

# Apuntes sobre política fiscal

Marzo de 2022

Por: Juan Camilo Galvis Ciro  
Profesor Facultad de Economía - UPB

## 1. Introducción

Para el año 2022, la agenda de investigación en política económica para economías emergentes está centrada en la conducción de la política fiscal de una manera transparente, sostenible y creíble. Para ello, se han tratado de emular algunos diseños institucionales que han funcionado relativamente bien para la política monetaria. En ese contexto, desde los años 1990 se ha buscado profesionalizar la gestión fiscal y el debate actual gira en la fijación de metas fiscales, la comunicación fiscal y la rendición de cuentas.<sup>1</sup>

En el caso colombiano, los planes operativos sobre cómo se conducirá la política fiscal corren por cuenta del llamado Marco Fiscal de Mediano plazo, el cual se estableció con la ley 819 de 2003. Este plan contiene las proyecciones macroeconómicas de crecimiento económico que hace el gobierno nacional, las metas de superávit fiscal que buscará cumplir y la evolución esperada de la deuda pública para cada año.

De acuerdo con el último marco fiscal, para el año 2022 se esperan unos ingresos totales de 16,2% como proporción del PIB, los cuales se explican en un 88% por ingresos tributarios. Por el lado del gasto público, se proyecta un gasto total equivalente a 23,2%, como proporción del PIB, correspondientes en un 84% al gasto primario (gasto en salud, educación, defensa, pensiones e inversión). El balance proyectado es entonces de un déficit total de -7,0 % o el equivalente a \$83,5 billones de pesos colombianos.

**Tabla 1** – Cuentas fiscales según el Marco Fiscal de Mediano Plazo para 2022

	En % del PIB	En Billones de pesos (\$)
<b>Ingresos</b>	16.2	\$ 193.9
Tributarios	14.2	\$ 170.2
No tributarios	2	\$ 23.7
<b>Gasto Total</b>	23.2	\$ 277.5
intereses	3.5	\$ 41.3
Primario	19.7	\$ 236.2
<b>Balance Total</b>	-7.0	\$ -83.5

<sup>1</sup> En Colombia, la política monetaria funciona en el marco del esquema de metas de inflación. En ese esquema, la política fiscal debe buscar la sostenibilidad de la deuda pública y no puede ser deficitaria porque pone en peligro la meta de inflación del banco central.

<b>Balance Primario</b>	-3.5	\$ -42.2
-------------------------	------	----------

*Fuente:* Ministerio de Hacienda (2022).

A pesar de las sucesivas reformas tributarias en los últimos años, el gobierno colombiano continúa presentando un déficit estructural cuya única solución parece ser mediante un mayor recaudo tributario. Es decir, hay cierta inflexibilidad en el lado del gasto una vez que el gasto público del país continúa siendo bajo en términos de su PIB per-cápita y, de acuerdo con la historia económica de los países desarrollados, el gasto debería crecer como consecuencia del mismo crecimiento económico del país. Esta es la llamada Ley de Wagner que se ha cumplido relativamente bien en todas las economías desarrolladas.

**Tabla 2 – Tamaño del gobierno por gasto y por impuestos para varios países**

	<b>Gasto público (% PIB)</b>	<b>Impuestos (% PIB)</b>
Suecia	49%	43%
Noruega	51%	40%
Finlandia	53%	42%
Dinamarca	49%	45%
Alemania	45%	41%
Francia	53%	48%
Italia	48%	42%
España	41%	35%
Portugal	42%	37%
Inglaterra	41%	34%
EE. UU.	35%	26%
Australia	36%	28%
Brasil	38%	33%
Argentina	38%	29%
Chile	25%	21%
México	25%	16%
Perú	21%	17%
Colombia	23%	14%

*Fuente:* Fondo Monetario Internacional.

Además de que el gasto público colombiano es bajo en términos comparativos, también está mal distribuido. Para sustentar ello, el presente documento se propone revisar la distribución del gasto público y sugerir algunas reformas.

## **2. La distribución del gasto público**

Durante el siglo XXI, se han presenciado cambios interesantes en la estructura del gasto público colombiano. Actualmente, el gasto público se direcciona principalmente hacia el gasto social, aunque sigue siendo importante el peso que tiene el pago a los intereses a la deuda.

### Cuadro 1 – Distribución del gasto público en Colombia para 2022

#### Gasto Público (2022): \$ 277 billones de pesos.

- PIB (2021) = \$ 1193 billones de pesos.
- El Gasto Público representa el 23.2% del PIB.

