



**LA REFORMA TRIBUTARIA 2022 COMO MECANISMO PARA SUPERAR LA  
POBREZA EN COLOMBIA**

2022 Tax reform as a mean to overcome poverty in Colombia

Trabajo de grado para el título de magíster en Finanzas

VERÓNICA JARAMILLO

Asesor

GERMÁN ADOLFO PENNA HIGUAVITA

UNIVERSIDAD EAFIT  
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN  
MAESTRÍA EN FINANZAS  
MEDELLÍN, 2023

## CONTENIDO

RESUMEN .....	3
ABSTRACT .....	4
INTRODUCCIÓN .....	5
MARCO TEÓRICO.....	8
LA REFORMA FRENTE AL AUMENTO DEL GASTO Y DEL DÉFICIT FISCAL VS. UNA PLANEACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL AL LARGO PLAZO.....	8
EFECTOS DE AUMENTAR LOS IMPUESTOS EN LA SOSTENIBILIDAD EMPRESARIAL Y EL EMPLEO .....	9
EFECTOS DE AUMENTAR LOS IMPUESTOS EN LA INFORMALIDAD .....	11
INFORMALIDAD Y POBREZA.....	13
INEQUIDAD EN COLOMBIA .....	16
POLÍTICA FISCAL TRIBUTARIA EN COLOMBIA.....	20
LA REFORMA TRIBUTARIA DE 2022 .....	24
METODOLOGÍA.....	30
MODELO .....	31
CALIBRACIÓN.....	33
SIMULACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y TRIBUTARIAS .....	35
Simulación: Reducir los costos de entrada al sector formal.....	36
Simulación: Aumentar la vigilancia sobre las leyes ( <i>enforcement</i> ) .....	39
CONCLUSIONES.....	47
REFERENCIAS.....	51

## RESUMEN

En Colombia, en diciembre del año 2022 se aprobó la Ley 2277, una reforma tributaria con la cual el Gobierno nacional espera recaudar COP 19,7 billones durante su primer año de entrada en vigencia. Dicho documento expone la situación actual del país en términos de política fiscal y tributaria y nos amplía el panorama para tratar de determinar cuán conveniente es llevar a cabo ciertos cambios planteados en la reforma tributaria, específicamente, los relacionados con el aumento de impuestos de entrada al sector formal y el incremento de la observancia de las nuevas normas tributarias. Pasando por el análisis de la sostenibilidad empresarial y la informalidad, en este documento se determinan los tipos de efectos que implicarían las nuevas normas y el recaudo potencial en los índices de pobreza e inequidad del país. Todo ello, con el objetivo de identificar las políticas más convenientes en términos generales a la economía nacional: aquellas destinadas a aumentar los impuestos y el recaudo para poder hacer un mayor gasto/inversión social o aquellas destinadas a alivianar la carga tributaria de las empresas que tiendan a proteger más la iniciativa privada/empleo.

Palabras clave: reforma tributaria, pobreza, gasto social, carga tributaria.

## **ABSTRACT**

In Colombia, in December 2022, the 2277 Law was approved, a tax reform with which the national government expects to collect COP 19.7 billion during its first year of entry into force. This document exposes the current situation of the country in terms of fiscal and tax policy and expands the panorama to try to determine how convenient it is to carry out certain changes proposed in the tax reform; specifically, those related to the increase in taxes entering the formal sector and the increase in enforcement with the new tax rules. Going through the analysis of business sustainability and informality, this paper aims to establish the types of effects that the new rules and potential collection would imply on the country's poverty and inequality indexes. All this, with the aim of identifying the most convenient policies in general terms to the national economy: those aimed at increasing taxes and collection to be able to make a greater expenditure / social investment, or those aimed at alleviating the tax burden of companies that tend to protect the private initiative / employment.

Keywords: tax reform, poverty index, social expenditure, tax burden.

