la finalidad de facilitar el cumplimiento tributario, se propone la incorporación de un mecanismo de facturación del impuesto de renta que se hará a partir de información validada por medio de la facturación electrónica y la información exógena tributaria, acompañado de la facultad de la DIAN para inscribir de oficio en el RUT a cualquier

persona natural que sea sujeto de obligaciones administradas por dicha entidad. Esto le dará a la DIAN la posibilidad de inscribir en el RUT a los sujetos de obligaciones tributarias, permitiéndole conocer los resultados económicos de sus actividades y por ende controlar el aporte que deban realizar al sostenimiento fiscal del Estado. Lo anterior permitirá:

- Reducir los costos a los ciudadanos de cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- Disminuir la evasión del impuesto sobre la renta, mediante la determinación oficial del impuesto sobre la renta por el sistema de factura electrónica.
- Contar con títulos ejecutivos que permitan a la administración tributaria elevar los niveles de recaudo por vía del impuesto sobre la renta, evitando de esta manera los procesos de determinación de este impuesto, con lo anterior se agilizarán los procesos de cobro y eficiencia del recaudo del tributo.

Detección de beneficiarios finales

El presente proyecto crea un concepto unificado de beneficiario final, el Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB) y el Sistema de Identificación de Estructuras Sin Personería Jurídica. Actualmente, el concepto de beneficiario final no tiene una sola definición y la implementación práctica para los ciudadanos hoy es difícil al no coincidir los elementos en las diferentes definiciones y no encontrarse acorde con los estándares internacionales. Esta modificación se hace en aras de aumentar la transparencia e información en las declaraciones de las personas jurídicas y estructuras sin personería jurídica, promover el intercambio internacional de información y buscando cumplir con los compromisos internacionales del país con el GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional) y la OCDE.

Georreferenciación y valor real en la venta de inmuebles

En el proyecto de ley se busca eliminar la práctica del subregistro o subvaloración en la venta inmuebles y que los notarios queden sujetos a las sanciones procedentes por no enviar o enviar errónea o extemporáneamente información relacionada con el valor comercial de los bienes. A partir del establecimiento de una obligación de verificación de los valores declarados en el sistema de georreferenciación, se permitirá un control más eficiente de las bases gravables que los contribuyentes presentan cuando se efectúan transferencias de inmuebles. Para ello, la DIAN establecerá un sistema de georreferenciación a fin de poder determinar el valor comercial en la venta predios con fundamento en datos estadísticos, listas de precios, bases de datos, ofertas u otro mecanismo que permita determinar el valor comercial de los bienes raíces. Por su parte, los notarios deberán hacer uso del sistema de georreferenciación e informar tanto a los contribuyentes como a la DIAN si la venta del inmueble se hace por debajo del 85% del valor comercial del inmueble; esto es, en contraposición a lo actualmente previsto en el artículo 90 del Estatuto Tributario y, de no informarlo, hacerlo con errores o de forma extemporánea, los notarios estarán sujetos a sanciones.

2.1.3. Otras disposiciones en materia tributaria

Impuesto de normalización tributaria

Este proyecto de ley contiene disposiciones que buscan que los contribuyentes declaren y formalicen activos omitidos y/o pasivos inexistentes con el impuesto de normalización. Con la finalidad de fortalecer la capacidad de fiscalización de la DIAN, disminuir la evasión

y fomentar la inversión en el país, se establece un impuesto transitorio para regularizar los activos omitidos y/o pasivos omitidos. La tarifa del impuesto será del 17%, 2pp superior frente a la aplicable para la vigencia 2020. Adicionalmente, con el fin de facilitar, acelerar y asegurar el recaudo bajo los principios de eficiencia y equidad tributaria el impuesto complementario de normalización estará sujeto a un anticipo del cincuenta por ciento (50%) de su valor, que se pagará en el año 2021, y que será calculado sobre la base gravable estimada de los activos omitidos o pasivos inexistentes del contribuyente al momento de la entrada en vigencia del presente proyecto de ley.

Tarifa de retención en la fuente aplicable sobre las utilidades obtenidas por las inversiones de capital del exterior de portafolio sobre valores de renta fija pública y privada

En el presente proyecto se propone reducir la tarifa de retención a título del impuesto sobre la renta de 5% a 0% sobre las utilidades obtenidas por las inversiones de capital del exterior de portafolio sobre valores de renta fija pública y privada. Esta propuesta se realiza en atención a mejorar la competitividad del país, frente a otros países, para atraer inversión extranjera, pues el nivel impositivo sobre las utilidades de las inversiones de renta fija para fondos de capital extranjero es uno de los factores más relevantes para la dinámica de estos flujos de capital. Lo anterior, proporcionando recursos de crédito que permitan subsanar las necesidades presupuestales de la Nación, en una coyuntura social y económica compleja.

En el caso colombiano, las reducciones en las tarifas de este impuesto, como la establecida en la Ley 2010 de 2019, han generado importantes entradas de flujos extranjeros y han optimizado el proceso de financiamiento en el mercado local. Este incremento en la inversión extranjera contribuyó de manera significativa al financiamiento del déficit de cuenta corriente en las últimas vigencias. Así mismo, esta medida generaría un impacto positivo al ser un factor relevante para generar mayor interés por parte de inversionistas extranjeros y, en este mismo orden de ideas, mitigar los efectos de la pérdida de grado de inversión de los títulos de renta fija pública.

Además, en términos comparativos, la región presenta tarifas impositivas más bajas que las de Colombia por concepto de retención en la fuente para inversiones en deuda pública y privada de inversionistas extranjeros. Esto genera claras desventajas al momento de atraer flujos de capital externo. Es el caso de economías como Panamá, Uruguay, Perú y Chile que presentan a la fecha tarifas de retención de entre 0% y 4%, por lo cual, en ambientes de alta volatilidad, como los actuales, dicha tarifa de retención contribuye a hacer más competitivo el mercado local y como ya se mencionó aumentar el flujo de recursos.

2.2. Políticas de austeridad, gasto social y reactivación económica

2.2.1. Implementación de políticas de austeridad en el funcionamiento del Estado, para incrementar el espacio fiscal y financiar el gasto social

Uno de los pilares del presente proyecto de ley consiste en intensificar la implementación de medidas de austeridad en el gasto público, para financiar la política social y contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas. El objetivo es generar ahorros sustanciales en los gastos de funcionamiento del Estado para poder fortalecer su solvencia y tener una mayor

eficiencia en el gasto público, protegiendo los recursos destinados a la inversión pública y el gasto social. La implementación de estas disposiciones contribuye a la estabilización y reducción de la deuda pública, al asegurar que el nivel de gasto que tiene el Estado resulte más consistente con su nivel de ingresos.

A continuación, se describen las modificaciones que se plantean en este proyecto de ley para intensificar la austeridad del gasto público:

Gastos de personal

Para generar ahorros en los gastos de funcionamiento de forma permanente, se proponen medidas destinadas a limitar el crecimiento de los gastos en servicios de personal, de tal forma que estos no se incrementen en términos reales. La implementación de estas medidas se realiza sin afectar el poder adquisitivo de los funcionarios públicos, en línea con las disposiciones constitucionales en la materia. Esto permite tener un ahorro recurrente y creciente en el tiempo en el gasto público, ya que se modifica la tasa de crecimiento de este rubro de forma permanente. Estos ahorros se materializarían a partir del 2023, debido a que el crecimiento de los salarios para el año 2022 fue decidido en la negociación colectiva del incremento salarial para los servidores públicos del año 2021¹⁰. Con esta medida, se generarán ahorros crecientes, que ascenderán en promedio para el periodo 2022-2032 a 0,1% del PIB, equivalente a \$1,4 billones de pesos a precios de 2022.

Adquisición de bienes y servicios

Como parte de la política de austeridad para el sector público que se incorpora en el proyecto de ley, se propone limitar la adquisición de bienes y servicios a aquellos que son estrictamente esenciales. De esta manera, se propone que para el periodo 2022-2031, el crecimiento del gasto en adquisición de bienes y servicios de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación no podrá superar la meta de inflación esperada en cada año en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Las restricciones propuestas en el incremento que podrán tener estos rubros logran incrementar la eficiencia del gasto público, dado que se pone énfasis en el hecho de que las distintas entidades públicas deben destinar sus recursos de funcionamiento solamente a los elementos esenciales para desempeñar su actividad. De forma complementaria, se contemplan disposiciones destinadas a recortar gastos específicos por parte de las entidades, tales como viáticos, papelería, gastos de impresión, publicidad, adquisición de vehículos y combustibles, telefonía móvil y arrendamientos. Como consecuencia de la implementación de estas políticas, se generaría un promedio anual de \$85 mil millones a precios de 2022, en promedio para el periodo 2022-2032.

Congelamiento de las transferencias

Adicionalmente, se propone la implementación de medidas que buscan que se genere una reducción gradual, durante los próximos 5 años, de las transferencias incorporadas en el Presupuesto General de la Nación. De esta medida estarían exceptuadas las transferencias específicas de rango constitucional como las destinadas al Sistema General de Participaciones (SGP), las destinadas al Sistema de Seguridad Social (aseguramiento en salud y pensiones), los

¹⁰ El acuerdo para el ajuste salarial de los servidores públicos se firmó el 14 de junio de 2021. El aumento salarial será del 2,61 % para 2021 y de 1,64 % más el Índice de Precios al Consumidor (IPC) para 2022.

aportes de la Nación a las Instituciones de Educación Superior Públicas y el pago de sentencias. De esta manera, se busca generar ahorros en el rubro que representa la mayor parte de los gastos de funcionamiento del Gobierno nacional¹¹, a la vez que se protege los rubros de transferencias esenciales para la implementación de la política social. Por medio de estas disposiciones se generarán ahorros de \$339 mil millones en promedio por año, a precios de 2022, en el periodo 2022-2032.

Disminución del valor de contratos de prestación de servicios

Como parte de la implementación de medidas de austeridad, se propone disminuir 10% el gasto de las entidades en contratos de prestación de servicios, con respecto a su asignación presupuestal destinada a este fin en 2019. Se contempla que esta reducción se realice de forma progresiva, de tal forma que no se afecte el desempeño de las funciones de las entidades. Sin embargo, la reducción en estos gastos no podrá ser inferior a un 1% anual. De igual forma, se contempla una excepción para esta medida, en los eventos en los que las entidades no cuenten con suficiente personal de planta para realizar las actividades que requieren ser contratadas. Como consecuencia de la implementación de esta medida, se proyecta se generarán ahorros anuales que ascienden a \$127 mil millones en promedio, a precios de 2022, para el periodo 2022-2032.

Facultades para supresión, fusión o reestructuración de entidades del orden nacional

Este proyecto de ley contempla el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República, para expedir, en un término no mayor a 6 meses, normas con fuerza material de ley con el fin de implementar medidas de austeridad en el gasto público en funcionamiento, y asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por medio de estas facultades, el Presidente de la República podría: i) suprimir, fusionar, reestructurar, modificar entidades, organismos y dependencias de la Rama Ejecutiva del poder Público del orden nacional; ii) disponer la fusión, escisión o disolución y consiguiente liquidación de entidades públicas, sociedades de economía mixta, sociedades descentralizadas indirectas y asociaciones de entidades públicas; iii) realizar las modificaciones presupuestales necesarias para financiar los gastos de funcionamiento e inversión necesarios para el cumplimiento de las funciones que se asignen a las entidades escindidas, suprimidas, fusionadas, reestructuradas, modificadas o disueltas; y iv) determinar la adscripción o la vinculación de las entidades, organismos y dependencias de la Rama Ejecutiva del poder Público del orden nacional.

Lo anterior, con fundamento en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, en virtud del cual el Congreso de la República puede revestir al Presidente de la República de precisas facultades para expedir normas con fuerza de ley. Es decir, respecto de asuntos y materias determinadas, y en el marco de especiales condiciones, de manera que esta habilitación sea realmente una facultad extraordinaria y no se convierta en la regla general de producción normativa.

¹¹ Las transferencias representaron el 79% de los gastos de funcionamiento del Gobierno Nacional Central para el año 2019. Posteriormente, este porcentaje aumentó, como consecuencia de la implementación de políticas para mitigar los efectos de la pandemia sobre el tejido socioeconómico.

Conforme con lo dispuesto en el referido numeral 10 del artículo 150 de la **Constitución Política**, estas condiciones se pueden resumir así:

- **Limitaciones temáticas.** El Gobierno está habilitado a legislar en cualquier tema, salvo que se trate de Códigos o de asuntos que son materia de leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco y leyes que decretan impuestos, puesto que, por su amplio impacto democrático, esos asuntos están sometidos a reserva de ley formal.
- **Límite temporal.** La “delegación” de la facultad legislativa no puede ser superior a seis (6) meses. Entonces, aunque el tiempo en el que el Ejecutivo puede hacer uso de las facultades puede señalarse expresamente en la ley, este no puede exceder de seis (6) meses.
- **Límites materiales.** Las reglas constitucionales son claras: se otorga la habilitación legislativa solamente “*cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen*”, de manera precisa, esto es, deben ser claras, concretas y determinadas. Se debe determinar el asunto o materia sobre la cual debe recaer el ejercicio o uso de las facultades. Finalmente, los decretos que dicte el presidente sólo pueden versar sobre los asuntos estrictamente señalados en la ley habilitante.
- **Límites procedimentales.** La Constitución exige que las facultades extraordinarias sean solicitadas expresamente por el Gobierno y sean aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara legislativa.

Así las cosas, este otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República, que se hace para modificar la estructura de los organismos y dependencias de la Rama Ejecutiva, obedece a la necesidad de adoptar medidas de austeridad en el gasto público. De esta manera, con estas medidas se contribuiría a asegurar la sostenibilidad en las finanzas públicas, en la medida en la que el gasto público sería parte del ajuste fiscal que es necesario que realice el Gobierno nacional para estabilizar y posteriormente reducir el endeudamiento público. Esta disposición permitiría realizar cambios inmediatos e inminentes con este fin. Además, si se adelanta el trámite de una ley ordinaria que los establezca, implicaría abordar un mecanismo que no podría responder de forma oportuna y adecuada a la celeridad ni a la profundidad técnica que requieren, por la misma dinámica que la ley y los procedimientos demandan.

Lo anterior, en línea con uno de los propósitos de la presente iniciativa legislativa, cuyo objeto es adoptar un conjunto de medidas para la austeridad en el gasto público, para así financiar la política social y contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas. Ello supone, por tanto, revisar las presiones fiscales derivadas de costos de funcionamiento de los organismos y dependencias de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional y con ello generar eficiencias en el uso de los recursos públicos.

Es importante señalar que el proceso de transformación que ha sufrido el país en los últimos años requiere un importante esfuerzo para adecuar las instituciones existentes. En especial, para reestructurar órganos creados para realizar funciones que están siendo asumidas o asignadas a otros niveles de gobierno, eliminar la duplicidad de funciones y ajustar plantas de personal que no corresponden con los avances tecnológicos y administrativos producidos en los últimos años. De esta forma, la reestructuración y ajuste del marco institucional

requiere una respuesta del legislador que permita que el Estado desarrolle sus funciones, de acuerdo con los principios de eficiencia, eficacia y racionalización de recursos de que tratan las normas vigentes.

2.2.2. Fortalecimiento del gasto social y reactivación económica

2.2.2.1. Programa Ingreso Solidario

Los programas de transferencias monetarias juegan un papel clave en la construcción de la infraestructura de equidad. A través de estos se realiza uno de los mayores esfuerzos para disminuir la pobreza, garantizar la cobertura de necesidades básicas y promover la movilidad social. Lo anterior se logra en la medida que, con las transferencias monetarias, los hogares que cumplen con los requisitos de cada programa deciden libremente cómo utilizar los recursos que reciben del Gobierno, atendiendo sus necesidades más apremiantes. En la actualidad se cuenta con cuatro programas de transferencias monetarias: i) Familias en Acción, ii) Jóvenes en Acción, iii) el Programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, y iv) Programa Ingreso Solidario.

Estos programas de transferencias monetarias están respaldados por estudios que corroboran la importancia y utilidad de estos sobre el desarrollo de capital humano y el progreso económico del país. En particular, las transferencias monetarias pueden desempeñar un papel importante en aumentar el crecimiento económico de corto plazo, cuando existen excesos de capacidad instalada, como ocurre en la actualidad. Al respecto, (Cammerraat, 2020), al analizar los efectos del gasto social en el crecimiento económico, considera que el gasto social puede tener un efecto positivo y estabilizador sobre la demanda agregada. Este efecto es mayor en los programas mejor focalizados, toda vez que los hogares de menores ingresos consumen una mayor proporción de su ingreso. Por otra parte, (Gertler, Martínez, & Rubio-Codina, 2012) muestran que, en el caso de México, los programas de transferencias monetarias pueden tener efectos multiplicadores en el ingreso. Los autores muestran que estas transferencias están asociadas con un incremento de largo plazo en el consumo de los hogares beneficiarios, derivado de la inversión de parte del ingreso recibido en actividades productivas.

Ahora, el éxito de estos programas debe ir de la mano de herramientas que cuenten con las bases necesarias para focalizar los programas, acelerando la reducción de los niveles de pobreza generados por la emergencia y, por esa vía, incrementar la equidad de ingresos en el país. Es por esto que el Gobierno aceleró la implementación de estrategias dirigidas a la modernización de la política social, a partir de la actualización del Sisbén IV y la implementación del Registro Social de Hogares (RSH)¹². Por un lado, la cuarta versión del Sisbén trae consigo mejoras metodológicas y en la recolección de datos, permitiendo que se consolide como una potente herramienta de focalización, con capacidad de registrar la dinámica de los ingresos de los hogares y el entorno en el que viven, y facilitando el proceso de identificación de individuos que entran o salen de la situación de pobreza a lo largo del tiempo. Por otro lado, el RSH permitirá articular la información socioeconómica de los hogares con los beneficios que reciben, para orientar de mejor manera los subsidios e incluir a las personas que no cuentan con ayudas del Estado pero que podrían requerirlo por sus condiciones socioeconómicas. De esta manera, este

¹² Creado por el Decreto 812 de 2020.

registro tiene como propósito validar y actualizar la información socioeconómica de las personas y hogares, a través del uso de registros administrativos y de caracterización de la población¹³.

En la medida que estas fuentes de información se complementen y se asegure su complementariedad, será posible realizar una articulación apropiada de la oferta de programas a los que un mismo hogar puede participar. La correcta implementación y complementariedad entre sistemas de información permitirá que se consolide una estructura de protección social actualizada, dinámica y con una alta cobertura para una adecuada focalización y articulación de la oferta de programas sociales. Finalmente, sin perjuicio de todo lo expuesto, la responsabilidad del buen funcionamiento de estas asignaciones de recursos no solo recae en el gobierno, sino también en los ciudadanos; su participación y contribución a la actualización de los registros constituye una piedra angular para facilitar el diseño de los programas sociales necesarios para robustecer la progresividad del gasto.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) estima que un total de 3,7 millones de hogares, principalmente hogares en situación de pobreza extrema o pobreza moderada recibió transferencias monetarias de al menos uno de los programas tradicionales¹⁴ de Gobierno en el 2020, lo que correspondía a cerca del 60% de los hogares en condición de pobreza para ese año. Estas transferencias han constituido el mecanismo fundamental de la política del gobierno en materia social. Dicha política ha sido fundamental para la reducción de la pobreza a lo largo de este siglo. En efecto, de acuerdo con cifras del DANE, la pobreza se redujo de 40,8% en 2012 a 35,7% en 2019¹⁵. Pese a los importantes avances en los objetivos de asistencia social para la superación de la pobreza, se evidencian espacios de mejora. Estos retos son especialmente relevantes en el contexto de la actual emergencia, teniendo en cuenta que los hogares han sufrido una caída significativa en su ingreso como consecuencia del choque económico derivado de la pandemia del COVID-19 y de las restricciones a la movilidad implementadas en todo el país para contener su propagación.

En respuesta a ello, el Gobierno nacional dispuso de un conjunto de ayudas extraordinarias a los hogares más necesitados. Estas ayudas tienen como objetivo mitigar los efectos negativos sobre los ingresos de los hogares generados por las medidas de contención y aislamiento adoptadas en el territorio nacional durante el año pasado y que cuenta con: 1) giros extraordinarios para los programas de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, 2) ampliación anticipada en cobertura de la Compensación del IVA al pasar de 300 mil hogares a 1 millón, e 3) implementación del Programa Ingreso Solidario. Este último, se esgrime como una transferencia monetaria no condicionada temporal en favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas – IVA.

Con la creación del Programa Ingreso Solidario, más de tres millones de hogares colombianos reciben mensualmente una transferencia monetaria de \$160.000. Todo esto

¹³ Decreto 812 de 2020, artículo 2.

¹⁴ Esto comprende los programas de Familias en acción, Jóvenes en acción y el Programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor

¹⁵ De acuerdo con la anterior metodología de medición de pobreza (MESEP) en cabeza del DANE, la pobreza pasó de 49,7% en 2002 a 28,2% en 2019.

bajo el marco de una respuesta expedita e innovadora para apoyar a los hogares que por la emergencia son susceptibles de tener una disminución en sus ingresos.

Estos programas han sido oportunos e importantes para contrarrestar los efectos de la pandemia. De acuerdo con cifras del DANE, estos programas mitigaron la incidencia en la pobreza monetaria y la pobreza extrema a nivel nacional en 2,2pp y 2,6pp, respectivamente, en 2020 (**Cuadro 2**).