Principales componentes del gasto público:

**i) Defensa (ejército y policía):** 11% del gasto público (\$32 billones o 2,6% del PIB).

**ii) Gasto social:** Es el 43% del gasto público, \$121,5 billones y representa el 10% del PIB.

**Educación:** es el 14% del gasto público y 36% del gasto social (\$ 39 billones, 3,2% del PIB)

**Salud:** es el 11% del gasto público y 27% del gasto social (\$ 33 billones, 2,7% del PIB)

**Pensiones:** es el 9,7% del gasto público y 20% del gasto social (\$27 billones, 2,2% del PIB)

**Prosperidad social:** es el 6,4% del gasto público y 10% del gasto social (\$ 18 billones, 1,5% del PIB)

**Vivienda:** es el 1.6% del gasto público y 3% del gasto social (\$ 4,5 billones, 0,3% del PIB).

**iii) Servicio de la deuda:** es el 19,4% del gasto público (\$ 54 billones o 4,5% del PIB)

**iv) Transporte:** es el 4% del gasto público (\$11,6 billones).

**v) Ciencia:** es el 0.1% del gasto público (\$0.3 billones)

**vi) Otros sectores (agricultura, TICs, cancillería, contraloría, otros):** \$57 billones.

*Fuente:* Estadísticas, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El gasto social es el componente más importante del gasto público y equivale a \$121 billones de pesos o un 43% del gasto público total. Entre los componentes del gasto social, se destaca el gasto en educación, salud y pensiones. También se destaca el gasto en subsidios (prosperidad social) donde algunos programas como familias en acción, ingreso solidario, adulto mayor, entre otros, han jugado un papel importante para contener el aumento de la pobreza durante la crisis del COVID-19. No obstante, estos subsidios equivalen solo a 3% del gasto social o 1,6% del gasto público total.

A pesar de su magnitud e importancia, hay diversos estudios que apuntan que el gasto social en Colombia es regresivo o que solo es ligeramente progresivo para algunos rubros, entre ellos educación básica. Es decir, la desigualdad o la mejora en las oportunidades de los colombianos parece no cambiar antes y después del gasto público social. Esta paradoja se explica principalmente por el gasto en pensiones, para lo cual se dedica una sección aparte.

## 2.1. El problema pensional

Un tema importante que debe ser reformado en los próximos gobiernos pasa por el tema del gasto público en pensiones y la estabilidad general del sistema de prima media (Colpensiones). De acuerdo con cifras del Presupuesto General de la Nación, para el año 2022 el gasto público en pensiones será de \$27 billones de pesos, casi el 10% del gasto público total.

De acuerdo con cifras de Fedesarrollo (2018)<sup>2</sup>, en Colombia hay cerca de 1'300'000 personas pensionadas por el Régimen de Prima Media. De estas, el 80% tienen una pensión de un salario mínimo, y el 95% tiene una pensión de máximo cuatro salarios mínimos. A partir de estas cuentas, se tiene que la carga fiscal del 95% de pensionados es alrededor de \$21 billones de pesos. No obstante, hay que tener cuidado con las cifras porque parte de esta carga fiscal la pagan los cotizantes, cuyos aportes suman anualmente casi 10 billones de pesos. Es decir, la carga real del 95% de pensionados equivale máximo a \$11 billones de pesos (\$21-\$10) y esta carga no explicaría el monto de \$27 billones que el presupuesto nacional carga a las pensiones en el gasto público.

La otra carga fiscal (\$27-11=\$16 billones, 13,2% del gasto social, o 5,7% del gasto público total) está explicada por los regímenes especiales de pensiones (congresistas, fuerzas armadas, Ecopetrol, magisterio). Es decir, es el gasto para el 5% restante de los pensionados (65000 personas) por el régimen de prima media cuyas pensiones tienen montos superiores a 4 salarios mínimos.

Al respecto, existen cifras que muestran que hay cerca de 45000 personas de los regímenes especiales con pensiones de 16 salarios mínimos o más (ver, *UN-Periódico*<sup>3</sup>). Estas pensiones del 0,4% de los pensionados tienen un costo cercano a los \$10 billones de pesos y son inequitativas y demasiado onerosas para el fisco por el subsidio fiscal que implican. Según el cuadro 1, en términos comparativos el gasto en estos regímenes especiales (\$10 billones) equivale a 33 veces lo que el gobierno nacional gasta en ciencia y tecnología (\$0,3 billones).