## INTRODUCCIÓN

Colombia se ha caracterizado por tener un alto número de reformas tributarias en las últimas décadas. Esto, sumado al hecho de que el gasto público ha ido aumentando y que el déficit fiscal también cada vez es más amplio, hace pensar que dichas reformas obedecen a necesidades imperativas de incrementar los ingresos del Gobierno central para disminuir el déficit fiscal, en lugar de a una planeación a largo plazo de programas y estrategias para promover el desarrollo económico y social del país. Por lo anterior, se estima que este tipo de reformas han sido coyunturales y no estructurales.

En este punto es importante entender que la carga tributaria que imponga un país a sus empresas (o ciudadanos) influye directamente en su competitividad, ya que esta se traduce en un mayor costo que, en últimas, las empresas deben asumir o trasladar a sus clientes, de cualquier manera, afectando sus ingresos y su rentabilidad. Esto, sin pasar de lado que cualquier tipo de política que se aplica a la iniciativa privada redundará en un efecto inmediato en las vacantes, los índices de empleo y el nivel general de salarios en la economía.

En consecuencia, la tributación es una parte fundamental de la planeación financiera de las empresas, la cual se analiza a fondo para tomar decisiones de inversión/desinversión. En el caso de Colombia, la TET (Tasa Efectiva de Tributación) es del 57%, una de las cifras más altas en el mundo en cuanto a pequeñas y medianas empresas (Pineda et al., 2020). Además, según el informe *Paying Taxes 2020* que la compañía Price Waterhouse Coopers (PWC) realiza por encargo del Banco Mundial, la tasa total de impuestos y contribuciones que pagan las empresas en la nación está en 71,2%.

Con este nivel de carga tributaria, el país sigue presentando déficit fiscal, que va en ascenso continuo y llegó a niveles de -7,8% del PIB en 2020. Por tanto, se podría

pensar que el sistema tributario colombiano es ineficiente, como lo explica Castañeda Rodríguez (2014): primero, porque tiene un bajo nivel de recaudo debido a exenciones, reducida base gravable, variedad de tarifas y elevado nivel de evasión del IVA. Segundo, varios impuestos en Colombia generan un impacto distorsivo en la económica como el impuesto a los movimientos financieros que es del 4 x 1000, el cual perjudica la intermediación financiera y la expansión del crédito. Finalmente, el elevado nivel impositivo para las firmas en Colombia (33% con relación al promedio de 26% de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]) es pernicioso para la inversión, al tiempo que los elevados costos impositivos laborales fomentan el desempleo y la informalidad.

Estas causas dejan al Gobierno central en una posición donde resulta pertinente evaluar cuál es la forma más eficaz de generar condiciones económicas tales que protejan la empresa y el empleo formal, como lo hizo la Ley de Inversión Social, la cual se creó en 2020 para proteger el empleo durante la pandemia y esperaba recaudar COP 15 billones. Ello, sin dejar de lado que el gobierno aún debe garantizar los recursos necesarios para llevar a cabo las políticas sociales necesarias que brinden garantías de convivencia básicas a sus ciudadanos. El mayor reto desde el punto de vista de político será promover la actividad económica mientras que se trabaja en aras de reducir la pobreza y la inequidad.

Como lo veremos más detenidamente, la pandemia generada por la COVID-19 dejó al país en una situación desafiante, donde, a pesar del alto gasto público que se ha hecho a partir del 2020, el cual llevó al país a presentar un déficit fiscal de niveles nunca vistos del 13% del PIB, no ha podido recuperar los niveles macroeconómicos que presentaba en el 2019 en términos de empleo, pobreza y pobreza extrema.

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el financiamiento de las políticas sociales, vale decir, la inversión social, es una de las cuatro dimensiones interdependientes de la institucionalidad social y un elemento

central que ha de considerarse de manera articulada con las estrategias de desarrollo de los países. Desde el punto de vista de la inversión social, esto supone que la calidad del gasto social y sus impactos se relacionan de forma inseparable con el volumen de recursos, pero también con la institucionalidad social que posibilita que tales recursos cumplan sus propósitos de manera sostenible, eficaz, eficiente y transparente, a través de políticas y programas sociales que ofrezcan confianza y certidumbre a la ciudadanía. La construcción de un Estado de bienestar, por ende, exige una institucionalidad social sólida basada en pactos sociales y fiscales, asentados en un amplio consenso social para avanzar en esta senda, con solidaridad y progreso, y con miras al fortalecimiento de la democracia, la estabilidad política, la cohesión social y el desarrollo sostenible con igualdad.