Adicional a lo anterior, de acuerdo con Gallego et al. (2021)¹⁶ el Programa Ingreso Solidario demostró ser un programa exitoso para apoyar a las familias más afectadas por el choque de la pandemia. Específicamente, el programa no solo demostró efectividad en atenuar la caída en los ingresos de los hogares más vulnerables, sino que también tuvo impactos positivos en la inclusión financiera y sobre el gasto de los hogares, en particular el gasto asociado a educación de niños en edad escolar y salud. Por otra parte, a pesar de la ausencia de condicionalidades para la entrada y acceso de los beneficiarios, el Programa Ingreso Solidario estuvo alineado con el objetivo principal de los programas de transferencias monetarias y no generó incentivos perversos sobre la participación de los hogares en el mercado laboral. Todo esto respaldado por las herramientas de asignación y focalización (Sisbén y Registro Social), que han permitido que el programa llegue a los hogares más vulnerables y afectados por la pandemia.

Cuadro 2. Resultados tasa de Pobreza 2020 - Aportes Programas sociales

	2019	2020	Diferencias (2020) - (2019)	Incidencia de las ayudas del Estado (puntos porcentuales)		
				Tradicionales	Extraordinarias	Total
Pobreza Monetaria	35,7%	42,5%	6,5	-1,4	-2,2	-3,6
Pobreza Extrema	9,6%	15,1%	5,5	-2,1	-2,6	-4,7

Nota: Las ayudas tradicionales consideran los programas de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor. Las ayudas extraordinarias consideran los pagos extraordinarios de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, la compensación de IVA, el Programa Ingreso Solidario y otras ayudas regionales.

Fuente: Boletín de Pobreza - DANE (2021)

En razón a lo anterior, el presente proyecto de ley contempla disposiciones orientadas a reforzar la reducción de la pobreza lograda por las transferencias monetarias, y en particular por parte del Ingreso Solidario, para 2021 y 2022. En primer lugar, se propone extender el esquema actual del Programa Ingreso Solidario hasta junio de 2022, que considera una fase de transición. En segundo lugar, se propone rediseñar el esquema de este programa, el cual estará vigente entre julio y diciembre de 2022.

Ampliación del Programa Ingreso Solidario hasta junio de 2022

Dentro de las disposiciones del presente proyecto de ley se contempla extender el esquema actual del Programa Ingreso Solidario hasta junio de 2022. Esta extensión se realizará en dos fases separadas. En la primera de estas, que se ejecutará entre septiembre de 2021 y marzo de 2022, se realizará la transferencia actual de \$160.000 pesos para el número de

¹⁶ Gallego, J., Hoffmann, B., Ibarrarán, P., Medina, M. P., Pecha, C., Romero, O., Stampini, M., Vargas, D., Vera-Cossio, D. A. (2021). *Impactos del programa Ingreso Solidario frente a la crisis del COVID-19 en Colombia*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0003261>

hogares actualmente beneficiarios del programa. Así, en esta primera fase el programa se extiende con las mismas características que actualmente tiene. En la segunda fase, que se pondrá en marcha entre abril y junio de 2022, no se modificará el monto de la transferencia, y su cobertura se ampliará en alrededor de un (1) millón de nuevos hogares que se encuentran en condición de pobreza extrema. Así, el Gobierno nacional, mediante la Mesa de Equidad, permitirá la ampliación de la cobertura del programa para aquellos hogares en condición de pobreza extrema que no sean beneficiarios del programa, y que además no reciban alguna transferencia monetaria de programas como Familias en Acción, Jóvenes en Acción y del programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor a la fecha en que se apruebe el presente proyecto de ley.

Así pues, Colombia contaría con la red de protección social más grande en la historia del país. Con esto, sumado a los programas de transferencias monetarias tradicionales¹⁷ el Gobierno nacional llegará a 7,8 millones de hogares colombianos (es decir, 29,2 millones de personas) por medio de estos programas sociales, con el férreo propósito de atender las necesidades más apremiantes de aquellos que están en situación de mayor vulnerabilidad.

La propuesta contenida contempla que en diciembre de 2021 los hogares beneficiarios del actual esquema reciban un pago extraordinario de \$480.000. Esta transferencia corresponderá a un giro extraordinario, equivalente a tres veces el monto mensual usualmente girado. Esta transferencia de estas características contribuye al bienestar de esos hogares y se ajusta a sus necesidades de liquidez, convirtiéndose en un impulso económico para estos hogares e indirectamente al crecimiento económico del país. Lo anterior, considerando que en diciembre los hogares suelen tener gastos más altos que en el resto del año¹⁸. A partir de marzo de 2022 se retomarán los pagos de manera consistente con las fases expuestas previamente.

Rediseño del Programa Ingreso Solidario desde julio de 2022

Adicionalmente, las disposiciones contenidas en el proyecto de ley consideran el rediseño del esquema actual del Programa Ingreso Solidario, el cual estará vigente entre julio y diciembre de 2022.

Los beneficiarios del esquema rediseñado del Programa Ingreso Solidario continuaran siendo aquellos hogares en condición de pobreza extrema, pobreza moderada y vulnerabilidad económica. Estos hogares se identificarán de acuerdo con el Sisbén IV o las herramientas de focalización del Gobierno que hagan sus veces, y que no pertenezcan a alguno de los otros programas de transferencias monetarias administrados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS (Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Programa de Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor). La implementación de este esquema rediseñado se suma a la transición que seguirán los otros programas de transferencias monetarias, los cuales a partir del tercer trimestre de 2022 empezaran a focalizarse a los hogares e individuos beneficiarios a partir del Sisbén IV.

Si bien los detalles técnicos serán reglamentados, se contempla que con el rediseño del programa la transferencia monetaria no condicionada, directa y periódica para los hogares

¹⁷ Jóvenes en Acción, Familias en Acción y el Programa de Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor.

¹⁸ De acuerdo con información del DANE, en términos reales el consumo de los hogares en el cuarto trimestre, en promedio, es 10,5% superior al promedio de gasto del resto de trimestres. Por otra parte, la empresa de consultoría Raddar en sus informes de seguimiento del comportamiento del gasto de los hogares para las 13 ciudades principales del país, muestra que el gasto de estas unidades presenta un mayor crecimiento en los meses de diciembre, jalonado por las compras de la temporada navideña.

en condición de pobreza extrema y pobreza moderada estará en función de la brecha de ingreso de los hogares beneficiarios (*Brecha de Ingresos_i*). Esta corresponde a la diferencia de ingresos de cada individuo (*Ing_i*) y la línea de pobreza monetaria para el dominio geográfico en el que reside (*LP_i*), calculada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) para 2020.

$$Brecha\ de\ Ingresos_i = LP_i - Ing_i$$

Con esta información, se define la mediana de la brecha de ingresos de los hogares en condición de pobreza extrema y pobreza moderada, a partir de las herramientas de información con las que disponga el Gobierno nacional. Tal y como estipula la disposición incluida en el proyecto de ley, la focalización estará basada en los grupos de clasificación Sisbén IV. En particular, los grupos de Sisbén A y B agrupan conceptualmente a la población en pobreza extrema y pobreza moderada del país, respectivamente.

El monto de la transferencia que recibirán los hogares dependerá de la mediana de la brecha de ingresos, un factor diferencial y el número de personas que integran el hogar. Así pues, el monto de la transferencia periódica para los hogares en condición de pobreza (*PIS_{x,j}*) se obtendrá de la mediana de la brecha de ingresos (por individuo) para cada grupo de clasificación (*Brecha de Ingresos_x*), multiplicada por un factor diferencial (α_x), el cual representa un porcentaje de la brecha de ingresos y se calibra de forma consistente con el criterio de focalización y progresividad del programa. Así, este factor diferencial dependerá del grupo de clasificación al que pertenece el hogar. Para efectos del diseño propuesto en el presente proyecto de ley, α tomará el valor de 0,35 para el grupo de clasificación de pobres extremos y 0,74 para pobres moderados. Todo lo anterior, estará multiplicado por el número de integrantes que componen el hogar (*n_j*), el cual tomará el valor de seis (6) para hogares con seis (6) o más individuos.

$$PIS_{x,j} = Brecha\ de\ Ingresos_x * \alpha_x * n_j$$

Donde:

- x: Hace referencia al grupo de clasificación al que pertenece el hogar beneficiario, focalizado a partir de las herramientas de información que para estos efectos disponga el Gobierno, por ejemplo, el grupo de Sisbén al que pertenece el hogar (A o B).
- j: Hace referencia al hogar beneficiario

En este sentido, la transferencia que otorgará el rediseño del Programa Ingreso Solidario para los hogares en condición de pobreza extrema y pobreza moderada variará en función de la situación socioeconómica de los hogares y la cantidad de personas que conforman el hogar. En particular, el rediseño del programa llevará a que la transferencia que reciban los hogares en condición de pobreza extrema sea mayor a la que recibirán los hogares clasificados en pobreza moderada. Por otra parte, el monto de la transferencia del Programa Ingreso Solidario no podrá ser inferior a \$100.000 y \$80.000 para los hogares en condición de pobreza extrema y pobreza moderada, respectivamente. Asimismo, el monto total de la transferencia no podrá exceder el 65% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV), esto con el fin de evitar distorsiones en el mercado laboral.

Adicional a lo expuesto anteriormente, la transferencia de los hogares en condición de vulnerabilidad económica corresponderá a \$70.000 mensuales, para cada hogar beneficiario. Con esto, se pretende que los hogares en condición de vulnerabilidad económica sigan siendo beneficiarios del programa. No obstante, las diferencias entre la transferencia dirigida a este grupo poblacional, en comparación con los hogares en condición de pobreza y pobreza extrema, se justifica en su mayor nivel de capital humano y sus menores necesidades básicas insatisfechas. De esta forma, estos hogares tienen un mayor potencial de mejorar sus ingresos vinculándose al mercado laboral durante el actual proceso de reactivación económica, con lo cual tienen un mayor potencial de generación de ingresos. Adicional a lo anterior, la evaluación de impacto del programa enfatiza que el apoyo monetario que ofrece a los hogares en condición de vulnerabilidad económica representa una menor proporción dentro de su presupuesto, de tal manera que focalizar los recursos en los hogares con menores ingresos generaría mayores efectos positivos (Gallego et al. (2021)).

De esta manera, el rediseño del programa de transferencias propuesto en este proyecto de ley garantizará que los hogares cuenten con una renta mínima para atender sus necesidades más apremiantes. En línea con lo anterior, es importante destacar que los hogares en pobreza extrema tienen menores opciones para desarrollar ingresos propios, al compararse con las opciones que tienen los hogares en pobreza moderada y en condición de vulnerabilidad, por lo que el esfuerzo del Gobierno nacional debe ser consistente con esta realidad (**Cuadro 33**).

Cuadro 33. Transferencia total mensual por número de personas en el hogar

# de Personal en el hogar	Hogares en Pobreza Extrema	Hogares en Pobreza Moderada	Hogares en Vulnerabilidad económica
1	\$100.000	\$80.000	\$70.000
2	\$160.000	\$ 107.000	
3	\$240.000	\$ 160.000	
4	\$320.000	\$ 214.000	
5	\$400.000	\$ 267.000	
6 o más	\$480.000	\$ 320.000	

Fuente: MHCP a partir de DNP y GEIH 2020

Desde una óptica de promedios, el rediseño propuesto en el proyecto de ley implica una mejora en la transferencia que reciben los hogares por el Programa Ingreso Solidario frente al esquema que ha operado hasta el momento. El **Cuadro 4** compara la transferencia monetaria promedio que reciben los hogares beneficiarios del esquema actual, con el monto que recibirían los hogares en caso de que se apruebe el esquema rediseñado propuesto en el proyecto de ley (a partir de julio de 2022). En particular, mientras que los hogares en condición de pobreza extrema y pobreza moderada reciben actualmente \$160.000 mensuales, con las disposiciones contenidas en este proyecto de ley, a partir de julio de 2022, en promedio, obtendrían un apoyo monetario de \$267.579 y \$195.906 mensuales, respectivamente. Lo anterior, representa un incremento de 67% en la transferencia para los hogares en pobreza extrema, y un incremento de 22% para los hogares en pobreza moderada.

Es relevante recalcar que el presente proyecto de ley contempla que el rediseño del programa entre en vigencia en julio de 2022. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, o la entidad que administre el programa, se encargará de implementar el esquema propuesto en esta exposición de motivos, por medio del manual operativo del

Programa Ingreso Solidario. Adicionalmente, es importante tener presente que el esquema actual del Programa Ingreso Solidario cuenta con hogares beneficiarios que se encuentran en condición de pobreza extrema (Grupo A de Sisbén), de pobreza moderada (Grupo B de Sisbén), de vulnerabilidad económica (Grupo C de Sisbén) y hogares beneficiarios que no son ni pobres ni vulnerables (Grupo D de Sisbén). Teniendo en cuenta los esfuerzos que realiza el Gobierno nacional con el rediseño del programa, en aras de focalizar de una manera más eficiente los recursos en favor de quienes más lo necesitan y mejorar la distribución del ingreso, se contempla que los hogares que no se encuentran en condición de pobreza ni vulnerabilidad dejen de ser beneficiarios del programa a partir de julio de 2022.

Cuadro 4. Transferencia promedio mensual 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

En este sentido, las proposiciones contenidas en la presente propuesta legislativa lograrían, junto con los efectos derivados del programa de reactivación económica que el Gobierno presentó a través del Conpes 4023 de 2021, que las métricas de pobreza observadas en 2020 presenten correcciones considerables. Particularmente, se espera que en materia de pobreza extrema el país llegue a niveles inferiores a los observados antes de la pandemia de Covid-19 (tasa de incidencia de 9,6%). Esto implica que cerca de 575 mil hogares (aproximadamente 2,0 millones de personas) dejarían de estar en situación de pobreza extrema, lo que significa una disminución de 6,7pp frente a 2020, una vez se tienen en cuenta los efectos de mayor crecimiento económico. De manera similar, en materia de pobreza moderada, con la ampliación del Programa Ingreso Solidario y la implementación de la política de reactivación, se llegará a una corrección en el nivel de pobreza de 8,2pp, lo que significa terminar el 2022 con un nivel de pobreza de 34,3%. Dicha reducción implica sacar de la pobreza a más de 400 mil hogares (alrededor de 1,2 millones de personas).

Finalmente, es importante resaltar que el Gobierno nacional hace un esfuerzo fiscal considerable para dar continuidad al Programa Ingreso Solidario hasta diciembre de 2022. Extenderlo más allá de este periodo de tiempo requeriría fuentes adicionales para su financiamiento.

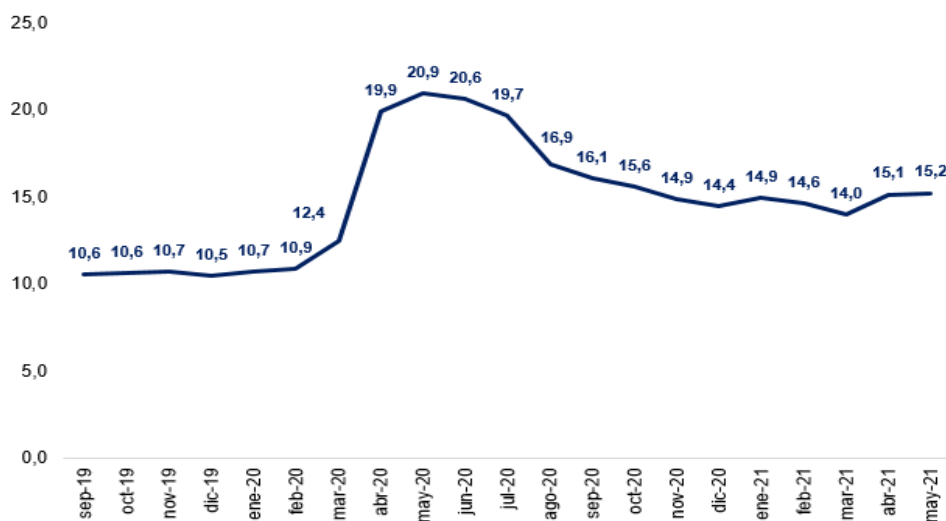
2.2.2.2. Medidas para fomentar la generación de empleo

La pandemia trajo consigo un deterioro sin precedentes en el mercado laboral, tanto por su rapidez como por su magnitud. Entre febrero y mayo de 2020 la tasa de desempleo pasó de 10,9% a 20,9%¹⁹, para luego empezar a recuperarse de manera gradual. Estos niveles de

¹⁹ Corresponde a la tasa de desempleo desestacionalizada reportada por el DANE en el anexo correspondiente al mes de mayo de 2021.

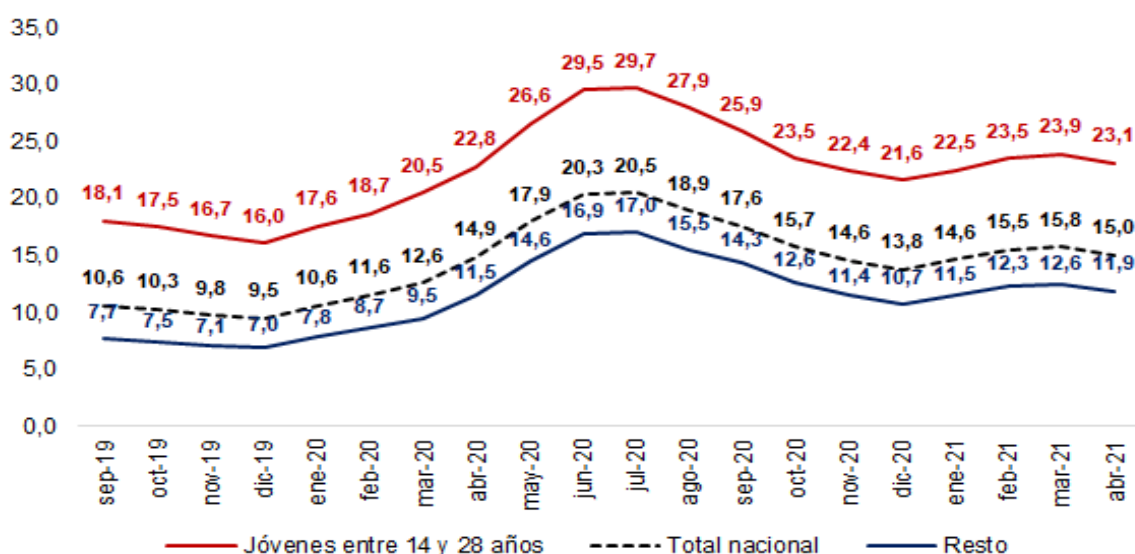
tasa de desempleo no se observaban desde principio de siglo, momento en el cual el país empezaba a recuperarse de la crisis hipotecaria de 1999. Durante el 2020, en promedio, se destruyeron 2,4 millones de empleos con respecto a 2019, que se concentraron principalmente en las actividades de comercio y actividades artísticas.

Gráfico 7. Tasa de desempleo Total Nacional (series desestacionalizadas)



Fuente: DANE

Gráfico 8. Tasa de desempleo juvenil (14 – 28 años) y total nacional - Trimestre móvil.



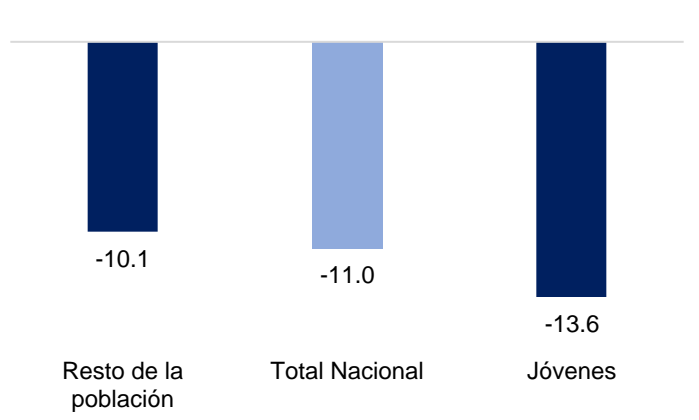
Fuente: GEIH-DANE

El deterioro del mercado laboral no ha afectado por igual a todos los grupos poblacionales. Dentro de los segmentos demográficos más afectados se encuentran los

jóvenes. En efecto, la tasa de desempleo juvenil ha sido uno de los indicadores más afectados. Según cifras del DANE, para el trimestre móvil febrero-abril de 2021 la tasa de desempleo de las personas entre 14 y 28 años se ubicó en 23,1%, mientras que para el total nacional fue de 15,0%. Dicha brecha se ha venido presentando incluso antes de la contingencia: la tasa de desempleo juvenil se ubicó en 17,7% y el total nacional en 10,5% para el promedio 2019.

Los niveles de ocupación mostraron un notable deterioro entre los años 2019 y 2020. La variación porcentual de la ocupación de jóvenes fue uno de los indicadores más afectados mostrando una caída interanual de 13,6%. Respecto al resto de la población, si bien se vio una fuerte caída de la ocupación de 10,1%, esta es 0,9pp menor que el nivel nacional. En tanto, es imprescindible brindar condiciones en la recuperación del mercado laboral, siendo los jóvenes el grupo poblacional en donde se deben enfocar mayores esfuerzos.