Si el gasto público en pensiones es de \$27 billones en 2022, las pensiones de los regímenes especiales que suman \$16 billones explicarían por sí solas el 60% de ese gasto, pero benefician a menos del 5% de los pensionados. La presente propuesta es que estos regímenes especiales deben desaparecer por un mejor manejo del gasto público en Colombia, algo que se ha propuesto desde la OCDE<sup>4</sup> hasta los centros de pensamiento especializado (por ejemplo, Fedesarrollo).

---

<sup>2</sup> Fedesarrollo (2018). *Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia*. Bogotá. 94pp.

<sup>3</sup> UN-Periódico (2019). El sistema pensional colombiano: cuentas claras

<https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/el-sistema-pensional-colombiano-cuentas-claras/>

<sup>4</sup> OCDE (2022). *Estudio Económico de Colombia*. Febrero. <https://www.oecd.org/economy/panorama-economico-colombia/>

Tal y como se deduce, el sistema de prima media no es insostenible por las pensiones que obtiene el 95% de los pensionados pues equivalen a \$11 billones y solo implican un 9% del gasto social, o un 4% del gasto público total. Lo que sí se puede decir es que el sistema de prima media es fiscalmente costoso por las pensiones de una porción minoritaria cuyas pensiones son subsidiadas de manera inequitativa. Estos regímenes especiales generan un gasto que incluso es regresivo pues estas pensiones van destinadas casi siempre a personas que de por sí tienen altos ingresos.

La pregunta es ¿cómo reformar el costo fiscal que implican las pensiones de los regímenes especiales? Existen varias alternativas, algunas incluso ya intentadas en el pasado. Una opción es disminuir el monto máximo de una pensión que se pueda otorgar por el régimen de prima media. Una propuesta podría ser pensiones de máximo 10 salarios mínimos por el régimen público.

Otra alternativa sería reducir los altos salarios que tienen ciertos funcionarios públicos que gozan de los regímenes especiales (salarios de \$30 millones o más), de tal forma que la pensión al coger el 75% del ingreso devengado sea menor y no sobrepase los 10 salarios mínimos. Un equivalente a esta propuesta sería que los funcionarios públicos con salarios superiores a 10 salarios mínimos deban cotizar su pensión a un régimen de pensiones privado. Por último, la tercera alternativa sería hacer una reforma tributaria que extienda el impuesto de renta a las pensiones mayores a 10 salarios mínimos. Es decir, dejar de exceptuar los ingresos (altos) por pensión como no constitutivos de renta.

Las tres alternativas tienen diferente viabilidad política, pero deben ser discutidas en toda gestión fiscal a corto plazo. La meta debe ser reformar el alto gasto público que se está destinando a subsidiar pensiones de los regímenes especiales, las cuales son inequitativas y limitan el gasto en otros rubros más importantes (educación, ciencia y tecnología, salud).

### **3. La deuda y la regla fiscal**

Sumado al Marco Fiscal, con el fin de forzar la gestión fiscal a un marco más comprometedor, desde el año 2011 se decretó la ley 1473 que formalizó la llamada regla fiscal. En su momento, la ley fijó unas metas para el balance fiscal estructural el cual correspondía al balance fiscal ajustado por el ciclo económico y los precios del petróleo. La idea era llevar el déficit fiscal a niveles cercanos a 1% del PIB de forma progresiva entre los años 2011-2022.

El problema con la regla fiscal fue siempre el cálculo del déficit estructural o corregido y la operatividad del comité de la regla fiscal, el cual daba su aval sobre el cumplimiento de los objetivos propuestos en la regla. Luego de la pandemia del COVID-19, se abandonó la regla fiscal en 2020 y para el año 2021 se decretó una nueva regla fiscal (pendiente de implementación) que fijó objetivos de forma más transparente para la deuda pública total del gobierno nacional central como porcentaje del PIB. En esta nueva regla, la deuda no puede superar el 71% del PIB y el balance fiscal primario deberá tener un resultado acorde a los niveles de deuda que se registran en cada período.

**Tabla 3 – Deuda del gobierno nacional central como % del PIB**

Año	Deuda	Deuda Interna (participación)	Deuda Externa (participación)
2016	45.6	25,9 (57%)	19,6 (43%)
2017	46.4	25,42 (54,8%)	20,97 (45,2%)
2018	49.3	26,27 (53,3%)	23,02 (46,7%)
2019	50.3	26,25 (52,2%)	23,99 (47,7%)
2020	64.7	39,66 (61,3%)	25,03 (38,7%)
<b>2021</b>	<b>66.8</b>	<b>42,01 (62,9%)</b>	<b>24,78 (37,1%)</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda (2022).