Este trabajo de investigación pretende determinar si la Ley 2277 de 2022 es un mecanismo idóneo para enfrentar los retos del Gobierno en el año 2023, en términos no solo de la promoción de la actividad económica (y empleo formal), sino también de la generación y captación de recursos para la inversión social.

## MARCO TEÓRICO

### LA REFORMA FRENTE AL AUMENTO DEL GASTO Y DEL DÉFICIT FISCAL VS. UNA PLANEACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL AL LARGO PLAZO

Inicialmente, para garantizar el proceso de crecimiento económico, el Estado debe sustentar su financiación bajo tres variables y sus posibles combinaciones: financiaciones externas, utilidades de las instituciones públicas o en aquellas en las que tiene una inversión importante e, indudablemente, impuestos (Jaramillo y Balbin, 2016).

Para garantizar la inversión privada e inversión extranjera, el Gobierno nacional presenta políticas fiscales, tributarias y cambiarias estables y, en la medida en que estas se respetan, las empresas y los inversionistas pueden hacer planeación en el mediano y largo plazo para buscar los retornos esperados de sus inversionistas:

Una adecuada planificación tributaria debe estar concebida dentro de la planificación financiera de las empresas, teniendo en cuenta que los recursos generados deben estar en concordancia y ser suficientes para asumir las cargas tributarias legales. Lo anterior implica tener presente que la carga impositiva es inherente a la actividad económica que la empresa desarrolla e incide en la toma de decisiones en factores como el pago de utilidad, la rentabilidad operativa de la empresa, la financiación, la optimización de resultados, el progreso del país, la creación de valor agregado y la generación de recursos propios (Pineda et al., 2020, p. 387).

Las políticas tributarias estructurales se diseñan para llevar a cabo una planeación juiciosa y de largo plazo del Gobierno. En principio, después de cada ciclo electoral se define claramente en el plan de desarrollo cuáles son las áreas de la economía que se piensa incentivar, por qué son importantes para la nación y de qué se tratan las estrategias que se implementarán.

Como lo exponen Jaramillo y Balbin (2016):

Durante el periodo 1986-2012, En Colombia se presentaron 15 reformas tributarias ante el Congreso de la República, con un promedio de 7 reformas por década, lo cual indica en primera instancia que dichos proyectos se han orientado a resolver problemas estrictamente coyunturales y que, por tanto, no se ha podido obtener un verdadero sistema tributario; es decir, simplemente han estado orientadas como se indicó, para resolver problemas coyunturales más que estructurales (p. 230).

## **EFFECTOS DE AUMENTAR LOS IMPUESTOS EN LA SOSTENIBILIDAD EMPRESARIAL Y EL EMPLEO**

La planeación financiera y, en consecuencia, la planeación tributaria, es clave al momento de proyectar la vida futura de una empresa:

Acciones de sostenibilidad como aumentar las ventas, mejorar la imagen positiva que perciben los inversionistas, potenciar la reputación de la empresa, reducir la percepción de riesgo de los proveedores de capital y el mercado y el costo de capital se ven afectadas por las altas tasas de tributación y los continuos cambios en las leyes tributarias que alejan a los inversionistas, lo cual termina perturbando la competitividad de las empresas (Pineda et al., 2020, p. 387).

En las leyes tributarias, las empresas encuentran directrices para saber qué decisión tomar en cuanto a la capitalización de una empresa, la estructura de capital, el pago de dividendos, la reinversión, entre otros aspectos. Al analizar dichas leyes y evaluar los diferentes caminos y sus implicaciones financieras, los administradores pueden tomar decisiones racionales, que vayan en concordancia con su perspectiva de crecimiento e inversión y, por tanto, poder entregar a los socios/dueños el resultado con el cual se comprometieron.

Como lo explican Pineda et al. (2020), “es importante entender que las estrategias relacionadas con asuntos tributarios en las compañías son muy importantes, ya que al impactar directamente no solo el beneficio económico para el accionista, también afecta de manera negativa el valor de las empresas” (p. 388).