Gráfico 9. Variación porcentual en los niveles de ocupación por grupo (2019-2020)



Fuente: GEIH-DANE

Teniendo en cuenta que la disminución del costo de la nómina para las empresas tiene efectos positivos en la creación de empleos, se propone un programa que brinde un incentivo sobre los costos de nómina de los empleadores. En este sentido, Morales y Medina (2017) encontraron que disminuir el costo a la nómina para las empresas en 13,5 puntos porcentuales se tradujo en la creación de más de 213 mil empleos formales. Bajo esta justificación, se propone un programa de incentivos a la nómina para estimular la creación de empleo.

Con la intención de fomentar la recuperación del mercado laboral, los beneficiarios de este programa podrían recibir los incentivos propuestos hasta por 12 meses, y podrán aplicar a ellos por primera vez hasta casi un año después del momento en que se espera entre en vigencia este proyecto de ley. Adicionalmente, y con el fin de fomentar la aceleración en la creación de empleo, para acceder a este incentivo los empleadores deberán presentar un incremento en su nómina con respecto a marzo de 2021. Posterior a septiembre de 2022, solo podrán recibir incentivos aquellos beneficiarios que se hayan presentado y recibido un aporte antes de septiembre de 2022.

En términos generales se propone:

- Implementar un esquema de incentivos para la contratación de jóvenes entre 18 y 28 años, que sean trabajadores formales adicionales a la nómina de marzo de 2021 y que

devenguen por lo menos un salario mínimo mensual legal vigente (SMLMV). El incentivo será otorgado mediante un aporte estatal equivalente a 25% de un (1) salario mínimo. Este incentivo será recibido directamente por los empleadores.

- Para todas aquellas personas que no se encuentren en el rango de edad anterior, que sean trabajadores adicionales a la nómina de marzo de 2021 y que devenguen entre 1 y 3 SMLMV, se propone un esquema en el que se otorgue un aporte estatal del 10% de un (1) salario mínimo.

Con el objetivo de proteger los recursos públicos, este incentivo estará supeditado a la disponibilidad presupuestal con la que cuente el Gobierno nacional en el Presupuesto General de la Nación. Por lo anterior, se podrán limitar el número de cotizantes a reconocer por empleador beneficiado. Cabe mencionar, que este programa es complementario con el programa PAEF, sin embargo, el incentivo no podrá otorgarse de manera simultánea con otros aportes o incentivos de nivel nacional no tributarios, específicamente los definidos en el Decreto 688 de 2021.

Así, este beneficio podría estar en capacidad de incentivar la vinculación laboral de más de 780 mil trabajadores. Cabe mencionar que estos representan la quinta parte de la población que reportó haber estado en situación de desempleo por más de un (1) mes en 2020.

2.2.2.3. Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF

Las medidas de aislamiento y confinamiento implementadas por el Gobierno nacional supusieron grandes retos para que las empresas del país lograran mantener su operación comercial y productiva, lo que les generó importantes presiones de liquidez. En este marco, durante los Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y considerando que las relaciones laborales toman tiempo en construirse, el Gobierno nacional adoptó medidas orientadas a mantener las nóminas para proteger el empleo formal. Dentro de estas medidas se destaca la creación del Programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF²⁰, el cual entre mayo de 2020 y marzo de 2021 otorgó más de \$6,8 billones de pesos que beneficiaron a 4,1 millones de empleados a nivel nacional y a más de 142 mil empleadores. Es importante destacar que la mayor parte de empleadores que se han visto beneficiados con el aporte estatal han sido las micro y pequeñas empresas, representando el 63% y 28%, respectivamente (**Gráfico 10**).

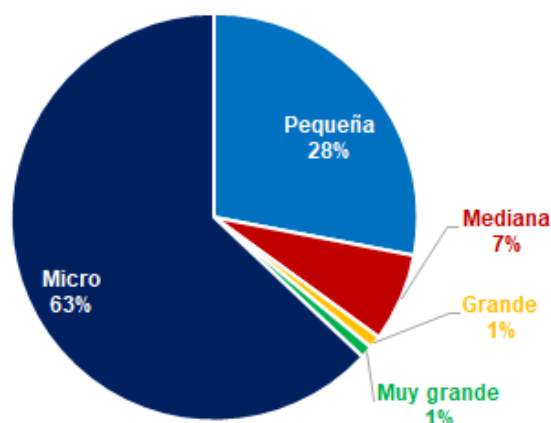
El beneficio del programa ha brindado apoyo a sectores que se han visto ampliamente afectados como consecuencia de la pandemia. En particular, los sectores que más se han beneficiado, desde que se implementó el programa en mayo de 2020 hasta marzo de 2021, son comercio al por mayor y al por menor y las industrias manufactureras, seguidos de sectores como la construcción, alojamiento y servicios de comida, y el sector de transporte y almacenamiento. Esto es coherente con los resultados de actividad económica del DANE, los cuales reflejan que, en general, estos fueron los sectores más afectados por la coyuntura.

En aras de seguir contribuyendo a la recuperación del empleo formal, y teniendo en cuenta que este último no ha recuperado los niveles previos al inicio de la pandemia, el presente proyecto de ley plantea que el programa sea extendido para el periodo julio-diciembre de 2021. Además del impulso que esta disposición pretende generar sobre el mercado laboral, esta

²⁰ Creado mediante el Decreto Legislativo 639 de 2020. Modificado y ampliado por la Ley 2060 de 2020.

medida alivia temporalmente las presiones de liquidez de las empresas, en un contexto en que la actividad productiva sigue recuperándose, medida que se acompaña de la actualización de algunos requisitos como la fecha de renovación del registro mercantil y precisiones sobre el carácter personal de las personas políticamente expuestas. De esta forma, este proyecto busca beneficiar a cerca de 59.068 empresas, lo que corresponde a proteger el empleo de 400.512 trabajadores.

Gráfico 10. Empleadores beneficiarios PAEF por tamaño de empresa²¹



Fuente: UGPP. Boletín consolidado de resultados del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF. Las empresas se categorizan según el número de empleados: microempresa si tiene 10 empleados o menos, pequeña si tiene entre 10 y 50, mediana si tiene entre 50 y 200, grande si tiene entre 200 y 500 y muy grande con más de 500 empleados.

Ahora bien, se propone la ampliación del programa entre julio y diciembre de 2021, manteniendo el beneficio diferencial por género y focalizándolo a las micro y pequeñas empresas, pues éstas corresponden a las que más necesitan el apoyo al haberse visto más afectadas a causa de la pandemia COVID-19. En efecto, a partir de la Encuesta de Micronegocios (EMICRON) del DANE se estima que las microempresas presentaron una variación en el stock de -7,3% durante 2020. Más aún, al revisar las microempresas que cuentan con un registro en la Cámara de Comercio, es decir, que cumplen con el criterio de formalidad de entrada, estas evidenciaron un cambio de -15%, representando cerca del 99% de la reducción total de stock empresarial bajo este criterio, estimada en 241.754 unidades productivas en la vigencia. Lo anterior en un contexto en el que la variación de la cantidad de empresas grandes fue de 1,2% en ese mismo periodo. Adicionalmente, al observar el sector industrial y comercial del país, con base en la Encuesta Mensual Manufacturera con Enfoque Territorial (EMMET) se estima que las microempresas del sector industrial vieron reducidas sus ventas en 41,8% en el año 2020, cifra que es también negativa, pero menor en magnitud, con respecto a las empresas más grandes del sector (-7,6%).

²¹ De acuerdo con el número de trabajadores.

En concordancia con lo anterior, las disposiciones contenidas en este proyecto de ley implican que para ser beneficiario de esta extensión del PAEF deben acreditar un máximo de cincuenta (50) empleados en marzo de 2021, siendo esta la fecha de verificación. De otra parte, se permite el acceso a las personas naturales empleadoras que tengan dos o más trabajadores, lo cual permite focalizar los recursos en nuevas unidades productivas generadoras de empleo. Naturalmente, en ningún caso es deseable que el programa desincentive la generación de empleo de las empresas beneficiarias. Por lo tanto, si los empleadores que tuvieron menos de 50 trabajadores a la fecha de verificación expanden su nómina por encima de este número durante la vigencia del programa, podrán continuar recibiendo el beneficio correspondiente hasta por 50 trabajadores.

Adicionalmente, se le otorgará al Gobierno nacional la posibilidad de extender el PAEF más allá de diciembre de 2021 en consideración de los indicadores económicos, en especial el porcentaje de desempleo y la disponibilidad presupuestal existente. Esta extensión se podrá realizar máximo hasta el 30 de junio de 2022, considerando únicamente los potenciales beneficiarios que a marzo de 2021 cuenten con máximo 50 trabajadores.

Asimismo, se debe tener en cuenta que tanto el programa PAEF como las medidas para fomentar la generación de empleo, son programas complementarios. Esto en el entendido de que el programa PAEF busca brindar un apoyo al sostenimiento de las nóminas de las empresas afectadas por la pandemia, mientras que el programa de generación de empleo busca incentivar la reactivación del mercado laboral mediante la creación de nuevos puestos de trabajo.

Por otra parte, es necesario fortalecer la fiscalización del programa por parte de la UGPP. Teniendo en cuenta que desde la creación del Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF este se ha extendido en dos oportunidades, buscando minimizar los efectos económicos de las medidas de confinamiento adoptadas por el Gobierno nacional y los Gobiernos locales y preservar el empleo, se hace necesario habilitar a la UGPP para que inicie los procesos de fiscalización y demás acciones necesarias sobre los beneficiarios que a la fecha ya han accedido al programa durante las últimas 11 postulaciones, y no hasta la finalización del programa en diciembre de 2021, en aras de agilizar los procesos administrativos requeridos para la protección y control sobre los recursos públicos entregados.

2.2.2.4. Estímulos a la educación superior

La educación ha demostrado ser una importante herramienta para promover la movilidad social, reducir la desigualdad y combatir la pobreza. De acuerdo con Sen (2000) la educación entendida como una oportunidad social en forma de servicios, fortalece las capacidades de la población menos favorecida, en la medida que la dota de habilidades y conocimientos que les permite tomar mejores decisiones y facilita la participación económica de los individuos en la sociedad, contribuyendo en la generación de mayores ingresos.

Colombia a lo largo de los últimos años ha logrado consolidar una política de educación enfocada principalmente en la educación primaria, básica y media. No obstante, el rápido progreso tecnológico, la expansión de las cadenas de valor y la creciente necesidad de resolver problemas complejos, han incrementado la demanda de trabajadores calificados. Lo anterior, ha supuesto un reto para que los países diseñen políticas públicas que permitan consolidar una infraestructura de educación superior robusta.

Por otra parte, la literatura empírica ha demostrado las bondades de implementar políticas encaminadas a mejorar la educación superior, y los efectos significativos que tiene sobre las economías emergentes. Puntualmente, los resultados de asignar un mayor gasto público a la educación terciaria y ampliar su cobertura elevan el crecimiento del PIB per-cápita y tienen efectos positivos sobre el desempeño económico en el largo plazo²².

De acuerdo con información del Ministerio de Educación Nacional, la tasa de cobertura de la educación superior en la última década ha tenido una tendencia creciente, la cual pasó de 39,1% en 2010 a 52,2% en 2019. Lo anterior refleja que aún existe un amplio espacio de mejora para continuar aumentando la cobertura a nivel nacional. Ahora bien, de acuerdo con diversos estudios para Colombia, los retos más significativos de la educación terciaria están asociados con los altos costos de oportunidad que implica financiar un programa de educación superior, lo cual hace que las tasas de deserción sean altas, y a su vez afecta la probabilidad de que un estudiante de educación superior se gradúe en el tiempo adecuado²³.

Sobre este último punto es importante resaltar que la pandemia del Covid-19 tuvo un efecto negativo sobre los ingresos de los hogares, en particular sobre los hogares con mayores carencias. En consecuencia, el coronavirus supuso nuevos retos para el sistema de educación superior, específicamente en la posibilidad de pago de las matrículas y el aumento en la deserción estudiantil. En este contexto, el Gobierno nacional empezó a subsidiar la matrícula de las Instituciones de Educación Superior Públicas a partir de la creación del Fondo Solidario de la Educación. A esto se sumaron los programas de acceso a la educación superior desplegados por el Gobierno, como Generación E, los aportes de los gobiernos territoriales al sistema de educación superior y el plan de auxilios educativos Covid-19 a estudiantes de instituciones de educación superior con créditos vigentes del ICETEX.

En reconocimiento de estos elementos, el presente proyecto de ley contempla disposiciones para promover el acceso a la educación superior. Por un lado, considera destinar recursos para promover el acceso a la educación universitaria, técnica profesional y tecnológica de los jóvenes de los hogares más vulnerables, mediante el pago del valor de la matrícula de los estudiantes de pregrado de las instituciones de educación superior pública. Estos recursos se dispondrán a través de los diferentes programas de acceso a la educación superior pública con los que cuenta el Gobierno nacional, como lo es el Fondo Solidario para la Educación, Generación E, entre otros. Por otro lado, el ICETEX y las entidades públicas del orden nacional podrán otorgar estímulos y/o adoptar planes de alivio que permitan flexibilizar las condiciones de acceso y realizar refinanciación y reestructuración de créditos ya otorgados (sin que en ningún caso ello implique su condonación). El Gobierno nacional reglamentará las medidas de estímulo para promover el acceso a la educación superior, así como los programas de estímulos y/o planes de alivio.

En este sentido, las proposiciones contenidas en la presente propuesta lograrían una mayor inversión social en educación superior, lo cual pretende avanzar en la construcción de un pilar de equidad en Colombia, el cual puede contribuir al crecimiento económico de largo

²² (Echeverría, 2009), (Bouhajeb, Mefteh, & Ammar, 2018), (Maneejuk & Yamaka, 2021) y (Lemus, Casas, & Gil, 2016).

²³ (Sanchez & Márquez, 2013) y (Herrera, 2013).

plazo, mejorar las condiciones del mercado laboral y ayudar en los esfuerzos para superar las brechas de ingresos que existen actualmente en el país.

2.2.2.5. Apoyo a los Sistemas de Transporte Masivo

De acuerdo con la Política Nacional de Movilidad Urbana y Regional, los sistemas de transporte deben ser vistos desde una perspectiva integral. El transporte público se debe integrar como parte de una cultura incluyente y accesible, en la que la calidad de la movilidad incide de forma directa en el nivel de vida de los ciudadanos. En este sentido, el transporte se consolida como un medio para la prestación de servicios sociales como la educación y la salud y garantiza el acceso a derechos fundamentales como el trabajo, por lo que se considera como una de las mejores apuestas para lograr un país próspero, competitivo e incluyente.

Ahora bien, los sistemas de transporte operan con ingresos reducidos que dependen de la demanda de los usuarios y del apoyo de las entidades territoriales y el Gobierno nacional. La pandemia ocasionada por el Covid-19 implicó una restricción del nivel de ocupación de la oferta de los servicios de transporte dado el aislamiento obligatorio, por lo que la demanda cayó en promedio un 85% y los ingresos por venta de pasajes se redujeron en un 55%.

Lo anterior, impactó las principales fuentes de financiación de los entes gestores de los sistemas, generando déficit operacional en los sistemas de las principales ciudades del país. Esto puso en riesgo la prestación del servicio, que, en el contexto de la pandemia, es esencial para la reactivación económica y para el acceso a diversos servicios. Como resultado de la afectación financiera de los prestadores del servicio de transporte público, se requiere contar con recursos adicionales a los disponibles por medios ordinarios que puedan ejecutarse de forma ágil e inmediata. Estos recursos permitirían cofinanciar parte de los déficits operacionales de los referidos sistemas, contrarrestando la afectación a la estabilidad económica y social como consecuencia de la coyuntura que experimenta el país.

Con el fin de sanear las finanzas de los operadores de transporte, se propone hacer uso de recursos del PGN para la vigencia 2021 como vehículo para cofinanciar hasta el 50% de sus respectivos déficits operacionales ocasionados por la pandemia. Esto aseguraría la continuidad en la prestación del servicio de transporte y aceleraría la recuperación de la situación financiera de los sistemas integrados de transporte masivo que se han visto afectados por la emergencia.

El otorgamiento de recursos del PGN para mitigar el déficit operacional de los sistemas integrados de transporte contribuiría a una mejor focalización del gasto público. Además, ayudaría a consolidar una infraestructura de equidad en un marco de sostenibilidad de las finanzas públicas, puesto que facilitará el desplazamiento de la población vulnerable para el desarrollo de actividades productivas que impulsarán el desarrollo de diversos sectores de la economía, además de permitirles generar el ingreso necesario para cubrir necesidades básicas y mantener niveles adecuados de calidad de vida.

2.2.2.6. Otras disposiciones para la reactivación económica

Días sin IVA

Con el objetivo de estimular la actividad comercial y reactivar la economía, se propone establecer una exención en el IVA hasta de tres días (3) al año para algunos bienes. Los consumidores adquirentes de los bienes objeto de este beneficio podrán hacer las compras de

forma presencial o virtual, deberán exigir factura por su compra y tendrán que efectuar el pago usando tarjetas débito, crédito u otros mecanismos electrónicos, lo cual permitirá facilitar las facultades de fiscalización de la DIAN. Los bienes a los que aplica el beneficio corresponden a:

1. Vestuario cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a veinte (20) UVT, sin incluir el Impuesto sobre las Ventas -IVA.
2. Complementos del vestuario cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a veinte (20) UVT, sin incluir el Impuesto sobre las Ventas -IVA.
3. Electrodomésticos cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a ochenta (80) UVT, sin incluir el Impuesto sobre las Ventas -IVA.
4. Elementos deportivos cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a ochenta (80) UVT, sin incluir el Impuesto sobre las Ventas -IVA.
5. Juguetes y juegos cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a diez (10) UVT, sin incluir el Impuesto sobre las Ventas -IVA.
6. Útiles escolares cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a cinco (5) UVT, sin incluir el Impuesto sobre las Ventas -IVA.
7. Bienes e insumos para el sector agropecuario cuyo precio de venta por unidad sea igual o inferior a ochenta (80) UVT, sin incluir el impuesto sobre las ventas -IVA.

Extensión de medidas para apoyar situación financiera de los gobiernos subnacionales

En el marco de la declaratoria de emergencia, el Decreto Legislativo 678 de 2020 permitió, entre otros, dotar de margen maniobra financiero a los gobiernos territoriales vía deuda pública. Por un lado, mediante la ampliación del plazo y el monto de los créditos de tesorería para suplir necesidades de liquidez; y por otro, ampliando temporalmente el límite de sostenibilidad de la deuda establecido por la Ley 358 de 1997 (del 80% al 100% de la relación deuda sobre ingresos corrientes). Cálculos de la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público indican que, sin la ampliación del límite señalado, la capacidad de adquirir nueva deuda por parte de departamentos y municipios se habría reducido en un 16%. No obstante, el Decreto 678 de 2020 permitió un incremento del 16%²⁴, de tal manera que el margen de deuda adicional de las administraciones centrales territoriales es equivalente al 3% del PIB.

En este orden de ideas, y dada la extensión de los impactos económicos de la pandemia, se considera pertinente extender la vigencia de los créditos especiales de tesorería y la ampliación del límite de deuda hasta 2023. Así mismo, se requiere ajustar las condiciones para la contratación de deuda que supere el límite del 100%, empleando para ello las notas de bajo riesgo crediticio que se derivan de las calificaciones de riesgo. De esta forma, se puede avanzar en la ejecución de los proyectos de inversión contenidos en los planes de desarrollo de las entidades territoriales y convertirse en un actor determinante en materia de reactivación económica.

²⁴ Estimaciones realizadas con corte al 1° de enero de 2021.

Extensión beneficios Ley de Turismo

El Gobierno nacional propone la extensión por un año más, hasta 31 de diciembre de 2022, de dos de los beneficios contenidos en la Ley General de Turismo (Ley 2068 de 2020). Las disposiciones que estarán sujetas a esta extensión son la exención transitoria del Impuesto sobre las Ventas (IVA) para la prestación de servicios de hotelería y turismo a residentes en Colombia, y la exención transitoria del pago de sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico para los prestadores de servicios turísticos. Lo anterior, en consideración a los efectos positivos que traería la medida en términos de reactivación económica y consolidación de este sector, que todavía sigue altamente afectado por los efectos negativos derivados de la pandemia del Covid-19. En particular, esta medida es necesaria considerando el rezago que se observa en la recuperación de este sector, con respecto al del aparato productivo agregado.

La extensión del pago de la sobretasa de energía se fundamenta en el impacto positivo que se estima generará esta medida sobre la oferta de habitaciones. Al respecto, es importante considerar los argumentos que en su momento se esgrimieron para permitir la aplicación de estos beneficios durante la vigencia 2021. El beneficio de exención al pago de la sobretasa generaría una potencial reinversión de recursos para el desarrollo de la actividad, lo que se traduciría en ampliación de la oferta de habitaciones y, con ello, un incremento de ingresos. En ese sentido, es importante destacar que este aumento de la oferta de habitaciones se traduciría en un incremento de la demanda laboral, a razón de un empleo directo por cada habitación añadida a la oferta (OMT 2014)²⁵. De ahí que esta medida facilite la generación de empleo y el aumento en el ingreso de las familias, en línea con lo expuesto por parte del Gobierno nacional durante el trámite de la Ley General de Turismo de 2020 (Gaceta del Congreso 901 de 2020)²⁶.

El anterior efecto se complementaría por medio de un estímulo a la demanda por habitaciones y servicios turísticos, generado por medio de la ampliación de una exención transitoria del IVA. De esta forma, el mercado que se abriría por parte de los operadores podría verse cubierto mediante una reducción de los costos de las habitaciones, de tal manera que esa oferta encuentre una demanda suficiente en los consumidores de servicios turísticos. De este modo, el Gobierno nacional apuesta a la reactivación económica como mecanismo para la generación de ingresos y el fortalecimiento del tejido socioeconómico.