Si bien la nueva regla fiscal corrigió el problema de la transparencia en la fijación del objetivo o meta fiscal, aún subsisten los problemas sobre el comité de verificación de la regla. En concreto, los miembros de dicho comité no tienen la independencia necesaria del gobierno de turno y carecen de instrumentos propios para sancionar el incumplimiento de la meta fiscal, temas que en Europa se han corregido con los llamados *Consejos Fiscales Independientes*. Es decir, aún se está lejos del diseño que se quiere emular de los bancos centrales independientes, ajenos al ciclo político, y con instrumentos de política claros.

En la nueva regla fiscal, además, se estableció un período de transición que implica un compromiso fuerte. En concreto, se fijó que entre el período 2022-2025, independiente del valor de la deuda neta del gobierno, el balance primario neto del gobierno nacional no podrá ser inferior a -4,7% del PIB en 2022, -1,4% del PIB en 2023, -0,2% del PIB en 2024 y 0,5% del PIB en 2025.

Estamos entonces en un escenario fiscal donde el próximo gobierno tendrá que buscar reducir el déficit fiscal primario, proyectado en 2022 en 3,5% del PIB, para llevarlo a un superávit fiscal en 2025 de 0,5% del PIB. Si partimos de la misma regla fiscal y los cálculos que esta presenta, este nivel de superávit fiscal primario sería compatible o implicaría reducir la deuda pública desde el nivel en que está actualmente (66% del PIB) hasta un nivel cercano a 55% de PIB. Todo un reto fiscal en materia del aumento de los ingresos y congelación del gasto público.

Este compromiso, independiente de su credibilidad, implicaría realizar mínimo otra reforma tributaria que busque más ingresos tributarios debido a la inflexibilidad (y necesidad) de los gastos del gobierno. En suma, el tema de política fiscal pasa necesariamente por tocar otra reforma tributaria.

#### **4. Reforma tributaria**

El recaudo total de impuestos del gobierno nacional equivale \$170 billones de pesos. Son muchos los estudios que se han hecho sobre las reformas que necesita la estructura tributaria vigente en Colombia. El diagnóstico ha sido el mismo, tanto por expertos nacionales como internacionales. En particular, se debe cambiar el impuesto de renta (que responde por el 43% del recaudo total) ya que está cargado sobre las empresas (en un 82%) y no sobre las personas naturales (en un 18%).

**Tabla 4 – Impuesto de renta en Colombia**

	% del PIB	En billones de pesos (\$)	Participación en impuesto de renta
Personas	1,2	\$14	18%
Empresas	5	\$60 billones	82%
<b>Total</b>	<b>6,2</b>	<b>\$74 billones</b>	<b>100%</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda (2022).

En cuanto otros impuestos del gobierno nacional, además del impuesto de renta, se destaca el IVA (25% del recaudo total) y los aranceles (15%).

**Tabla 5 – Otros impuestos del Gobierno Nacional de Colombia**

	% del PIB	En billones de pesos (\$)	Participación en el recaudo
IVA	3,69%	\$44	25%
Aranceles	2,26%	\$27	15%
4x1000	0,75%	\$9	5,2%
Otros	1,31%	\$16	9%
Total	8,01%	\$96	56%

Fuente: Ministerio de Hacienda (2022).

Sobre esta receta tributaria, son varias las mejoras que se deben implementar. Se deben eliminar exenciones tributarias costosas para el fisco, modificar la estructura de la tasa de impuesto sobre los dividendos, actualizar los catastros a nivel municipal y mejorar la eficiencia en la fiscalización, control y evasión tributaria.

En este documento se proponen solo dos reformas a los impuestos. La primera propuesta es sobre el IVA en particular y consiste en eliminar la política de los llamados *días sin IVA*.

Un análisis cuidadoso de esta política parece mostrar más efectos negativos que positivos, especialmente por sus consecuencias para el mantenimiento de la cultura tributaria en Colombia, un país que de por sí tiene un bajo recaudo tributario.

Existen tres razones para eliminar los días sin IVA. En primer lugar, esta política envía un mensaje inapropiado al indicar que se debe comprar en los días en que no hay que pagar impuestos, algo que generaliza comportamientos oportunistas e inadecuados en el contribuyente colombiano. Estos comportamientos van en contra de la manutención de una democracia basada en deberes y obligaciones e incide, indirectamente, en el gasto público potencial que pueda hacer el gobierno para mejorar la economía.

En segundo lugar, a pesar de las facilidades que tiene el IVA para el recaudo, ya se han detectado varios problemas y escándalos de corrupción en años anteriores sobre las exenciones y devoluciones que tiene este impuesto. Ante esto, los llamados días sin IVA promueven en vendedores y compradores la cultura de la subfacturación de los productos sin agregar el impuesto al valor agregado (la evasión) y mina aún más el recaudo de este impuesto.