Si estas leyes cambian constantemente, esos planes que habían realizado los administradores se quedan sin fundamento. Si una nación presenta muchas

reformas tributarias en un corto lapso, los inversionistas nacionales y extranjeros percibirán esto como un mayor riesgo, por lo cual estarán dispuestos a invertir en menor medida, o solo si se les puede garantizar una mayor rentabilidad respecto a proyectos con menor riesgo.

Según lo exponen Pineda et al. (2020),

El más reciente informe de competitividad global emitido por el consejo privado de competitividad, documento que hace seguimiento a 15 áreas fundamentales para el desarrollo del país, entre ellas, el sistema tributario, destacó que Colombia está ubicada en el puesto 58 de un total de 63 países analizados. Su baja ubicación en el escalafón se debe al impacto negativo de sus reformas de impuestos y la desestabilidad política que enfrenta el país (La República, 2018). Así fue como el país consiguió uno de los peores lugares en el mundo en cuanto al atractivo tributario para invertir y hacer negocios (Anif, 2017) (p. 388).

Además,

para que las empresas puedan competir exitosamente la economía de un país debe ser altamente productiva. La productividad sí depende en muchos sentidos del actuar gubernamental en materia de infraestructura, educación y desarrollo tecnológico, así como de políticas públicas que promuevan o impidan el crecimiento, como la política laboral, fiscal y regulatoria (Rubio et al., 2015). Sin embargo, el manejo fiscal en Colombia —y particularmente la política tributaria— han respondido a los ciclos de la economía y a otro tipo de factores como el tamaño del déficit fiscal o las necesidades de financiamiento del gasto (Granger et al., 2018) (Pineda et al., 2020, p. 381).

El Estado colombiano debe mejorar las directrices que conduzcan a una adecuada política fiscal con la creación de reformas tributarias de orden estructural permanentes en el tiempo encaminadas a la reducción de la TET en las empresas, que les permitan ser más competitivas, productivas y sostenibles, generando valor en los diferentes actores de la sociedad sin que se llegue a afectar el ingreso del Estado. Para esto es necesario que se tomen medidas como manejo del gasto público:

En las últimas tres décadas se ha podido ver cómo el Estado ha venido progresivamente disminuyendo su tamaño pero esto no ha impactado en una

disminución del gasto público, por el contrario se ha evidenciado un incremento... Si se logra incrementar los ingresos del Estado disminuyendo la elusión y evasión de impuestos, si se logra reducir el gasto y costo del Estado, no será necesario generar reformas volátiles y expeditas en el tiempo que incrementen la carga impositiva... En este sentido, la planeación tributaria se convierte, junto con la planificación financiera, en una herramienta fundamental al momento de pensar en la sostenibilidad de las organizaciones. La falta de seguridad jurídica generada por las continuas reformas de carácter tributario produce inestabilidad y desconfianza a posibles inversionistas (Pineda et al., 2020, pp. 387-388).

En este punto es fundamental entender cómo la percepción de la población influye en el éxito de una reforma, cómo los habitantes de un país puedan percibir que es justa o no, o que sus recursos son bien destinados. Tal como lo explica Castañeda Rodríguez (2014):

El grado de éxito de un proyecto de reforma, no solo depende de que sea aprobado, sino de que los contribuyentes estén dispuestos a aceptar mayores obligaciones fiscales. El grado en que una medida impositiva por ejemplo un aumento del IVA, se puede aplicar, depende mucho de la voluntad de los contribuyentes para cumplir la ley, y no únicamente de las acciones punitivas de la administración tributaria para desincentivar las acciones como la evasión. [...] Ante las dificultades del análisis económico tradicional, el estudio de la moral tributaria, vista como la motivación intrínseca a pagar impuestos (Togler y Schaltegger, 2005), permite justificar que, además de las condiciones particulares de los contribuyentes (sociales económicas demográficas culturales), importa la evaluación que hacen del funcionamiento del Estado y su grado de confianza en las instituciones.