2.2.3. Adición presupuestal para la vigencia 2021

Las medidas propuestas en el proyecto de ley se acompañan de las acciones legislativas presupuestales requeridas para su adecuada implementación. Con este fin se requiere efectuar las operaciones presupuestales correspondientes en el Presupuesto General de la Nación (PGN) de 2021 para: i) ajustar el presupuesto de la actual vigencia fiscal a los nuevos estimativos de recaudo para 2021, como ocurre en el caso de los ingresos corrientes de la nación que deben sustituirse por recursos de capital, de forma consistente con el escenario financiero del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021; y ii) incorporar la política gubernamental para completar la financiación de programas de gasto social y de seguridad social indispensables para garantizar

²⁵ Organización Mundial del Turismo (2014). Measuring employment in the tourism industries. Guide with best practices. Ver: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_329309.pdf

²⁶ Ver: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Camara&fec=14-09-2020&num=901>

el cumplimiento de las obligaciones de este sector, contribuir a reactivar la economía y apoyar a las familias más vulnerables, entre otros aspectos.

Frente al primer punto, es necesario reiterar que la severidad del choque económico ocasionado por la pandemia ha afectado, más allá de lo inicialmente previsto, la capacidad de financiamiento del presupuesto, por lo que resulta necesario sustituir en el PGN de 2021 ingresos corrientes por recursos de capital. Lo anterior, considerando el ajuste en las cifras de recaudo, pues los menores ingresos tributarios asociados a la actividad económica se compensan parcialmente con el mejor desempeño tributario asociado con el comportamiento del precio del petróleo en la actual vigencia.

El CONFIS el pasado 10 de junio efectuó la revisión de la información correspondiente al Plan Financiero para la vigencia 2021, presentado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2020 y revisado en marzo de 2021, mediante Acta 688 del CONFIS. Esto en cumplimiento de lo establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, el artículo 26 del Decreto 111 de 1996, y en el Decreto Único Reglamentario No. 1068 de 2015²⁷.

En la actualización del Plan Financiero realizada en marzo, el déficit fiscal para el GNC se ubicaba en 8,6% del PIB. Dicho déficit era consistente con el acceso a condiciones favorables de financiación y la presentación de una reforma que mejorara estructuralmente el balance fiscal para este sector. A la fecha, dichos supuestos cambiaron, en tres aspectos: i) el retiro del proyecto de ley de Solidaridad Sostenible, ii) la pérdida del grado de inversión; y iii) el deterioro de las condiciones en los mercados financieros. En el contexto antes mencionado el CONFIS consideró necesario mantener inalterada en 8,6% del PIB la meta de déficit fiscal para el cierre 2021; y de este modo asegurar que los requerimientos adicionales de gasto, derivados de la prolongación de la pandemia, se cubran sin ocasionar una presión excesiva sobre los mercados financieros y la trayectoria de la deuda pública²⁸.

Como resultado de esta revisión, el CONFIS redefinió las cifras que constituyen los ingresos y gastos del Gobierno Nacional Central - GNC, así como las metas individuales que componen las cuentas para esta vigencia. Los estimativos considerados por el CONFIS muestran que los recaudos tributarios esperados para 2021 serán inferiores a los previstos inicialmente para la Ley anual de presupuesto²⁹.

²⁷ Artículo 2.8.1.1.2. Plan Financiero. El Plan Financiero es un programa de ingresos y gastos de caja y sus fuentes y usos de financiamiento. El plan define las metas máximas de pagos a efectuarse durante el año que servirán de base para elaborar el Programa Anual de Caja - PAC. El Plan Financiero del sector público consolidado tiene como base las proyecciones efectivas de caja del Gobierno Nacional, de las entidades descentralizadas dedicadas a actividades no financieras del orden nacional, de las entidades territoriales y sus descentralizadas y de las cuentas sectoriales que por su magnitud ameriten ser incluidas en éste. El plan deberá ser aprobado antes de la presentación del proyecto de Presupuesto General de la Nación al Congreso y se revisará con la información al cierre de la vigencia del mismo año. (Art.2 Decreto 568 de 1996, modificado por el Art. 1 del Decreto 412 de 2018).

²⁸ Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), Acta No. 690, Bogotá D.C., 10 de Junio de 2021.

²⁹ Ley 2063 del 28 de noviembre de 2020 "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021".

Cuadro 5. Presupuesto General de la Nación 2021, incluyendo las modificaciones propuestas

Concepto	2021		
	Vigente* (1)	Adición (2)	Ajustado (3)=(1+2)
Total Presupuesto Nación	314.273	10.487	324.760
Ingresos Corrientes	154.246	(2.497)	151.749
Recursos de Capital	124.236	9.659	133.895
Fondos Especiales	33.376	3.325	36.701
Rentas Parafiscales	2.416	-	2.416
Establecimientos Públicos	18.613	-	18.613
TOTAL	332.887	10.487	343.374

*Aforo vigente a 30 de junio de 2021. Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

En cuanto a las modificaciones presupuestales formuladas, es necesario tener en cuenta que la incertidumbre sobre el comportamiento epidemiológico del Covid-19 ha obligado a revisar las medidas implementadas para la mitigación de sus efectos económicos y sociales. De esta forma, al profundizarse los efectos económicos de la pandemia más allá de lo previsto inicialmente, se hace necesario mantener la continuidad de ciertos gastos sociales (por ejemplo, darle continuidad al Programa de Ingreso Solidario, giros extraordinarios de los programas de transferencias económicas, extensión del Programa de Apoyo al Empleo Formal y el fortalecimiento de la protección social, entre otros), así como implementar de manera inmediata nuevas herramientas en aras del apoyo al crecimiento y la reactivación de la economía (por ejemplo, la implementación de mecanismos para incentivar la contratación de jóvenes y de nuevos trabajadores, el fortalecimiento de la protección de la población migrante, soporte financiero a los sistemas de transporte masivo, entre otros).

Si bien los programas sociales y las otras medidas de gasto propuestas en el proyecto de ley han sido diseñados de manera fiscalmente responsable, por lo cual se acompañan de las fuentes de recursos indispensables para su ejecución, se debe considerar que estas fuentes, vinculadas principalmente al aumento esperado del recaudo como consecuencia de las modificaciones tributarias propuestas y de las mejoras previstas en términos del crecimiento que se pretende generar, son recursos que en su mayor parte ingresarán al PGN a partir de la vigencia 2022. Por lo tanto, considerando que muchos de los gastos sociales planteados deben iniciarse de manera inmediata, resulta indispensable adicionar el PGN de 2021, tratándose de medidas de política pública que no pueden esperar hasta 2022 para ser ejecutadas, dada la actual coyuntura económica y social.

Con estas consideraciones se propone adicionar el PGN para la vigencia fiscal de 2021 en un monto neto de \$10,5 billones de pesos. Cabe precisar que la propuesta de modificación se incorporará como una adición en el presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que los recursos sean distribuidos posteriormente a otras entidades mediante el mecanismo de distribución presupuestal, en el curso de la etapa de ejecución, de forma tal que los recursos se asignen a las entidades competentes para el desarrollo y ejecución de los programas y rubros de gasto referidos, una vez se focalicen los programas y medidas de política mencionados atrás.

Al respecto, es importante resaltar que el mecanismo de distribución presupuestal constituye una herramienta de gestión que ha sido avalada por la Honorable Corte Constitucional. Esta herramienta le permite al Gobierno nacional cumplir el mandato constitucional de garantizar a las entidades la utilización de los recursos del PGN para el cumplimiento de sus funciones, una vez que haya entrado en vigor la ley de presupuesto. La Corte Constitucional ha validado dos operaciones presupuestales, que ella misma considera que son herramientas importantes para la gestión presupuestal, a saber: *“las distribuciones de partidas presupuestales globales que nacen con vocación de ser distribuidas y las asignaciones internas de partidas presupuestales para efectos de facilitar su manejo y gestión”*³⁰

Estas operaciones de distribución tienen características particulares tales como que su utilización no implica la modificación de las cuantías o destinaciones aprobadas por el Congreso de la República, razón por la cual no se pueden considerar como traslados presupuestales ni como créditos adicionales abiertos por el Gobierno. Al explicar el propósito fundamental de estas operaciones presupuestales el Alto tribunal constitucional ha expresado lo siguiente:

“han sido diseñadas como mecanismos para responder a la naturaleza de algunos recursos públicos que, al momento de ser aprobados en una determinada partida presupuestal, tienen vocación de ser distribuidos entre entidades públicas, o entre distintas secciones, dependencias, regionales, proyectos o subproyectos de una entidad pública, para efectos de suplir una finalidad específica señalada por el legislador, sin que la forma exacta de distribución pueda determinarse con precisión al momento de la aprobación de la partida presupuestal correspondiente, puesto que depende de eventos contingentes, eventuales, futuros o indefinidos que se habrán de precisar, aclarar y definir en el curso de la vigencia fiscal correspondiente”.

Esto es importante, en especial si se considera que, al momento de aprobarse la ley, no es posible determinar con exactitud la distribución de los recursos presupuestados para suplir una finalidad específica señalada por el legislador. Este es el caso de algunas de las partidas presupuestales que se proponen. Este es un mecanismo que el Gobierno nacional ha utilizado con frecuencia en la ejecución de partidas con las características mencionadas y que se ha explicado ampliamente al Congreso de la República en el curso de la etapa de discusión y aprobación del PGN, siendo aceptado por este.

³⁰ Pronunciamiento de la Corte Constitucional, en el cual declaró exequible el artículo 19 de la Ley 1420 de 2010 (Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2011), que permite hacer ajustes en el presupuesto de ingresos y gastos, sin cambiar su destinación ni cuantía. Sentencia 006 de 2012. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.

Cuadro 6. Presupuesto General de la Nación 2021, incluyendo las modificaciones propuestas (Miles de millones de pesos.)

Concepto	2021		
	Vigente*	Adición	Ajustado
	(1)	(2)	(3)=(1+2)
I. FUNCIONAMIENTO	203.742	9.528	213.270
Gastos de personal	35.856	-	35.856
Adquisición de Bienes y Servicios	9.610	-	9.610
Transferencias	154.971	9.528	164.499
Gastos de Comercialización y Producción	1.731	-	1.731
Adquisición de Activos Financieros	515	-	515
Disminución de Pasivos	455	-	455
Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	604	-	604
II. SERVICIO DE LA DEUDA	70.520	-	70.520
III. INVERSION	58.625	959	59.584
IV. TOTAL (I + II + III)	332.887	10.487	343.374
V. TOTAL SIN DEUDA (I + III)	262.367	10.487	272.854

*Apropiación vigente a 30 de junio de 2021. Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

2.3. Redefinición de la Regla Fiscal

En este proyecto de ley se establece un nuevo conjunto de metas fiscales que operarán sobre el Gobierno Nacional Central (GNC), con la finalidad de fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas y, por tanto, la capacidad de financiar el gasto social. Dado que parte del financiamiento de los proyectos de inversión social se realizarán con deuda pública, es imperativo que exista certeza y credibilidad en que el país cuenta con una institucionalidad comprometida con la solvencia del Estado. Solo en la medida que los inversionistas y demás agentes económicos tengan seguridad de que existen unas reglas que garantizan que el Gobierno podrá honrar sus obligaciones crediticias, se generará un entorno de confianza en donde fluirán adecuadamente los recursos de financiamiento para sufragar los gastos sociales que requiere el país en la actualidad, en condiciones favorables. Para este propósito, las disposiciones asociadas al fortalecimiento de la Regla Fiscal son indispensables, porque contribuyen a generar esa confianza, a través del establecimiento de mecanismos que apuntalan la sostenibilidad de las finanzas públicas, tal y como se explica en esta sección.

Las metas establecidas por medio de este proyecto de ley buscan evitar que el endeudamiento sobrepase los niveles en los cuales se pondría en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas, y que la deuda converja a niveles prudenciales, que le den al Gobierno un margen de maniobra suficiente para lidiar con los efectos de futuros choques adversos. En particular, esto se logra implementar al definir metas sobre el balance fiscal, que dependen explícitamente del nivel de endeudamiento. Para el establecimiento de estas metas se contempla un régimen de transición de 2022 a 2025, que asegura que las finanzas públicas tienen una convergencia gradual hacia los niveles consistentes con las metas fiscales establecidas,

considerando el desbalance actualmente experimentado como consecuencia de los efectos de la pandemia de Covid-19. Un ajuste abrupto en las finanzas públicas exigiría un desmonte rápido del estímulo fiscal, que impediría la financiación de los gastos sociales y que podría poner en riesgo la reactivación económica y la recuperación de los indicadores de pobreza.

Como parte esencial de este proceso de fortalecimiento del marco en el cual se formula la política fiscal, se contempla la creación del Comité Autónomo para la Regla Fiscal (CARF). Este Comité corresponde a una versión fortalecida, con mayores funciones, independencia y capacidad operativa, frente al actual Comité Consultivo de la Regla Fiscal, lo cual permitirá que este pueda evaluar de mejor manera la sostenibilidad de las finanzas públicas, el cumplimiento de la regla fiscal y los supuestos subyacentes al proceso de planeación financiera del Gobierno. La creación del CARF derivará en un fortalecimiento del proceso de formulación de la política fiscal, siendo esta menos propensa a sesgos, con mayor transparencia y con mayor énfasis en el análisis de sostenibilidad de la deuda.

Con este conjunto de modificaciones, se busca simultáneamente asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas y reducir la volatilidad de la política fiscal. En primer lugar, las nuevas metas establecidas buscan garantizar que el endeudamiento público converja a un nivel prudencial, suficientemente alejado de los niveles en los cuales se puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal y, con ello, ofrecer un margen de maniobra suficientemente amplio que facilite la absorción de futuros choques adversos. En segundo lugar, las disposiciones propuestas buscan reducir la volatilidad de la política fiscal, a través del establecimiento de metas fiscales que impliquen ajustes razonables y factibles en ingresos y gastos. En este último aspecto, de igual forma se fortalece la credibilidad de la política fiscal, una condición muy favorable a la hora de generar una mayor confianza y estabilidad macroeconómica.

Asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas es un aspecto esencial dentro de la formulación de la política pública, lo cual se fortalece mediante las modificaciones contempladas a la Regla Fiscal. La importancia de que la situación financiera del sector público sea sostenible radica principalmente en dos elementos. En primer lugar, la provisión sostenida de bienes y servicios públicos por parte del Gobierno requiere que este tenga, a lo largo del tiempo, una senda de ingresos que permita sufragar estos gastos. Esto no quiere decir que las finanzas públicas tengan que estar en equilibrio en cada momento del tiempo, ya que de hecho la mayor parte de los gobiernos adquieren deudas en algún momento, pero sí implica que se deben generar ingresos suficientes para soportar los gastos del Estado de forma sostenida. Considerando esto, para mantener el nivel del gasto deseado, es necesario que la trayectoria proyectada de ingresos sea creíble y suficiente para garantizar la sostenibilidad fiscal, en los términos antes señalados. Esto es así, en la medida en que los montos y condiciones en que se financia el déficit fiscal dependen de la percepción que tengan los financiadores de la sostenibilidad fiscal.

En segundo lugar, la sostenibilidad fiscal es una condición necesaria para lograr la estabilidad macroeconómica, lo que a su vez es necesario para asegurar el poder adquisitivo de la población, el crecimiento económico y la equidad. Los niveles de aversión al riesgo, que afectan la tasa de cambio, la inflación, el crecimiento y, por ende, los ingresos de los hogares suelen reducirse en Estados donde las finanzas públicas son fuertes (Fernández-Villaverde, Guerrón-Quintana, Kuester, & Rubio-Ramírez, 2015). Un menor grado de

incertidumbre con respecto a la evolución futura de la deuda y el gasto público, y las condiciones tributarias, disminuye las primas de riesgo, generando esta cadena de efectos macroeconómicos positivos.

En términos de la estabilidad de las sendas de tasas tributarias y de gastos, es deseable tener trayectorias de ajuste razonables y creíbles, en el caso en que se llegue a niveles de endeudamiento superiores a los señalados como objetivos de política fiscal. En estas circunstancias, hay que mantener un sano equilibrio que lleve a que la postura de política conduzca a la deuda a los niveles deseados, al tiempo que evite ajustes excesivos que sean ineficientes para el gasto privado y público -afectando en últimas las perspectivas de crecimiento futuro-, y generen problemas de credibilidad, con los efectos negativos antes señalados. Igualmente, es conveniente tener criterios y parámetros que estabilicen el gasto ante comportamientos previsiblemente cíclicos de los ingresos.

2.3.1. Diagnóstico de sostenibilidad fiscal en Colombia

Los resultados de la implementación de la Regla Fiscal vigente, y la situación actual de las finanzas públicas, evidencian la necesidad de realizar modificaciones a la Regla Fiscal, para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, y una senda creíble y estable de ingresos y gastos fiscales. Previo a la exposición de los principios que se consideraron al plantear las modificaciones propuestas a la Regla Fiscal, es importante analizar de forma general la necesidad de implementar dichas medidas, a partir de la situación actual de las finanzas públicas y de los efectos que tuvieron las restricciones sobre la política fiscal impuestas por la Regla Fiscal actualmente vigente, establecida por la Ley 1473 de 2011.

Por un lado, la Regla Fiscal actual es un instrumento que, pese a que ha elevado la consciencia en torno a la importancia de la disciplina fiscal y ha fortalecido la institucionalidad, presenta importantes oportunidades de mejora para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas. En particular, el hecho de que las metas establecidas sobre el balance estructural no consulten el nivel de la deuda limita la capacidad de la estrategia de política para garantizar la estabilidad de la deuda. De hecho, un análisis retrospectivo permite concluir que, pese a que la Regla Fiscal se ha cumplido en todos los años desde 2012, cuando se implementó, la deuda ha aumentado de forma ininterrumpida desde 2013. Esto fue particularmente cierto para el periodo 2016-2019, en el cual el Gobierno Nacional Central (GNC) experimentó un aumento de 1,5pp del PIB en su balance total, que estuvo acompañado de un incremento de 5,2pp del PIB en la deuda neta. Lo anterior resalta la importancia de que las metas fiscales internalicen la dinámica que sigue la deuda pública, como aspecto fundamental de una política que propenda por la solvencia del Estado. Esto es particularmente relevante considerando el deterioro económico derivado de la pandemia de Covid-19, debido al notable incremento experimentado en el endeudamiento público, y la necesidad futura de reducirlo para asegurar la sostenibilidad fiscal.

Por otro lado, la Regla actual exige un ajuste fiscal desproporcionado e inmediato, en caso de que finalice su suspensión en 2021. Lo cual, de ejecutarse amenazaría con el proceso de recuperación de la economía frente a la recesión generada por la pandemia de Covid-19. Por esta razón, el ajuste que implican las metas de déficit de la Regla Fiscal vigente luce implausible. En efecto, el cálculo paramétrico de la Regla actual exigiría un aumento en el

balance fiscal de 7,0pp³¹ del PIB entre 2021 y 2022, más de cuatro veces el ajuste observado entre las vigencias 1999 y 2000, que es el ajuste fiscal de mayor magnitud observado en las últimas tres décadas. Este resultado se deriva de forma más general del hecho de que la meta de balance estructural establecida en la Regla Fiscal vigente a partir de 2022 (-1,0% del PIB) no tiene una forma de calibración clara, o una justificación completa en su definición, lo cual genera que particularmente en las circunstancias actuales, genere metas implausibles e innecesariamente restrictivas.

En línea con lo anterior, a continuación, se listan los principios que guían el diseño de las modificaciones planteadas en la Regla Fiscal, con el fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la credibilidad en la política fiscal.

2.3.2. Endeudamiento público estable, en niveles prudenciales

En escenarios extremos de insostenibilidad fiscal, el valor del endeudamiento llega a un nivel tal que el costo del servicio de la deuda excede la capacidad de pago, nivel conocido en la literatura como el límite de deuda. Un propósito angular de la política fiscal es evitar alcanzar este límite. El nivel a partir del cual la deuda comienza a ser insostenible varía entre países, y depende de las condiciones macroeconómicas, en particular de las tasas de interés y el crecimiento económico (Ghosh, Kim, Mendoza, Ostry, & Qureshi, 2013); (Pommier, 2015). Países que tienen una tasa de crecimiento futura más alta generarán mayores ingresos en los años siguientes, por lo tanto, tienen una mayor capacidad de honrar sus obligaciones crediticias. En esa misma línea, en economías en las que las tasas de interés del endeudamiento son más bajas, el costo de la deuda es menor y, por tanto, el valor de esta que puede ser asumido sin incumplimiento es más elevado. Aunque el nivel de deuda máxima no corresponde a un valor exacto y tiene diferentes parámetros que lo pueden afectar, es posible llegar a estimaciones para obtener niveles razonables para este valor. Así, (Ganiko, Melgarejo, & Montoro, 2016) estiman que el límite de endeudamiento en países emergentes oscila entre 68 y 97% del PIB, mientras que (Pommier, 2015) y (Ghosh, Kim, Mendoza, Ostry, & Qureshi, 2013) encuentran que dicho umbral por lo general supera en promedio 150% del PIB en países desarrollados.