Por último, esta política le está señalizando a la ciudadanía que el gobierno es consciente de que el IVA es un impuesto regresivo y que lo mejor es no pagarlo. El problema es que el IVA es una fuente de ingresos tributarios importante para el gobierno y al renunciar a este pierde importantes recursos que no puede conseguir por otros medios. En concreto, para el año 2021 algunos estudios indican que la política de los días sin IVA llevó a que se dejaran de percibir alrededor de \$1 billón de pesos en este impuesto.

Existen otros aspectos de la estructura tributaria que se deben también reformar. El problema es que hacer todos los cambios al mismo tiempo o de inmediato implicarían una reforma estructural que afectaría a muchos intereses y es políticamente inviable realizarlos todos de una sola vez. Por esto, la segunda propuesta en el presente documento consiste en eliminar las exenciones tributarias que tiene el impuesto de renta a personas y empresas, las cuales sumadas tienen un costo de casi \$20 billones de pesos según han calculado los expertos en el tema.<sup>5</sup>

En particular, es necesario reformar el impuesto de renta a personas y la propuesta sería eliminar o reducir las exenciones que catalogan algunos ingresos como no constitutivos de renta y/o rentas exentas. Entre estas rentas se encuentran las participaciones y dividendos, la utilidad en venta de acciones y la capitalización de utilidades, entre otras. La propuesta consiste en limitar la exención de estos ingresos del impuesto de renta para aumentar el recaudo sobre las personas que más ingresos tienen en Colombia ya que para la gran mayoría de la población sus ingresos se constituyen de salarios.

Es posible que el mayor recaudo que implicaría esta medida permita pensar en una reducción de los impuestos sobre las empresas colombianas que ya tienen de por sí una carga tributaria comparativamente alta en el contexto de países de la OCDE. Es decir, esta propuesta permitiría pensar en un rebalanceo del impuesto de renta de tal forma que sean las personas las que más paguen dicho impuesto y se pueda bajar lo que pagan las empresas, lo cual permitiría en últimas incentivar la generación de empleo y dinamizar el mercado laboral.

La otra alternativa sería subir la tasa de impuesto a los dividendos, que hoy está con una tasa de 0% para dividendos hasta 10 millones de pesos al año, y una tasa plana de 10% para los dividendos mayores a dicho valor. En este caso, la propuesta sería aumentar la tasa marginal de forma gradual hasta una tasa máxima de 15% o 20%, tal y como proponía la reforma tributaria que se cayó en 2020.

Esta propuesta se podría llevar a cabo realizando al tiempo otras reformas menores de gestión tributaria. Entre ellas, se debe seguir mejorando el control y la fiscalización que ejerce la DIAN

---

<sup>5</sup> Ver: Garay, L., Espitia, J. (2020). *Dinámica de las desigualdades en Colombia*. Editorial Desde Abajo, 298 pp.



para que la gente asuma mayor responsabilidad tributaria y contribuya con los impuestos necesarios para el mantenimiento del sistema democrático.

## **Conclusiones**

A partir de las cuentas fiscales del gobierno nacional, en el presente documento se presentaron varias propuestas para mejorar la política fiscal en Colombia. Las propuestas, en términos resumidos, son las siguientes:

- 1.** Modificar el esquema de pensiones del régimen de prima media por medio de tres alternativas:
  - i) Regular el monto máximo de una pensión por el régimen de prima media de tal forma que esta no exceda los 10 salarios mínimos mensuales vigentes.
  - ii) Dejar de exonerar del pago de impuesto de renta a las personas con pensiones mayores a 10 salarios mínimos mensuales vigentes.
  - iii) Los funcionarios públicos con salarios superiores a 10 salarios mínimos comiencen a cotizar al régimen privado de pensiones.
- 2.** Establecer un consejo fiscal independiente que le haga seguimiento a la regla fiscal.
- 3.** Eliminar los días sin IVA.
- 4.** Considerar los ingresos por participaciones y dividendos, la utilidad en venta de acciones y la capitalización de utilidades como constitutivos de renta de tal forma que aumente el recaudo de impuesto de renta sobre personas.
- 5.** Aumentar la tarifa de impuesto a los dividendos con tasas progresivas.
- 6.** Evaluar la posibilidad de que el mayor recaudo sobre las personas naturales pueda sustituir los impuestos sobre las empresas. Es decir, disminuir el impuesto de renta sobre las empresas.