De igual manera, es importante que la deuda pública oscile alrededor de niveles prudenciales, suficientemente inferiores al límite, para así asegurar que se minimice la probabilidad de que el endeudamiento público siga una senda ascendente insostenible. Para determinar este margen prudencial que debe existir entre el límite de deuda y el objetivo de endeudamiento de mediano plazo que incorporen las metas de política fiscal, se debe tener en cuenta el efecto que diversos choques macroeconómicos adversos típicamente tienen sobre el nivel de deuda. Lo anterior permite contar con un margen de reacción lo suficientemente amplio para responder ante acontecimientos imprevistos (e.g. la pandemia generada por el COVID-19) o que incrementan el endeudamiento por efectos de valoración (e.g. una depreciación del peso).

En línea con lo anterior, en el presente proyecto de ley se establece un objetivo de mediano plazo para la deuda neta del GNC, llamado el ancla de deuda. Este nivel objetivo de endeudamiento debe tomar en cuenta las estimaciones del límite de deuda y del margen prudencial, que es necesario para afrontar los efectos de choques económicos adversos. Así, de

³¹ Este sería el tamaño del ajuste de la regla vigente, asumiendo que se implementan las disposiciones contenidas en el presente proyecto de ley.

esta manera, el ancla de deuda se convierte en un nivel objetivo de endeudamiento de mediano plazo, alrededor del cual se debe oscilar, que permite un margen de maniobra suficiente para que la sostenibilidad de las finanzas públicas no se ponga en riesgo frente a un choque adverso.

El presente proyecto de ley contempla es establecimiento de valores específicos para el límite de deuda, el margen prudencial y el ancla de deuda. De esta manera, los valores de estos parámetros quedarían explícitamente establecidos en la Ley, guiando el establecimiento de las metas sobre el balance fiscal que se establecerán año a año para el Gobierno Nacional Central. Además, el hecho de que los valores de estos parámetros se encuentren en la Ley visibiliza la importancia de converger a niveles prudentes de endeudamiento para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, y los niveles de esta variable en los cuales se estima se puede comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas, lo cual fortalece los debates de política fiscal a futuro.

Finalmente, se propone que las variables de endeudamiento público que se usen para efectos de determinar las metas fiscales correspondan a la deuda neta. De esta forma, no solamente se considera el endeudamiento bruto que tiene el Gobierno, sino su disponibilidad de activos financieros líquidos para respaldarlos. Así, se tiene una medida más precisa del estado patrimonial del Gobierno Nacional Central, en la medida en la que se consideran de forma conjunta los niveles de pasivos y activos líquidos que posee.

2.3.3. Definición de las metas del balance fiscal y transacciones de única vez

Por medio del establecimiento de metas sobre el balance fiscal, se logran implementar los objetivos con relación a que la deuda pública oscile alrededor del ancla, y no supere el límite. Debido a que la deuda pública se ve influenciada por diversos factores sobre los cuales el Gobierno no tiene control, establecer directamente metas fiscales sobre la deuda pública no es conveniente, ya que es muy complicado para el Gobierno asegurar su cumplimiento. Por ejemplo, en la medida en la que una depreciación de \$200 en la tasa de cambio puede aumentar la deuda en 1pp del PIB, se evidencia la magnitud en la que la deuda puede estar influenciada por variables que no están bajo el control del gobierno. Por el contrario, el balance fiscal contiene el conjunto de transacciones que afectan el patrimonio del Estado. Debido a que esta variable contiene un conjunto de transacciones de ingresos y gastos, el Gobierno tiene mayor control sobre este indicador que sobre la deuda. Por lo anterior, las metas fiscales se deben establecer sobre el balance fiscal, para que el Gobierno tenga la capacidad de implementar las medidas de política necesarias para asegurar su cumplimiento, y así lograr implementar los objetivos expuestos anteriormente, en relación con que la deuda pública oscile alrededor de su ancla y no supere el límite.

Las metas sobre el balance fiscal deben tener algún mecanismo que materialice el objetivo de que la deuda pública oscile alrededor del ancla, que se denominará mecanismo de corrección. Este objetivo se logra por medio de un mecanismo que logre que las metas sobre el balance fiscal se vuelvan más restrictivas en la medida en la que aumente la deuda por encima del ancla, y que ocurra lo contrario si la deuda es menor al ancla. Así, por ejemplo, en la medida en la que el balance fiscal se vuelva más restrictivo (y haya un menor déficit o un mayor superávit), las acciones del Gobierno contribuirán a que ocurra una reducción en la deuda, con lo cual se generará una fuerza para que la deuda empiece a disminuir hacia el ancla. De igual

forma, en la medida en la que las metas del balance fiscal se vuelvan menos restrictivas, el déficit del gobierno podrá aumentar en cuyo caso contribuirá menos a la reducción de la deuda (incluso podría aumentarla). De esta manera, se evidencia la importancia de que las metas sobre el balance fiscal incorporen un mecanismo de corrección, que efectivamente logre materializar el objetivo de que la deuda oscile en promedio alrededor del ancla de deuda.

Para lograr que las metas sobre el balance fiscal incluyan un mecanismo de corrección, estas deben depender del nivel de deuda. De esta forma, las metas fiscales explícitamente tendrán en cuenta que, si la deuda neta se aleja del ancla, estas deben ser más restrictivas, y viceversa, para que de esta forma la deuda tienda a ubicarse en torno a su ancla.

Un beneficio particular que se genera con la introducción de este mecanismo de corrección es que se internalizan todas las transacciones que impactan la deuda pública, independientemente de si se reflejan o no en el balance fiscal. Con este mecanismo de corrección, cualquier transacción que incremente la deuda neta redundará en metas fiscales más exigentes a futuro. Así, esta modificación en la definición de las metas sobre el balance fiscal fortalece el vínculo entre estas y la sostenibilidad de las finanzas públicas. En la Regla Fiscal vigente esto no ocurre, pues las metas fiscales no tienen ningún vínculo explícito con el nivel de endeudamiento. Así, en la norma vigente, un aumento en la deuda resultante de una depreciación de la moneda colombiana no genera cambios en las metas fiscales.

El Gobierno considera que estas metas fiscales se deben establecer sobre el balance primario neto³², en vez del balance total, de tal forma que las metas operen sobre la variable que determina de forma más directa la dinámica de la deuda neta. El balance primario neto corresponde a la diferencia entre los ingresos y gastos del Gobierno, excluyendo el pago de intereses y los ingresos por rendimientos financieros que obtiene el fisco por sus activos. Debido a que en el corto plazo el Gobierno no puede controlar directamente el pago de intereses (ni los rendimientos financieros), el balance primario neto es la variable que mejor resume las decisiones de política fiscal. Si bien un esquema como el actualmente vigente en la Regla Fiscal, de metas establecidas sobre el balance total, es más simple y fácil de comunicar, el Gobierno considera necesario que las metas se enfoquen en el balance primario neto, con el fin de obtener una mayor eficiencia en la forma en la que estas afecten la dinámica de la deuda. Fijar objetivos sobre el balance primario neto, además, reduce la volatilidad de la política fiscal para el cumplimiento de las metas, en episodios que generan cambios significativos en el pago de intereses. A manera de ejemplo, en la coyuntura actual el pago de intereses entre 2021 y 2019 se incrementó en 0,5% del PIB. En un escenario en que las metas fiscales se fijen sobre el balance fiscal total, ese incremento en el pago de intereses obligaría a un ajuste abrupto y elevado en ingresos y/o gastos para retornar a la posición fiscal previa a la pandemia. Así, fijar las metas sobre el balance primario neto permite que el Gobierno tenga un mayor control sobre su cumplimiento, al estar menos sujeto al efecto de perturbaciones macroeconómicas.

Adicionalmente, la definición de las metas fiscales tiene como punto de partida la estimación del nivel del balance primario neto que garantiza que cuando la deuda está en su ancla, esta se mantiene invariante (en ausencia de perturbaciones económicas) Lo

³² Equivale al balance fiscal, excluyendo el gasto en intereses y los ingresos por rendimientos financieros. El balance fiscal, por su parte, corresponde a la diferencia entre ingresos y gastos fiscales totales.

anterior es uno de los principios rectores del mecanismo propuesto en las disposiciones asociadas al fortalecimiento de la Regla Fiscal que están contenidas en este proyecto de ley: si la deuda está en su nivel ancla (el objetivo) o prudencial, el balance primario neto, es decir, la meta fiscal, debe ser tal que mantenga la deuda en ese nivel. Este valor del balance primario neto que estabiliza la deuda en su ancla depende de la tasa de crecimiento del PIB y la tasa de interés. Una mayor tasa de interés implica un mayor balance primario neto para estabilizar la deuda, mientras que un mayor crecimiento del PIB implica un menor esfuerzo fiscal para lograr este fin. Mayores tasas de interés elevan el costo de la deuda, presionándola al alza, mientras que un mayor PIB eleva los ingresos del Gobierno y, además, reduce la proporción de la deuda en la economía como un todo.

Adicionalmente, es importante que esta meta operativa sea de balance estructural, permitiendo realizar ajustes que aislen el efecto de las fluctuaciones económicas y de los ingresos petroleros (es decir, el componente cíclico). De esta forma, se logra que un mayor ingreso cíclico lleve a un incremento en el balance primario neto, con el fin de preservar la estabilidad del gasto y así evitar que la política fiscal sea procíclica. Considerando la volatilidad sobre algunos de los componentes del balance fiscal que generan la actividad petrolera y el crecimiento económico, cobra importancia el hecho de que la meta operativa sea de balance estructural.

En síntesis, las metas fiscales se establecen sobre el balance primario neto estructural.

Adicionalmente, en este proyecto de ley se incorpora la identificación de transacciones de una única vez (*one-off*), y se propone su exclusión dentro del cálculo del balance primario neto estructural sobre el cual se determinarán las metas fiscales. Estas transacciones de una única vez se definen como medidas que tienen un efecto transitorio sobre el resultado fiscal, y que, por lo tanto, no conducen a cambios sostenidos de la situación de las finanzas públicas (Comisión Europea, 2019). Aunque no existe una definición única sobre este tipo de transacciones, la Comisión Europea define algunos principios básicos para facilitar su identificación: 1) no son recurrentes; 2) el carácter excepcional de la medida no puede ser determinado por la normativa o decisiones del Gobierno; 3) la volatilidad del ingreso o gasto no son transacciones de una única vez; y 4) solo se califican como transacciones de una única vez aquellas con un impacto fiscal significativo (de 0,1% del PIB o más). En el presente proyecto de ley, se plantea que estas transacciones de única vez no se incluyan dentro del cálculo del balance fiscal primario neto estructural sobre el cual se evaluará el cumplimiento de las metas operativas de la Regla Fiscal, con el fin de no distorsionar el indicador, para que este refleje efectivamente la posición fiscal estructural del Gobierno.

Con la finalidad de limitar la discrecionalidad en la definición de estas transacciones, y ofrecer una mayor certeza al respecto para el análisis de la política fiscal, el presente proyecto de ley contempla el establecimiento de unos lineamientos que siempre debe seguir la definición de las transacciones de única vez. Estos principios establecen que estas transacciones:

- A. Serán de carácter excepcional.
- B. No serán consecuencia de disposiciones normativas o de decisiones del Gobierno nacional, excepto en el caso de la atención de desastres naturales.

- C. Los recursos derivados de la enajenación de activos serán transacciones de única vez.
- D. No incluirán, en general, los componentes volátiles de los ingresos y gastos fiscales.

De esta manera, tanto el Gobierno nacional, como el Comité Autónomo de la Regla Fiscal y la ciudadanía de forma general, tienen una clara referencia de los principios que seguirá la definición de estas transacciones, lo cual reduce la incertidumbre alrededor de la política fiscal, la discrecionalidad de su definición, y aumenta la confianza en el proceso de establecimiento de las metas fiscales.

La importancia para la sostenibilidad de las finanzas públicas de poder identificar estas transacciones de única vez radica en que se pueda evaluar el resultado fiscal del Gobierno desde una óptica que no esté influenciada por efectos puntuales de corto plazo y que no son estructurales. Dado que la regla fiscal propuesta está compuesta por una meta operativa y un ancla de deuda, los incentivos para el uso de estos ajustes por parte del Gobierno son limitados. Si bien eliminar algunas transacciones de una única vez puede mejorar el resultado fiscal de una vigencia, las transacciones de única vez afectarán en todo caso el endeudamiento y, por tanto, la meta fiscal de la vigencia siguiente.

Se propone que en cada vigencia fiscal el Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS defina las transacciones de única vez que se descontarán de las metas operativas de la Regla Fiscal. Esta decisión contará con un previo concepto no vinculante del Comité Autónomo de la Regla Fiscal.

Así, en síntesis, se definirán las variables sobre las cuales se definirán las metas fiscales del Gobierno Nacional Central:

$$\begin{aligned} \text{Balance primario neto} &= (\text{Ingresos} - \text{rendimientos financieros}) - (\text{Gastos} - \text{intereses}) \\ \text{Balance primario neto estructural} \\ &= \text{Balance primario neto} - \text{Ciclo económico} - \text{Ciclo petrolero} \\ &\quad - \text{Transacciones de única vez} \end{aligned}$$

2.3.4. Estimación paramétrica de los distintos componentes de la regla fiscal

A continuación, se presentan los valores definidos para el límite de la deuda, el margen prudencial y el ancla de deuda, así como para las metas sobre el balance primario neto estructural:

- Límite de deuda neta: 71% del PIB³³
- Margen prudencial de deuda neta (distancia prudente entre el límite y el ancla): 16pp del PIB
- Ancla de deuda neta: 55% del PIB
- Balance primario neto que estabiliza la deuda neta en el ancla: 0,2% del PIB
 - Tasa de interés implícita de la deuda: 7,1%³⁴

³³ Detalles de las estimaciones se encuentran en Betancur, Libos y Cruz (s.f.). Estimación del límite de deuda para Colombia. Nota Fiscal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Esta estimación es consistente con una estimación de límite de deuda bruta de 73% del PIB para el GNC, y de 76% sobre la deuda agregada del Gobierno General. El valor estimado se deriva de las condiciones macroeconómicas actualmente proyectadas, en particular los niveles de las tasas de interés a nivel internacional y las perspectivas de crecimiento económico.

³⁴ Los valores observados para la tasa de interés implícita corresponden a los observados durante 2019.

- Tasa de interés implícita para la deuda interna: 7,2%
 - Tasa de interés explícita para la deuda externa: 4,6%
 - Depreciación anual: 2,1%
 - Crecimiento económico real: 3,2%
 - Variación del deflactor del PIB: 3,0%
 - Crecimiento del PIB nominal: 6,3%
 - Participación de la deuda interna en la total: 64%³⁵
 - Ingresos proyectados por rendimientos financieros: 0,2% del PIB³⁶
- Balance primario neto estructural (BPNE):
 - Ecuación

$$BPNE (\% \text{ del PIB}) = \begin{cases} 0,2 + 0,1(DN_{t-1} - 55) & \text{si } DN_{t-1} \leq 70 \\ 1,8 & \text{si } DN_{t-1} > 70 \end{cases}$$
 - Donde:
 - BPNE = Balance primario neto estructural
 - DN_{t-1} = Deuda neta de la vigencia fiscal anterior

La anterior ecuación determina las metas fiscales, que como se mencionó anteriormente, operan sobre el balance primario neto estructural. De acuerdo con esta fórmula que deriva en el cálculo de las metas fiscales, cuando la deuda neta se ubica en el ancla (es decir $DN_{t-1} = 55$), el balance primario neto estructural debe situarse en 0,2% del PIB, es decir, en el nivel en donde el pasivo descrito se mantiene constante. En la medida que la deuda supere el ancla (es decir, que DN_{t-1} supere 55% del PIB), la meta fiscal se hace más exigente (superior al 0,2% del PIB) y viceversa. La magnitud en la que se harán más exigentes las metas cuando se supere el ancla de deuda es en 0,1pp del PIB, por cada punto del PIB en el que la deuda esté superando el ancla. De la misma manera, en la medida en la que la deuda sea inferior al ancla, las metas de balance fiscal se harán menos exigentes en 0,1pp del PIB por cada punto del PIB en el que la deuda se encuentre por debajo del ancla. Este mecanismo aplica siempre que la deuda neta del Gobierno Nacional sea igual o menor a 70% del PIB. En caso de que se sobrepase ese nivel, el balance primario neto estructural se ubicará en 1,8% del PIB. La razón de este límite a la meta fiscal es que, de acuerdo con la evidencia empírica tanto de Colombia como de otros países emergentes, balances primarios superiores a ese nivel son inusuales y poco factibles.

2.3.5. Las metas y restricciones impuestas sobre la política fiscal deben ser factibles, y deben contemplar un ajuste inicial gradual y razonable, considerando el efecto en las finanzas públicas de la pandemia de COVID-19

Las medidas orientadas a modificar la Regla Fiscal deben considerar que la convergencia a un nuevo equilibrio requiere de un periodo de transición, consistente con el objetivo de reducir la volatilidad de los ingresos y gastos fiscales. Esto es consecuencia directa del hecho de que el punto de partida de las finanzas públicas para la aplicación de estas disposiciones está altamente afectado por el desajuste que significaron los efectos (en algunos

³⁵ Corresponde a la participación promedio proyectada para la deuda interna, dentro de la deuda neta, para el periodo 2022-2032

³⁶ Promedio observado entre 2010 y 2019.

casos permanentes) derivados del COVID-19. En concreto, dentro de las modificaciones propuestas se contempla un régimen de transición para las vigencias fiscales 2022, 2023, 2024 y 2025, en las cuales se establecerán directamente valores mínimos para el balance primario neto estructural, que permitan una convergencia gradual a las metas derivadas de la aplicación paramétrica de la Regla Fiscal.

2.3.6. Se fortalece la definición de los ajustes cíclicos, con el fin de reducir sus sesgos y facilitar su replicabilidad, en la determinación de las metas fiscales

La inclusión de mecanismos de ajuste cíclico sobre las metas operativas en la Regla Fiscal busca estabilizar el gasto público. Estos ajustes cíclicos buscan aislar los efectos de las fluctuaciones económicas y en los ingresos petroleros sobre el balance fiscal, de manera que las metas fiscales se fijen sobre el componente más estructural. En la práctica, lo anterior contribuye a permitir una mayor estabilidad del gasto público, en la medida que permite realizar el gasto financiable con los ingresos estructurales (independientemente de los vaivenes del ciclo económico o de precios del petróleo).

La estimación de componentes cíclicos y estructurales deriva en retos técnicos que usualmente generan sesgos. La principal dificultad que se enfrenta en el proceso de estimación de los componentes cíclicos y estructurales del balance es que ninguno de estos es observable, y por lo tanto su cuantificación requiere de la utilización de supuestos y la elección de una metodología cuya definición implica algún grado de discrecionalidad y, frecuentemente, conducen a errores de estimación. Debido a que la definición de los parámetros que determinan el ciclo afecta las metas fiscales, su estimación debe ser transparente y fácilmente replicable, con el fin de mitigar los sesgos mencionados anteriormente, y que se afecte la credibilidad del mecanismo de fijación de las metas fiscales y, en últimas, de la institucionalidad fiscal como un todo. Considerando lo anterior, mecanismos de estimación bien diseñados deberían tender a producir errores de estimación cercanos a cero en el largo plazo, sin una tendencia sistemática. La transparencia se fortalece cuando se utilizan metodologías invariantes y claras, mientras que la replicabilidad se facilita con técnicas simples de estimación.

La Regla Fiscal vigente utiliza variables y parámetros no observables de difícil replicabilidad y estimación, y cuyo método de estimación ha variado en el tiempo. Estas características han llevado a que se afecte la credibilidad de la política fiscal, debido a las revisiones *ex - post* que se han presentado en la estimación de los componentes cíclicos (tanto del factor petrolero como del económico). Usualmente, el cálculo *ex - post* de los ciclos evidencia revisiones al alza³⁷. Por tanto, la presencia de ciclos estimados de la manera en que actualmente ocurre suele generar mayores niveles de déficit fiscal y de endeudamiento (*vis-à-vis* los ciclos reestimados), que dificultan cumplir con el objetivo de mantener unas finanzas públicas sostenibles.

Lo anterior refleja que existe un espacio para mejorar la replicabilidad de la estimación de los ciclos, lo cual contribuye a la credibilidad de la política fiscal. Las metodologías de estimación del ajuste cíclico de la Regla vigente han sido cambiantes en el tiempo, y no se encuentran compiladas en un único documento metodológico. Una explicación más detallada y

³⁷ En presencia de ciclos económicos o petroleros negativos, la revisión *ex - post* sugiere que el tamaño de desviación de los ingresos frente al componente estructural es menor, es decir, la diferencia es menos negativa.

transparente de las metodologías usadas para la estimación, en dónde adicionalmente se justifique el enfoque metodológico elegido, junto con la explicación paso a paso de los cálculos realizados contribuiría a mejorar su replicabilidad.

Dado lo anterior, en el presente proyecto de ley se propone modificar la metodología de estimación del ajuste cíclico, tanto para el ciclo petrolero como para el económico. En el caso del ciclo petrolero, se propone establecer un método de estimación basado únicamente en variables observables, lo cual mitiga los sesgos derivados de la dificultad de pronosticar de forma precisa el precio del petróleo. De esta forma, el ingreso estructural petrolero se define como el promedio móvil de los ingresos observados, medidos como porcentaje del PIB, durante los siete años anteriores, aislando el valor máximo y mínimo. Lo anterior, favorece la obtención de comportamientos tendenciales en la serie. En el caso del ciclo económico, el Gobierno Nacional determinará la metodología de estimación, implementando disposiciones encaminadas a reducir estos sesgos de estimación y aumentar la replicabilidad. Dentro de estos se encuentran la invitación al uso de varias metodologías de forma simultánea para balancear entre ellas los posibles sesgos de estimación que puedan surgir, la cuantificación de algunas de las variables por parte del Comité Autónomo de la Regla Fiscal, y la publicación de documentos técnicos explicando las metodologías usadas y exponiendo los cálculos realizados.

2.3.7. Frente a choques adversos extraordinarios debe haber provisiones que otorguen flexibilidad a la política fiscal

Si bien es importante que existan metas que restrinjan la política fiscal para que esta no sea excesivamente expansionista, es necesario que se establezcan provisiones que permitan lidiar con choques adversos atípicos, para así evitar que la política fiscal sea procíclica o comprometa el bienestar de la población. En este sentido, *“las reglas fiscales deben ser lo suficientemente flexibles para manejar choques económicos inesperados u otros grandes choques* (Eyraud, Debrun, Hodge, Lledó, & Pattillo, 2018). *Esto es particularmente relevante para eventos extraordinarios que pueden tener impactos fiscales y económicos muy importantes, como la pandemia actual, y probablemente requieren de la activación de cláusulas de escape para permitir desviaciones temporales de las reglas”* (FMI, 2020, pág. 1).

En este sentido, establecer cláusulas de excepción, orientadas a lidiar con los efectos de choques adversos extraordinarios, es deseable. La experiencia internacional recomienda que estas cláusulas de escape estén bien definidas en términos de naturaleza, duración, mecanismos de retorno al pleno cumplimiento de las metas fiscales y monitoreo de las finanzas públicas durante su activación.

La Regla Fiscal actual contiene dos cláusulas de escape que permiten una mayor flexibilidad de la política fiscal ante choques de gran magnitud, que sin embargo tienen vacíos frente al diseño recomendado por las mejores prácticas internacionales. Estas dos cláusulas de escape corresponden a las definidas en los Artículos 6 (permite realizar gasto contracíclico) y 11 (suspensión del cálculo paramétrico de la Regla Fiscal) de la Ley 1473 de 2011. En el caso particular del artículo de suspensión existe margen de mejora con respecto a

la definición de la duración de la suspensión, la magnitud del desvío y la senda de retorno a la Regla Fiscal³⁸.

En línea con lo expuesto anteriormente, las modificaciones a la Regla Fiscal contienen un fortalecimiento de las cláusulas de escape, en línea con las mejores prácticas internacionales. En particular, se especifica que, en cualquier caso, la activación de esta cláusula no implica una suspensión total de la Regla Fiscal, sino un espacio delimitado de desviación de las metas fiscales para lidiar con las circunstancias extraordinarias que se presenten. En segundo lugar, se especifica que el Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS es el encargado de activar esta cláusula, previo concepto del Comité Autónomo de la Regla Fiscal. Finalmente, se especifica que, mediante reglamentación, el Gobierno Nacional fijará los parámetros de magnitud de la desviación, su duración, y la senda de retorno al pleno cumplimiento de las metas fiscales.

2.3.8. Creación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal

Una de las principales modificaciones contenidas en el presente proyecto de ley es la creación del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), correspondiente a una versión fortalecida y más independiente del actual Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF). Si bien existe consenso en torno al hecho de que el CCRF ha contribuido a la credibilidad de la política fiscal en Colombia, la comparación internacional de este tipo de instituciones sugiere que hay un margen para su robustecimiento. Frente al esquema actual del CCRF, las disposiciones asociadas al CARF buscan: i) ampliar sus funciones; ii) otorgarle mayor independencia operativa vía la asignación de un equipo técnico elegido por el Comité, y financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación; iii) intensificar la comunicación de sus conceptos al público; y iv) definir periodos institucionales para la designación de la totalidad de sus miembros.

En conjunto, se busca que estas disposiciones contribuyan al fortalecimiento de la institucionalidad de la política fiscal y, por tanto, a su predictibilidad y confianza. Puntualmente, la propuesta de creación del CARF está orientada a incentivar la implementación de políticas fiscales consistentes con la sostenibilidad y la transparencia. Si bien el proyecto de ley contempla que los conceptos emitidos por el CARF son no vinculantes, su fortalecimiento pretende que el costo reputacional de obviar sistemáticamente sus recomendaciones sea elevado para el Gobierno. El diseño institucional planteado consultó las mejores prácticas internacionales y se encuentra en línea con las experiencias de países similares a Colombia, como es el caso de Perú y Chile, los cuales fortalecieron su institucionalidad fiscal recientemente.

Así, se busca que el CARF se pronuncie sobre la formulación de la política fiscal, las estadísticas de finanzas públicas y la sostenibilidad fiscal de forma amplia, con la finalidad de fortalecer los instrumentos de planeación fiscal y financiera, y propender por la sostenibilidad fiscal. Pronunciamientos críticos sobre estos u otros aspectos de la política fiscal suponen un costo reputacional para gobiernos que intenten desviarse de acciones de política razonables. A continuación, se presentan las características específicas que tendría el Comité

³⁸ Por ejemplo, dado que el Artículo 11 no determina la duración ni el mecanismo de retorno al cálculo paramétrico, el Gobierno nacional propuso al Congreso de la República una disposición aprobada en la Ley del PGN 2021 (Ley 2063 de 2020, Artículo 86), indicando que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá enviar al CCRF informes trimestrales que rinda cuentas sobre la evolución de las finanzas del GNC durante la vigencia fiscal 2021, y que dicho Comité podrá pronunciarse sobre dichos informes. Lo anterior tuvo el propósito de fortalecer la institucionalidad fiscal durante el periodo de suspensión.

Autónomo de la Regla Fiscal, de acuerdo con las propuestas contenidas en el presente proyecto de ley:

- a. **Objeto.** El CARF tendrá como objeto realizar seguimiento a la Regla Fiscal y propender por la sostenibilidad de las finanzas públicas.
- b. **Fortalecimiento de la independencia.** El CARF será un organismo de carácter técnico, permanente e independiente. Esto implica que no existirá interferencia política y se garantizarán suficientes recursos humanos, financieros y de otra índole que le permitan al CARF operar con independencia y cumplir con sus funciones. En este sentido, el CARF tendrá su personal técnico, así como la posibilidad para contratar estudios económicos para apoyar el cumplimiento de sus funciones y su objeto.
- c. **Miembros.** El CARF tendrá cinco miembros de reconocido prestigio profesional y académico en materia de finanzas públicas, y siempre que no sean servidores públicos. La elección de los miembros la realizará el Ministro de Hacienda y Crédito Público por un período institucional de 4 años, prorrogables por una única vez. El Comité elegirá entre sus miembros a su presidente, quien actuará como vocero. Para garantizar la independencia de la elección del ciclo político y tener nombramientos escalonados, por una única vez, dos de los miembros del Comité serán designados por un período de dos años contados a partir de la fecha de su designación. Estos miembros podrán volver a ser elegidos y en este caso les aplicará un periodo institucional, sin que pueda ser prorrogado.
- d. **Funciones.** Consistentemente con el aumento de la independencia y capacidad operacional, se propone que el CARF tenga las siguientes funciones:
 - i. Emitir concepto formal sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo y pronunciarse sobre el informe de cumplimiento de la Regla Fiscal.
 - ii. Pronunciarse sobre las proyecciones del Gobierno nacional en materia macroeconómica y fiscal, y sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas del Gobierno General.
 - iii. Emitir concepto técnico sobre las metodologías empleadas para el cálculo de los indicadores fiscales asociados al balance fiscal y la deuda del Gobierno Nacional Central.
 - iv. Efectuar análisis de consistencia entre las metas de la Regla Fiscal y el contenido de los principales instrumentos de la política fiscal, tales como el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, el Presupuesto General de la Nación (PGN) y el Plan Nacional de Desarrollo, en este último caso en lo que tiene que ver con los recursos del Gobierno nacional.
 - v. Pronunciarse sobre el cálculo del ajuste cíclico aplicado. En el caso del ciclo económico, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal proveerá los insumos técnicos que mediante reglamentación el Gobierno nacional considere necesarios para su cálculo.

- vi. Pronunciarse públicamente sobre la activación de la cláusula de escape de la Regla Fiscal. Igualmente, deberá realizar seguimiento a la aplicación de la cláusula de escape, en los términos que determine el Gobierno nacional mediante reglamentación.

e. Los pronunciamientos del CARF no serán vinculantes en ningún caso.

- f. **Rendición de cuentas al Congreso.** Dos veces al año, en los meses de abril y septiembre, el CARF radicará en el Congreso de la República informe sobre el ejercicio de sus funciones y atribuciones, y atenderá a las consultas de dicha instancia legislativa.

- g. **Acceso a información.** El CARF podrá solicitar la información que considere pertinente, sin perjuicio de las disposiciones aplicables en materia de reserva legal. En el caso en que esta información se les solicite a otras entidades, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se encargará de centralizar y gestionar estas solicitudes, a fin de que sean atendidas. Cuando el Ministerio de Hacienda y Crédito Público suministre información al Comité Autónomo de la Regla Fiscal, le indicará los términos y condiciones en que se deberá dar manejo a la información, cuando haya lugar a ello.

- h. **Comunicación. Los pronunciamientos formales del Comité Autónomo de la Regla Fiscal serán públicos y ampliamente difundidos**

3. Efectos macroeconómicos, sociales y fiscales del proyecto de ley

La implementación de las disposiciones de este proyecto de ley dirigidas a incrementar el gasto social es fundamental para materializar una efectiva recuperación económica, y proteger el bienestar de la población más vulnerable. Por medio de estas medidas se busca aumentar el gasto social, en la mayoría de los casos de forma transitoria, para así dar un impulso contracíclico a la actividad económica y mejorar el ingreso de los hogares más vulnerables. Estos gastos adicionales que se contemplan corresponden principalmente a transferencias monetarias dirigidas a los hogares de menores ingresos, y medidas de impulso a la creación de empleo y la actividad empresarial. Por un lado, estas medidas buscan continuar y extender el impulso que la política fiscal ha dado desde el año pasado a la recuperación de la actividad económica, y mitigar los efectos más duraderos de esta coyuntura. De esta forma, se limita el efecto permanente que se estima ha tenido la pandemia sobre el nivel de actividad económica y el mercado laboral. Por otra parte, estas disposiciones son fundamentales para mejorar el bienestar de la población de menores ingresos, que se vio desproporcionadamente afectada por la pandemia, para así contrarrestar los efectos de esta coyuntura sobre su nivel de ingresos. **Así, a partir del efecto conjunto de los programas de transferencias monetarias contemplados y de la recuperación económica proyectada, la pobreza extrema volvería a los niveles que tenía antes de la pandemia, mientras que la incidencia de la pobreza monetaria llegaría a niveles incluso inferiores a los observados en 2019.**

Uno de los elementos más importantes dentro de estas medidas que buscan incrementar el gasto social consiste en entregar transferencias monetarias no condicionadas, directas y periódicas, dirigidas a los hogares que se encuentren en condición de pobreza extrema, pobreza y vulnerabilidad. En este sentido se propone la extensión del esquema actual del Programa Ingreso Solidario hasta junio de 2022, y la entrada en vigor a partir de julio de 2022, y por 6 meses, del esquema rediseñado del programa. Ahora bien, es importante destacar que, con el programa de transferencias propuesto en este proyecto de ley, el Gobierno nacional no solo seguirá haciendo uso de los mecanismos mediante los cuales se focalizan los programas que buscan reducir la pobreza y las brechas de ingreso, sino que también, como se mencionó anteriormente, mejorará la cobertura toda vez que el beneficio llegará a 4,1 millones de hogares.

Así, 7,8 millones de hogares recibirán transferencias monetarias, lo que significa más del 50% de los hogares colombianos recibiendo recursos para aliviar el impacto de la pandemia sobre sus ingresos. Específicamente, la cobertura llegaría al 100% de los hogares en condición de pobreza extrema, para el caso de los hogares en condición de pobreza moderada la cobertura llegaría al 76%.

Cuadro 7. Cobertura de los programas sociales por hogar beneficiario

Concepto	Tradicionales	Durante Covid	Con proyecto de ley
SISBEN A	1.060.981	1.567.847	2.585.191
SISBEN B	1.391.207	2.901.116	2.901.116
Otros (SISBEN C + SISBEN D)	1.246.390	2.314.022	2.279.249
Promedio Total	3.698.578	6.782.985	7.765.556

Fuente: MHCP a partir de DNP con base en GEIH 2020 y registros administrativos.

Es relevante notar que la ampliación de la cobertura de los hogares beneficiarios del esquema propuesto del Programa Ingreso Solidario para 2022 se focalizará sobre aquellos hogares que no son beneficiarios de ningún otro programa de transferencias. De esta manera el Gobierno nacional optimizaría los recursos orientados a reducir la pobreza y la pobreza extrema, y se mejorará la cobertura de los programas sociales, en particular para aquellos hogares con mayores carencias.

Cuadro 8. Costo fiscal de las transferencias monetarias en el segundo semestre de 2021*

Costo Fiscal 2021	(\$ MM)	% PIB
Giros extraordinarios - Colombia Mayor	\$ 409	0,04
Ingreso Solidario (pago de 6 meses)	\$ 2.916	0,26
Total 2021	\$ 3.325	0,30

Fuente: MHCP a partir de DNP, FOME y GEIH 2020.

*Cifras a precios del 2021. Incluyen costos administrativos y financieros incurridos al realizar las transferencias en el segundo semestre de 2021.

Es así que la ampliación del Programa Ingreso Solidario y la extensión de los giros extraordinarios del Programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor contemplados en este proyecto de ley representarán un esfuerzo fiscal adicional de \$3,3 billones durante 2021. La anterior cifra tiene en cuenta (1) la ampliación del Programa Ingreso Solidario entre los meses de septiembre y diciembre de 2021, incluyendo los giros extraordinarios

contemplados para este último mes, y (2) los recursos para los giros extraordinarios del programa Colombia Mayor.

Para la vigencia fiscal de 2022, la financiación del Programa Ingreso Solidario propuesto en este proyecto de ley, requerirá de un esfuerzo fiscal adicional de \$7,2 billones (precios de 2022), es decir 0,6% del PIB (Cuadro 9). Este gasto será adicional al que ya se realiza, al mantener las transferencias de los programas existentes antes de la emergencia por el Covid-19, como lo son Familias en Acción, Jóvenes en Acción y el programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor (excluyendo los giros extraordinarios de la emergencia). Los costos de estos programas ascenderían a \$4,3 billones (precios del 2022). De esta forma, en total se destinarán \$11,6 billones de pesos (1,0% del PIB de 2022) a los programas de transferencias sociales en 2022 (Cuadro 10).

Cuadro 9. Costo fiscal del Programa Ingreso Solidario en 2022*

Costo Fiscal 2022	(\$ MM)	% PIB
Ingreso Solidario (1 mes)	\$ 503	0,04
Ingreso Solidario ampliado (3 meses)	\$ 2.006	0,17
Ingreso Solidario rediseñado (6 meses)	\$ 4.729	0,39
Total 2022	\$ 7.237	0,60

Fuente: MHCP a partir de DNP y GEIH 2020. Cifras a precios del 2022.

* Incluyen costos administrativos y financieros incurridos al realizar las transferencias en el 2022.

Cuadro 10. Costo fiscal de los programas de transferencias monetarias en 2022*

Costo fiscal 2022	(\$ MM)	% PIB
Transferencias previas	\$ 4.362	0,36
Ingreso Solidario	\$ 7.237	0,60
Costo Total Bruto	\$ 11.599	0,97
(-) Recursos de transferencias previas	\$ 4.362	0,36
Costo Total Neto	\$ 7.237	0,60

Fuente: MHCP a partir de DNP y GEIH 2020. Cifras a precios del 2022.

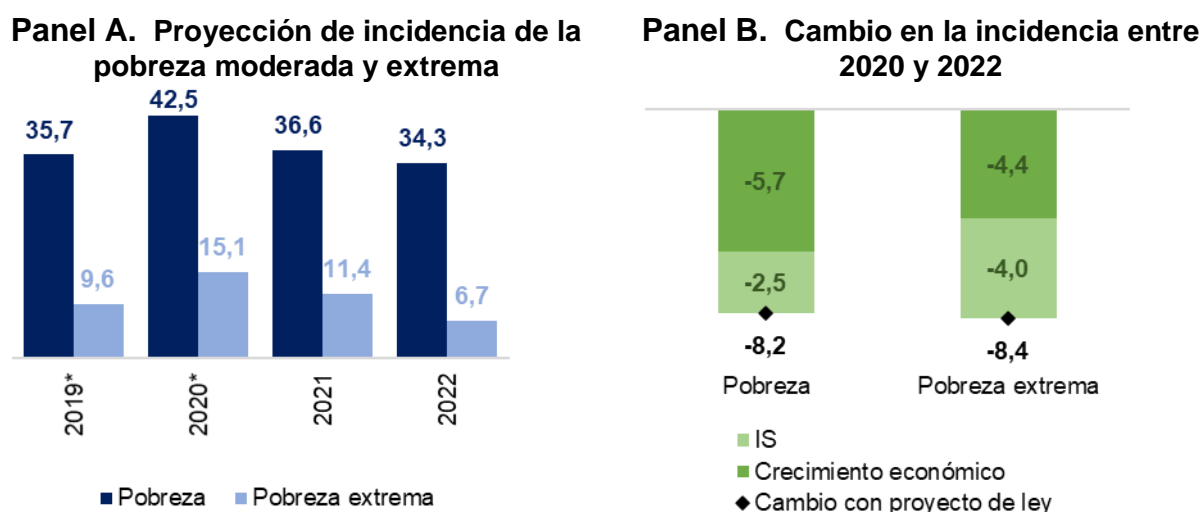
* Incluyen costos administrativos y financieros incurridos al realizar las transferencias en el 2022.

Las medidas planteadas en este proyecto de ley traerían consigo efectos positivos sobre la distribución y los niveles de ingreso de los hogares más vulnerables. La disminución esperada en los niveles de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso se materializaría, en síntesis, a través de dos mecanismos: i) la ampliación del Programa Ingreso Solidario hasta 2022, y ii) la recuperación económica y su efecto en el mejoramiento de las condiciones laborales y la disminución del desempleo.

En primera instancia, la reactivación económica, impulsada por este proyecto de ley, conducirá a una reducción de la incidencia de la pobreza monetaria y la pobreza extrema a niveles cercanos a los observados en 2019 en los próximos 2 años, antes de que la economía colombiana experimentara los efectos de la pandemia de Covid-19. La

disminución en la proporción de la población en esta condición se materializará gracias al mayor dinamismo del crecimiento económico y del mercado laboral, en línea con la reducción esperada en la tasa de desempleo y un crecimiento real de 6,0% en 2021 y 4,3% en 2022. Así, aún sin contar el efecto del Programa Ingreso Solidario en 2021 y 2022, respecto a 2020 (42,5%) la pobreza caería 3,3pp en 2021 (39,2%) y 5,7pp en 2022 (36,8%). Adicionalmente, el bienestar de los colombianos más vulnerables también mejorará gracias a un entorno macroeconómico favorable: respecto a 2020 (15,1%), la pobreza extrema caerá 2,6pp en 2021 (12,5%) y 4,4pp en 2022 (10,7%).

Gráfico 11. Incidencia de pobreza monetaria moderada y extrema bajo el escenario de proyecto de ley



Fuente: DANE. Cálculos: DNP

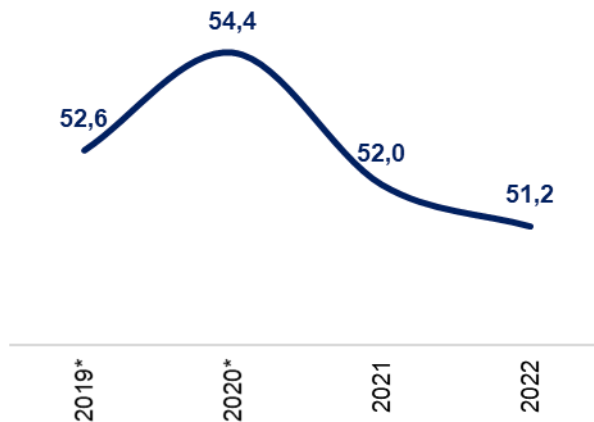
Por su parte, la ampliación en la cobertura de las transferencias del programa Ingreso Solidario y la implementación del esquema rediseñado desde julio de 2022, complementará la corrección de la pobreza (-2,5pp) y la pobreza monetaria extrema (-4,0pp) (

Gráfico 11). Se estima que, con las transferencias planteadas en este proyecto, en 2022 desaparecerá por completo el incremento en la incidencia de pobreza monetaria extrema causada por la pandemia, incluso llevándola a niveles inferiores (6,7% en 2022 vs 9,6% en 2019). Por su parte, la implementación del diseño propuesto para el Ingreso Solidario resultará en una reducción adicional de la pobreza moderada (hasta 34,3% en 2022 vs 35,7% en 2019) y una mejora de la disparidad de ingresos hasta niveles por debajo de los observados en 2019 (hasta 51,2 en 2022 vs 52,6 en 2019). Respecto a este último, solo por efecto de las transferencias a la población más vulnerable la desigualdad medida por el coeficiente de Gini mejoraría en cerca de 2,2pp en 2022 (ver

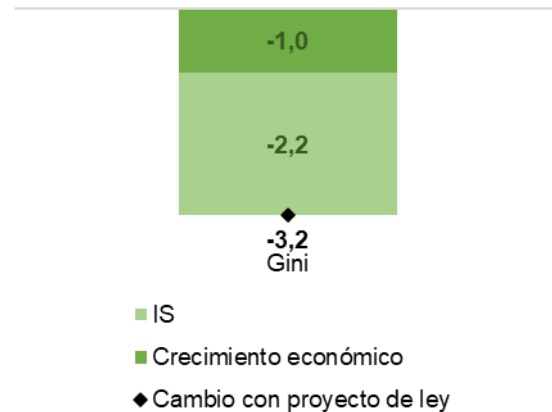
Gráfico 12).

Gráfico 12. Proyección del coeficiente de Gini bajo el escenario de proyecto de ley

Panel A. Proyección del coeficiente de Gini



Panel B. Cambio en el Gini entre 2020 y 2022



Fuente: DANE. Cálculos: DNP

Otro elemento fundamental dentro de las iniciativas de gasto social, que impulsan la recuperación económica y que están contenidas en este proyecto de ley, es el programa de incentivos a la creación de nuevos empleos. La implementación de esta iniciativa es fundamental para estimular la recuperación del mercado laboral y de la actividad económica frente al deterioro en las condiciones económicas experimentado a raíz de la pandemia. Para la implementación de este programa, se destinarán recursos por \$159 mm en 2021, \$897 mm en 2022 y \$ 254 mm en 2023.

Se estima que el programa de incentivos a la creación de nuevos empleos tenga un impacto positivo sobre la generación de empleo formal. Específicamente, se espera beneficiar 127 mil nuevos empleados en 2021. En fases posteriores, el crecimiento en empleo asociado al programa continuaría aumentando y podría cubrir hasta 788 mil nuevas relaciones laborales a lo largo de su duración (ver Cuadro 8). Lo anterior implicaría una reducción acumulada de 3,2 puntos porcentuales en la tasa de desempleo nacional.

A partir de estos resultados, es evidente el rol de la política fiscal en la reactivación económica y la mitigación del choque sobre el crecimiento, el empleo y el bienestar social.

La literatura demuestra que el impacto del gasto público es mayor en periodos de contracciones económicas. (Batini & Eyraud, 2014) compilan una serie de estimaciones empíricas sobre multiplicadores fiscales para países con distintos niveles de desarrollo, concluyendo que el multiplicador del gasto es mayor durante las crisis económicas y cuando no hay mucho margen para reducir la tasa de política monetaria. Lo anterior obedece a que los excesos de capacidad instalada y el mayor desempleo hacen que la oferta responda de forma elástica a incrementos en el gasto. Además, (Restrepo, Rincón, & Ospina, 2020) encuentran que el multiplicador

acumulado del gasto público en Colombia es casi el doble cuando la economía pasa por fases contractivas vis-à-vis fases expansivas.

Políticas enfocadas en crear más empleo contribuyen a acelerar el crecimiento y reducir la desigualdad económica. Así lo demuestra (Nayyar, 2014)³⁹, afirmando que la creación de empleo puede movilizar recursos hacia las personas más necesitadas, y, al mismo tiempo, incrementar el producto, siendo el mercado laboral una fuente de crecimiento inclusivo. El autor enfatiza que en países donde la pobreza absoluta es dominante, los sistemas de seguridad social pueden mitigar la situación a través de transferencias monetarias, pero el empleo que provea una fuente de ingreso permanente es la única alternativa sostenible para reducir, y en últimas, erradicar la pobreza.

Cuadro 116. Beneficiarios del programa de Incentivo a la Creación de Nuevos Empleos por poblaciones objetivo

Población objetivo	Número de beneficiarios del programa de empleo
Jóvenes hasta 28 años	319.358
Resto de la población	468.637
Total	787.995

Fuente: Cálculos MHCP.

Adicional a la implementación de estos programas de transferencias monetarias y de impulso al empleo, este proyecto de ley contempla la implementación de estímulos para el acceso a la educación superior como parte de sus iniciativas de gasto social. Este programa se va a implementar de forma permanente, a partir de 2021, y su costo fiscal anual a partir de 2022 asciende a \$700 mm a precios de 2022, correspondientes a 0,06% del PIB. Específicamente para 2021, la implementación de este programa no genera un incremento en el gasto público de forma agregada, pues se financia a partir de reasignaciones de gasto.

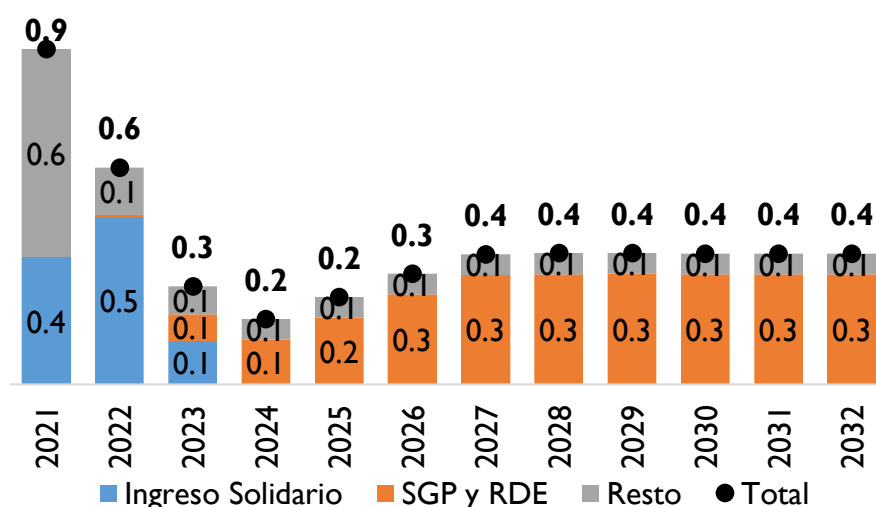
Como consecuencia de las disposiciones contenidas en este proyecto de ley, el gasto social también aumentará por medio de un incremento en los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) que la Nación transfiere a las entidades territoriales, y en las rentas de destinación específica. En el caso del SGP, este incremento responde a la fórmula de crecimiento de estos recursos establecida en la Constitución Política, según la cual estas transferencias a los gobiernos regionales aumentan con la tasa de crecimiento promedio para los ingresos corrientes de la Nación para las cuatro vigencias fiscales anteriores. Así, un incremento en los ingresos tributarios, como el contemplado en este proyecto de ley, llevará a que gradualmente aumenten estas transferencias, destinadas en su mayoría a financiar gastos de educación y salud. Por otro lado, las rentas de destinación específica también se incrementarán como consecuencia de las disposiciones de este proyecto de ley, en particular las rentas establecidas en el Artículo 243 del Estatuto Tributario, relacionadas con la destinación de

³⁹ Nayyar, D. (2014). *Why employment matters: reviving growth and reducing inequality*. International Labor Review, Vol. 153, No. 3.

9 puntos de la tarifa del impuesto de renta de personas jurídicas para salud, ICBF, SENA, entre otros. En la medida en la que este proyecto de ley contiene disposiciones que aumentarán el recaudo del impuesto de renta de personas jurídicas, diferentes a incrementos en la tarifa (mantener el descuento de ICA en 50%), se incrementarán los recursos destinados a esta renta de destinación específica.

Estas iniciativas de gasto social, junto con el incremento en los recursos del SGP, llevarán a que el gasto social se incremente en 0,9pp del PIB en 2021, 0,6pp del PIB en 2022 y 0,3pp del PIB en promedio a partir de 2023. Los incrementos más notables en el gasto se materializarán en 2021 y 2022, debido a la extensión de los programas de transferencias monetarias y a la ejecución proyectada de los recursos de la adición presupuestal contemplada para la vigencia 2021. De 2023 en adelante, el incremento en el gasto estará principalmente impulsado por el SGP, por lo cual se observa una tendencia creciente en estos recursos. Dentro de estas estimaciones, se contempla el hecho de que los incrementos en las transferencias dentro del SGP para salud reducen la presión de gasto que enfrenta el Gobierno Nacional con este concepto dentro del Presupuesto General de la Nación, y por lo tanto tienen un impacto neutro en la proyección agregada de gasto fiscal.

Gráfico 13. Incremento en el gasto social (% del PIB)



RDE: Rentas de destinación específica. Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

Prácticamente la totalidad del incremento en el gasto social que ocurrirá en 2021 y 2022 será de carácter transitorio, mientras que a partir de 2023 buena parte del gasto realizado será de carácter permanente, y es consecuencia sobre todo del incremento proyectado en los ingresos. De esta forma, queda en evidencia el énfasis que tienen las iniciativas de gasto en generar un efecto económico positivo de corto plazo, que es de primera importancia dadas las circunstancias económicas del país. Esta coyuntura, considerando el incremento en los indicadores de pobreza, el deterioro del mercado laboral y la caída en el nivel de actividad económica requiere de la implementación de iniciativas fiscales expansionistas en el corto plazo para mejorar las condiciones de vida de la población, acelerar la recuperación de la economía y reducir los potenciales efectos permanentes que esta coyuntura generaría sobre la actividad económica.

Si bien es clara la necesidad de realizar el gasto social transitorio señalado anteriormente, también es fundamental identificar la fuente de financiamiento que permita realizarlo. Considerando la naturaleza temporal de estos gastos, una posibilidad sería obtener ingresos fiscales solamente a partir de fuentes transitorias que permitan financiarlos. En este caso, esa alternativa no es factible, ya que, si bien el Gobierno obtendrá unos mayores recursos de forma transitoria por medio de este proyecto de ley para financiar parte de estos gastos, la coyuntura actual de la economía nacional requiere fuentes permanentes que contribuyan a estabilizar y posteriormente reducir el endeudamiento público. De lo contrario, la capacidad de endeudamiento del Gobierno se verá restringida, lo que a su vez limitaría la posibilidad de financiar los gastos prioritarios permanentes que se deben realizar.

En suma, dado que buena parte de estos gastos transitorios se financiarán por medio del endeudamiento público, es fundamental que el país tenga un amplio acceso a los mercados financieros internacionales y en condiciones favorables. Solo de esta forma será posible que el gobierno pueda obtener el financiamiento que requiere para poder realizar estos gastos asumiendo costos y condiciones financieras razonables. Para que esto ocurra, es fundamental que los inversionistas tengan confianza en la solvencia del Estado colombiano, sus perspectivas fiscales de mediano plazo y en su capacidad de reducir el endeudamiento público desde los niveles actuales, que no generan un suficiente margen de maniobra para absorber los efectos de futuros choques adversos. Para ello, es clave que el país demuestre su capacidad de implementar las acciones de política requeridas para lograr estos objetivos.

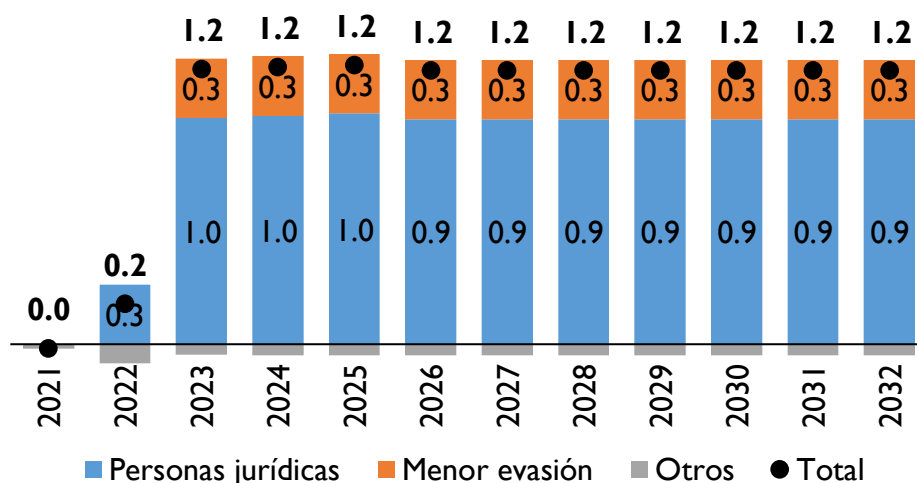
En caso de que existiera una expectativa de deterioro sistemático en las finanzas públicas, esta generaría un círculo vicioso perjudicial para los fundamentales macroeconómicos, que deterioraría aún más el estado de las finanzas públicas. Esta percepción de insolvencia fiscal crearía desconfianza por parte de los agentes económicos, que redundaría en aumentos en los niveles de aversión al riesgo, mayores tasas de interés, una mayor depreciación de la moneda local y un menor nivel de actividad productiva. Estas mayores tasas de interés afectarían tanto al sector público como el sector privado, aumentando tanto el costo financiero de la deuda pública como del financiamiento de la inversión privada, disminuyendo las perspectivas de crecimiento económico. El menor dinamismo económico reduce, a su vez, los ingresos fiscales, lo que a la par del incremento del gasto en intereses acentúa el déficit del Gobierno y el aumento en el endeudamiento. Así, se evidencia como el deterioro entre el estado de las finanzas públicas y de las condiciones macroeconómicas se retroalimentan entre sí.

La pandemia de Covid-19 generó un deterioro permanente en el balance fiscal, un incremento en la deuda y la necesidad de realizar un ajuste fiscal para asegurar su solvencia. La pandemia tuvo una serie de efectos adversos sobre las finanzas públicas, que se materializan en varios frentes. Esto, debido a los efectos macroeconómicos antes señalados, y producto también de forma directa del deterioro permanente en las condiciones macroeconómicas, lo que incrementó el endeudamiento público de forma sustancial, por encima de los niveles que se consideran prudenciales. De esta forma, a raíz de esta coyuntura ocurrió un deterioro permanente en el balance fiscal, por medio de los ingresos, y un incremento en el endeudamiento por encima de sus niveles prudenciales, que exigen que se realice un ajuste fiscal para estabilizar y eventualmente reducir la deuda pública a niveles consistentes en mayor medida con unas finanzas públicas sostenibles.

Así, con el fin de asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la confianza de los inversionistas en la capacidad de pago del gobierno, es necesario incrementar de forma permanente los ingresos fiscales y reducir el gasto público. En este sentido, se contemplan medidas que de forma permanente mejoran el balance fiscal, a través de una combinación de incrementos en los ingresos y reducciones en el gasto.

Este proyecto de ley incluye disposiciones que incrementan los ingresos fiscales en 0,2% del PIB en 2022 y 1,2% del PIB a partir de 2023. Este incremento en los ingresos se materializa principalmente a través de una mayor carga tributaria sobre las empresas⁴⁰, y de medidas tendientes a reducir la evasión fiscal. En promedio para el periodo 2022-2032, los mayores ingresos obtenidos a partir de las personas jurídicas ascienden a 0,9% del PIB, mientras que la disminución en la evasión aporta 0,2% del PIB en promedio, dado que aumenta los ingresos en 0,3pp del PIB por año, pero únicamente a partir de 2023.

Gráfico 14. Ingresos adicionales derivados del proyecto de ley (% del PIB)



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

De forma complementaria, las medidas de austeridad en el gasto público que se contemplan mejoran el balance fiscal en promedio en 0,2pp del PIB en el periodo 2022-2032. Estas disposiciones, particularmente las relacionadas con la reducción de la tasa de crecimiento de los gastos de personal, tienen un efecto gradual y creciente en el gasto público, que inicia generando un ahorro de \$650mm (0,05% del PIB) en 2022, y en 2032 asciende a 0,25% del PIB. Del ahorro total generado, la mayor parte corresponde a una reducción en los gastos de personal, gracias a los ahorros recurrentes y crecientes que genera reducir de forma permanente la tasa de crecimiento de este rubro.

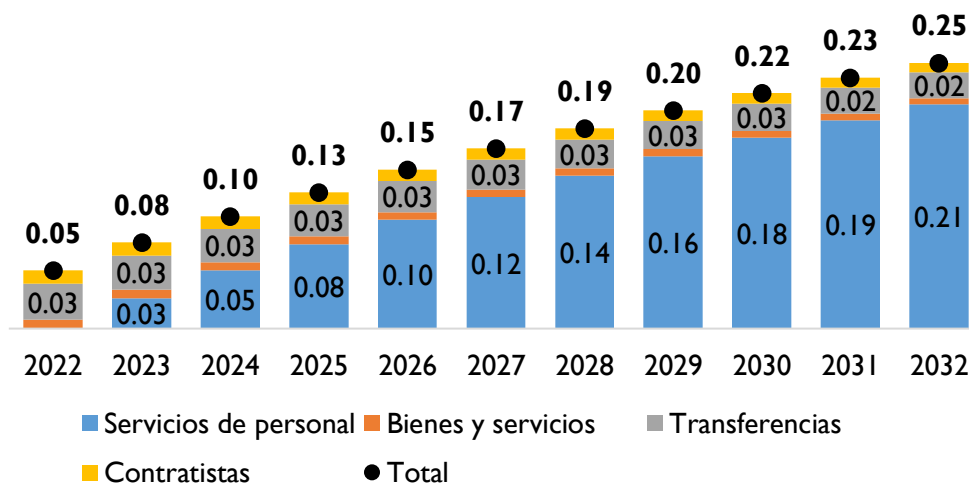
⁴⁰ Además del aumento en la tarifa general para empresas, también se espera ajustar las tarifas de retención en la fuente para las personas jurídicas. Lo anterior, en reconocimiento de que la tarifa general de renta se incrementa a 35% a partir del año gravable 2022 y tener consistencia entre retenciones y tarifa general. Lo anterior permitiría que se anticipe en 2022 parte del recaudo adicional derivado del incremento en la carga tributaria empresarial.

Cuadro 127. Ingresos adicionales derivados del proyecto de ley (% del PIB)

Año	Descuento ICA 50%	Tarifa personas jurídicas 35%*	Sobretasa financiera	Normalización	Días sin IVA y Ley de Turismo	Menor evasión	Total
2021				0,03	-0,04		-0,02
2022		0,3		0,03	-0,11		0,2
2023	0,3	0,6	0,03		-0,05	0,3	1,2
2024	0,3	0,6	0,03		-0,05	0,3	1,2
2025	0,4	0,6	0,03		-0,05	0,3	1,2
2026	0,4	0,6			-0,05	0,3	1,2
2027	0,4	0,6			-0,05	0,3	1,2
2028	0,4	0,6			-0,05	0,3	1,2
2029	0,4	0,6			-0,05	0,3	1,2
2030	0,4	0,6			-0,05	0,3	1,2
2031	0,4	0,6			-0,05	0,3	1,2
2032	0,4	0,6			-0,05	0,3	1,2

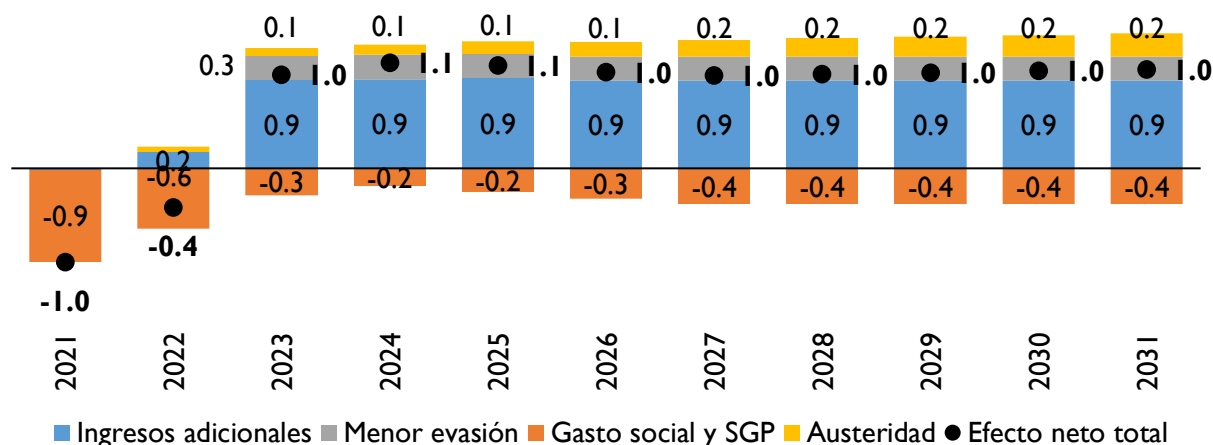
*Incluye para 2022 el efecto de mayores retenciones en la fuente. Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

Gráfico 15. Ahorros generados por las medidas de austeridad en el gasto público (% del PIB)



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

Gráfico 16. Efecto neto en el balance fiscal del proyecto de ley (% del PIB)



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

De esta forma, el efecto neto en el balance fiscal de las disposiciones contenidas en este proyecto de ley es de 0,9pp del PIB en promedio para 2022-2032, y de 1,0pp en promedio a partir de 2023. La anterior cifra contempla tanto el impacto de esta iniciativa en las fuentes netas permanentes, como en las transitorias. Así, derivado de los impactos de estas disposiciones contempladas en ingresos y gastos, el impacto sobre el balance fiscal sería de -1,0pp en 2021 y de -0,4pp del PIB en 2022, consistente con la realización de gastos transitorios destinados a impulsar la reactivación económica y proteger las condiciones de vida de la población, mientras que de forma simultánea se van recaudando gradualmente mayores ingresos para financiarlos, aunque solo parcialmente. A partir de 2023, desaparece la mayor parte de los gastos transitorios realizados, y en contraste tienen efecto pleno sobre los ingresos las medidas que los aumentan de forma permanente, particularmente la mayor carga tributaria sobre las empresas y la disminución de la evasión.

Con este proyecto de ley, se contempla la obtención de fuentes netas permanentes que ascienden a 0,9% del PIB, mientras que las fuentes transitorias netas son negativas para 2021 y 2022, y de aproximadamente \$392mm (precios de 2022) en promedio para 2023-2025. Estas proyecciones evidencian los propósitos que se buscan lograr a partir de estas disposiciones: generar un impulso fiscal transitorio, en el corto plazo, para impulsar la reactivación económica y proteger a la población de menores ingresos, al tiempo que se realiza un ajuste fiscal de forma permanente para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Cuadro 13. Fuentes permanentes netas obtenidas

Concepto	(\$ bn - Pesos 2022)	(% PIB)
Austeridad del gasto público	1,9	0,2
Reducción de la evasión	2,7	0,2
Personas jurídicas		
Tarifa general de renta de 35%	6,7	0,6
Descuento de ICA de 50%	3,9	0,3
Total fuentes permanentes	15,2	1,3
SGP y rentas de destinación específica	2,7	0,2
Educación	0,7	0,1
Días sin IVA	0,6	0,0
Total usos permanentes	4,0	0,3
Total fuentes permanentes netas	11,2	0,9

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

Cuadro 14. Fuentes transitorias netas obtenidas (\$MM)

Concepto	2021	2022	2023	2024	2025
Jurídicas					
Sobretasa financiera			415	448	482
Normalización	300	360			
Total fuentes temporales	300	360	415	448	482
Ingreso Solidario	2.916	7.237			
Empleo	159	897	254		
Ley de Turismo		918			
Otros gastos	7.412				
Total usos temporales	10.487	9.052	254		
Total fuentes temporales netas	-10.187	-8.692	161	448	482

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

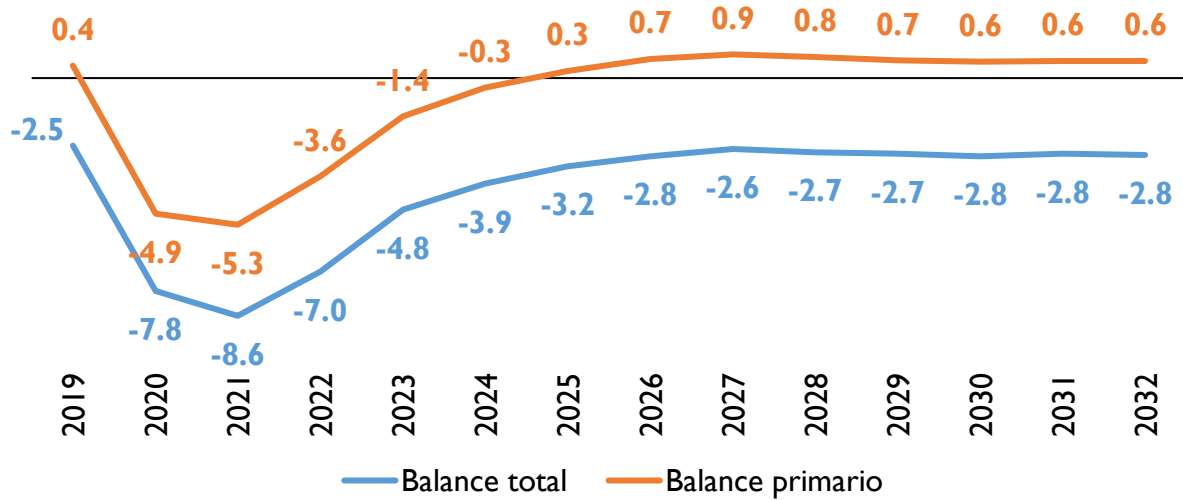
Con este proyecto de ley, se logra una corrección gradual en el balance primario, que lo lleva a niveles de 0,7% del PIB en promedio a partir de 2026, y genera la estabilización y eventual reducción de la deuda pública. De esta manera, a partir de esta iniciativa legislativa se logra una convergencia gradual del balance primario a niveles consistentes con la reducción de la deuda pública. A su vez, la deuda neta logra estabilizarse y eventualmente iniciar una senda decreciente, a partir de 2024, que asegura que se da un primer paso en la dirección de lograr su convergencia en el mediano plazo hacia niveles prudenciales, que no amenacen la sostenibilidad fiscal. Así, la deuda neta del GNC converge a 61,9% del PIB en 2032, nivel inferior en 3,2pp del PIB a lo proyectado para 2021.

Cuadro 15. Fuentes transitorias netas obtenidas (% del PIB)

Concepto	2021	2022	2023	2024	2025
Jurídicas					
Sobretasa financiera			0,03	0,03	0,03
Normalización	0,03	0,03	0,00	0,00	0,00
Total fuentes temporales	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Programa Ingreso Solidario	0,3	0,6			
Empleo	0,01	0,07	0,02		
Ley de Turismo		0,08			
Otros gastos	0,7				
Total usos temporales	0,9	0,8	0,02		
Total fuentes temporales netas	-0,9	-0,7	0,01	0,03	0,03

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

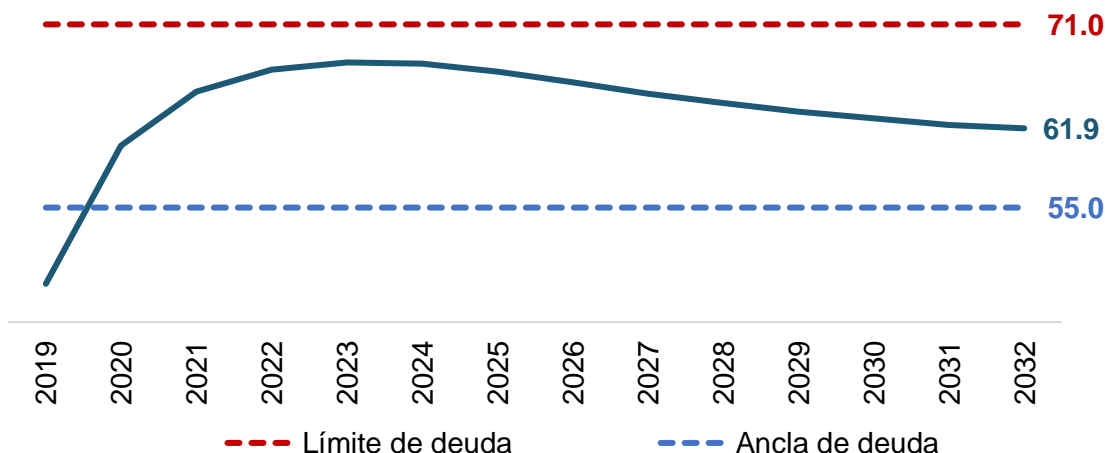
Gráfico 17. Balance fiscal total y primario del GNC (% del PIB)



Nota: Esta proyección de balance fiscal no cumple la Regla Fiscal propuesta en el presente Proyecto de Ley.

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

Gráfico 18. Deuda neta del GNC (% del PIB)



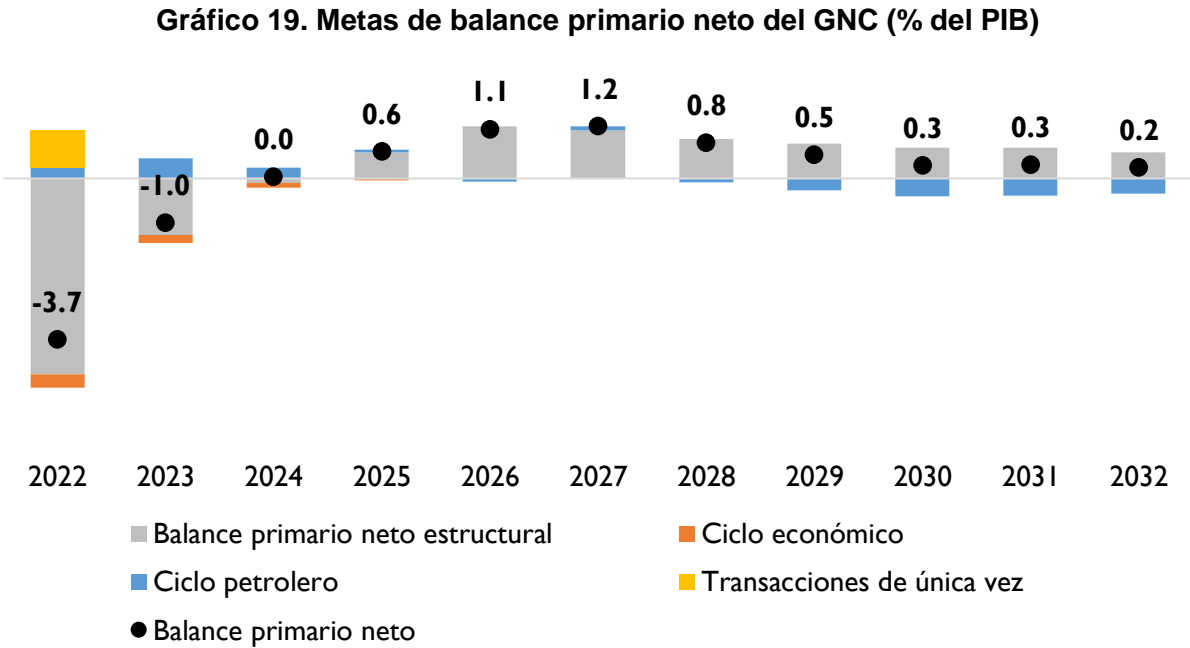
Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

De forma complementaria al escenario fiscal proyectado incorporando los efectos del presente proyecto de ley en ingresos y gastos fiscales, se debe analizar la senda futura de metas de balance fiscal que se generaría con la aplicación de las modificaciones propuestas a la Regla Fiscal. De esta forma, se dimensiona la posible divergencia que puede existir entre estas dos proyecciones del balance fiscal, que visibiliza el ajuste fiscal que se tendría que realizar a futuro, con el fin de cumplir con las nuevas metas establecidas en la Regla Fiscal y así hacer que el endeudamiento converja a niveles prudenciales en el mediano plazo. De esta forma, se hace evidente el hecho de que, con el fin de asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, se requiere de un ajuste fiscal en dos etapas, siendo la primera de estas el presente proyecto de ley. De esta forma, será necesario un ajuste futuro, que termine de asegurar la convergencia del endeudamiento hacia niveles prudenciales en el mediano plazo.

De forma consistente con las disposiciones del presente proyecto de ley, y con los supuestos macroeconómicos usados, la Regla Fiscal establecería que el balance primario neto del GNC alcance 0,6% del PIB en promedio a partir de 2025. Estas metas son consistentes con las proyecciones realizadas para la deuda pública en este escenario, en el que se cumplen estas nuevas metas de la Regla Fiscal a partir de 2022, y el ajuste cíclico proyectado a partir de los supuestos macroeconómicos usados. En particular, se destaca el hecho de que, a partir de 2027, el ciclo económico⁴¹ se vuelve nulo, de forma consistente con la proyección realizada de la brecha del producto. Por otro lado, el ciclo petrolero tiene en el horizonte de proyección un comportamiento inicialmente positivo, relacionado con la recuperación esperada en los ingresos. Sin embargo, posteriormente este ciclo se vuelve negativo, de forma consistente con la senda proyectada de producción de crudo en el país. Finalmente, para las transacciones

⁴¹ Para efectos de estas proyecciones, se asume que el ciclo económico se estima de acuerdo a la metodología establecida en la Regla Fiscal actualmente vigente, usando la más reciente estimación del Ministerio de Hacienda para el PIB potencial y la brecha del producto.

de única vez solo se proyectan valores en 2022, consistentes con los recursos que el Gobierno nacional espera obtener derivados de su proceso de optimización de activos.

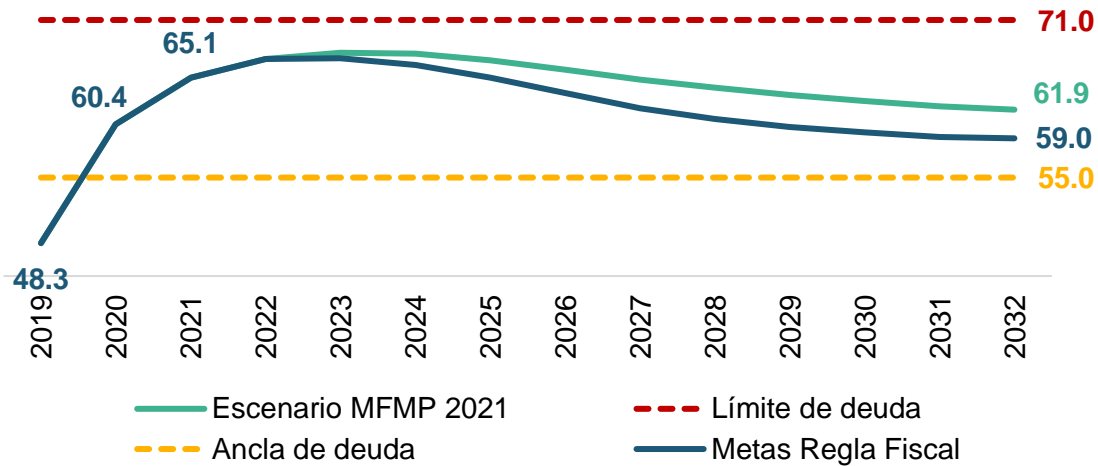


*Transacciones de una única vez incorpora optimización de activos en 2022. Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

A mediano plazo, las metas incorporan una senda decreciente para el balance primario neto estructural, de forma consistente con la reducción proyectada que tendría la deuda neta de cumplirse la senda establecida de metas fiscales. De esta manera, se ilustra el funcionamiento del mecanismo de corrección, con el cual se asegura que las metas de balance primario neto estructural logren que la deuda converja al ancla propuesta en el presente proyecto de ley.

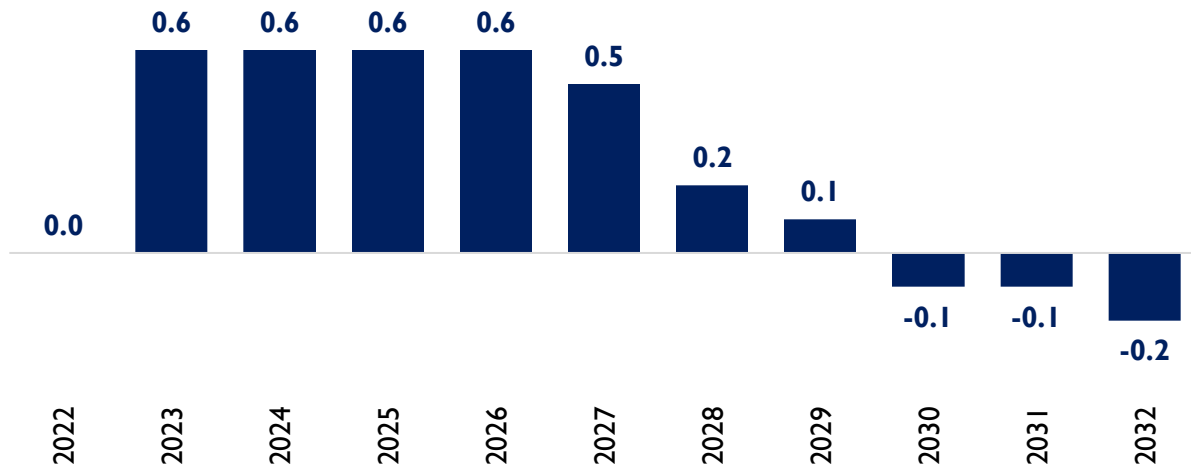
El cumplimiento de las metas que se establecerían para la Regla Fiscal, en línea con lo expuesto en el presente proyecto de ley, llevaría a que la deuda llegue a 59% del PIB en 2032. De esta forma, se evidencia cómo a raíz de los mecanismos contemplados para el establecimiento de las metas propuestas para la Regla Fiscal, la deuda iniciaría una convergencia al ancla de deuda que finalizaría antes del final de la próxima década. De esta manera, se asegura la convergencia del endeudamiento a niveles prudenciales, suficientes para absorber los efectos de futuros choques adversos. El cumplimiento de estas nuevas metas establecidas necesariamente implica que, para al menos el periodo 2023-2029, el Gobierno nacional requerirá de un ajuste fiscal adicional al contemplado en la presente iniciativa legislativa.

Gráfico 20. Deuda neta del GNC con metas de regla fiscal (% del PIB)



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

Gráfico 21. Ajuste fiscal adicional requerido para el Gobierno Nacional Central para cumplir con la Regla Fiscal propuesta (pp del PIB)



Fuente: Cálculos DGPM-MHCP

De los Honorables Congresistas,

JOSE MANUEL RESTREPO ABONDANO
Ministro de Hacienda y Crédito Público

4. Bibliografía

- ADRES. (2020). Balance y Resultados de la Exención de costos no salariales de la Reforma Tributaria de 2012 en el Sector Salud Colombiano 2013-2017.
- Auerbach, A. (1979). Wealth Maximization and the Cost of Capital. *Quarterly Journal of Economics* 94, 433-436.
- Batini, N., & Eyraud, L. F. (2014). Fiscal Multipliers: Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections. Technical notes and manuals. *Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund*.
- Bouhaje, M., Mefteh, H., & Ammar, R. (2018). Higher Education and Economic Growth: The Importance of Innovation. *Atlantic Review of Economics/Revista Atlantica de Economia*, 1-21.
- Bradford, D. (1981). The Incidence and Allocation Effects of a Tax on Corporate Distributions. *Journal of Public Economics*, 15.
- Cammeraat, E. (2020). The relationship between social expenditure schemes and poverty, inequality and economic growth. *International Social Security Review*.
- Comisión Europea. (2019). Vade Mecum on the Stability & Growth Pact. *European Economy Institutional Papers*.
- Echeverria, D. (2009). The Contribution of Higher Education to Economic Development in a Globalized Environment. *Florida International University, ProQuest Dissertations Publishing*.
- Eyraud, L., Debrun, X., Hodge, A., Lledó, V., & Pattillo, C. (2018). Second-generation fiscal rules: Balancing simplicity, flexibility, and enforceability. *International Monetary Fund Staff Discussion Note*.
- Fernández, C., & Villar, L. (2017). The impact of lowering the payroll tax on informality in Colombia. *Economía*.
- Fernández-Villaverde, J., Guerrón-Quintana, P., Kuester, K., & Rubio-Ramírez, J. (2015). Fiscal Volatility Shocks and Economic Activity. *American Economic Review*.
- Flórez, L., Pulido-Mahecha, K., & Ramos-Veloza, M. (2018). Okun's law in Colombia: a non-linear cointegration. *Borradores de Economía. Banco de la República de Colombia*.
- FMI. (2020). *Fiscal Rules, Escape Clauses, and Large Shocks*. Fiscal affairs - FMI.
- Ganiko, G., Melgarejo, K., & Montoro, C. (2016). How much is too much? The fiscal space in emerging market economies . *Working Paper - Banco Central de Reserva del Perú (No. 2016-014)*.
- Gertler, P., Martínez, S., & Rubio-Codina, M. (2012). Investing Cash Transfers to Raise Long-Term Living Standards. *American Economic Journal: Applied Economics*.

- Ghosh, A. R., Kim, J. I., Mendoza, E. G., Ostry, J. D., & Qureshi, M. S. (2013). Fiscal fatigue, fiscal space and debt sustainability in advanced economies. *The Economic Journal*, 123(566), 4-30.
- Herrera, O. (2013). Determinantes de la tasa de graduación y de la graduación a tiempo en la educación superior de Colombia 1998-2010. *Universidad de los Andes*.
- King, M. (1977). *Public Policy and the Corporation*. London: Chapman and Hall.
- Lemus, A., Casas, J., & Gil, M. (2016). Efectos de la educación superior en el crecimiento económico departamental en Colombia. *Vestigium Ire*, No. 9(1), 120-136.
- Maneejuk, P., & Yamaka, W. (2021). The Impact of Higher Education on Economic Growth in ASEAN-5 Countries. *Sustainability*, 2(1).
- Melendez, M., Bernal, R., Eslava, M., & Pinzon, Á. (2017). Switching from Payroll Taxes to Corporate Income Taxes: Firms Employment and Wages after the Colombian 2012 Tax Reform.
- Morales, L., & Medina, C. (2017). Assessing the effect of payroll taxes on formal employment: The case of the 2012 tax reform in Colombia. *Economía*.
- Osorio-Copete, L. (2016). Reforma tributaria e informalidad laboral en Colombia: Un análisis de equilibrio general dinámico y estocástico. *Ensayos sobre política económica*, 126-145.
- Pommier, S. (2015). Public Debt Sustainability in Advanced Economics: A Stochastic Simulation of Fiscal Spaces after the 2008 Financial Crisis.
- Restrepo, S., Rincón, H., & Ospina, J. (2020). Multiplicadores de los impuestos y el gasto público en Colombia: aproximaciones SVAR y proyecciones locales. *Borradores de Economía, Banco de la República de Colombia*.
- Rozo, S. (2008). Costos laborales: una aproximación teórica a sus efectos. *Ensayos sobre política económica*, 72-129.
- Sanchez, F., & Márquez, J. (2013). La deserción en la Educación Superior en Colombia durante la Primera Década del Siglo XXI: ¿Por qué ha aumentado tanto? *Documentos CEDE, Universidad de los Andes*.
- Scheuer, F., & Slemrod, J. (2020). Taxing our wealth. *NBER Working Paper*, (w28150).