## **EFFECTOS DE AUMENTAR LOS IMPUESTOS EN LA INFORMALIDAD**

La decisión de permanecer o no informales afecta todos los ámbitos de la economía, ya que limita los recursos que ingresan al Estado vía impuestos. Por lo anterior, es indispensable que el Gobierno se empeñe en diseñar planes tributarios que no representen una carga onerosa para las empresas, puesto que las pymes podrían elegir permanecer en la informalidad en tanto no lograrían absorber el costo de pasar a la legalidad.

Respecto a este punto, Ulissea (2018a) nos habla de dos tipos de informalidad que se debe analizar de manera conjunta: el margen extensivo de la informalidad, donde por diferentes motivos se decide no registrar la empresa; y el margen intensivo,

término que él introdujo para describir a las empresas que ya están en la formalidad, pero que deciden tener parte de sus empleados dentro de la informalidad.

Este segundo concepto se creó por la necesidad de cubrir una parte importante de mercado laboral en países como Colombia, ya que normalmente en la literatura cuando se habla de informalidad se incluyen las empresas que permanecen en la informalidad y las que no. Anteriormente, no se hablaba de casos mixtos, donde empresas formales tuvieran cierto nivel de informalidad en la medida en que parte de su fuerza laboral estuviera al margen.

El sector informal representa una parte importante de las economías en desarrollo, lo cual tiene varias implicaciones importantes: primero, altos niveles de informalidad significan una importante evasión de impuestos, que compromete la facultad del Gobierno como proveedor bienes públicos. Segundo, la informalidad puede distorsionar las decisiones de las empresas por amplios márgenes, como el tamaño de su fuerza laboral. Tercero, permite que las empresas menos productivas compitan con las más productivas, llevando a una mal asignación de recursos y potencialmente a una pérdida de factores de productividad (Ulysea, 2018a, p. 2015)

Según Ulysea (2018a), existen tres tipos de firmas informales:

- “Modo supervivencia”: firmas que son muy improductivas para volverse formales.
- “Firmas parásito”: son suficientemente productivas para entrar al sector formal una vez que las barreras de entrada son removidas, pero escogen no hacerlo porque el sector informal les permite tener más ingresos.
- “De Soto”: corresponde a las firmas informales potencialmente productivas que permanecen fuera de la formalidad por los altos costos de entrada. Si estos fueran suprimidos, ellas entrarían al sector formal y mejorarían su desempeño, ya que no tendrían las limitaciones de tamaño impuestos por la informalidad.

La diferencia crucial entre estos tipos de firmas radica en cómo responderían a una política que elimina los costos de entrada al sector formal. Por tanto, es importante entender en qué medida dichas transformaciones afectan directamente el nivel de informalidad y el ingreso por impuestos de la nación.

En India, Bertrand et al. (2015) indican que las grandes firmas formales cada vez usan más el empleo por prestación de servicios como una manera de evitar los costos de la regulación laboral... Esta forma de relación laboral corresponde al 36% del total de la fuerza laboral entre los establecimientos en India con más de 100 empleados (Ulissea, 2018a, p. 2023).

Esto refuerza la idea de que hay una amplia fracción de trabajadores informales que están empleados en firmas formales. Por lo tanto, sería normal preguntarse qué pasaría si, en lugar de incrementar los impuestos, se implementa una disminución de ellos sobre los empleados: al ser más “barato” contratar empleados, la demanda sobre la mano de obra aumenta, lo cual hace que el salario de equilibrio aumente. Esto último lo denominamos como aumento en el equilibrio general sobre los salarios.

## **INFORMALIDAD Y POBREZA**

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la elevada informalidad es detonante de pobreza laboral en América Latina y el Caribe. Las personas que trabajan en condiciones de informalidad en la región tienen entre 2 y 5 veces más probabilidades de encontrarse en situaciones de pobreza, en particular en un momento como el actual en el cual los ingresos de los hogares están siendo fuertemente impactados por el aumento de la inflación, destacó la OIT en un seminario en Santiago de Chile en diciembre de 2022.

Según la OIT (2022),

hay vínculos muy estrechos entre informalidad y dimensiones extremadamente importantes en la región, como son los bajos niveles salariales, la segmentación

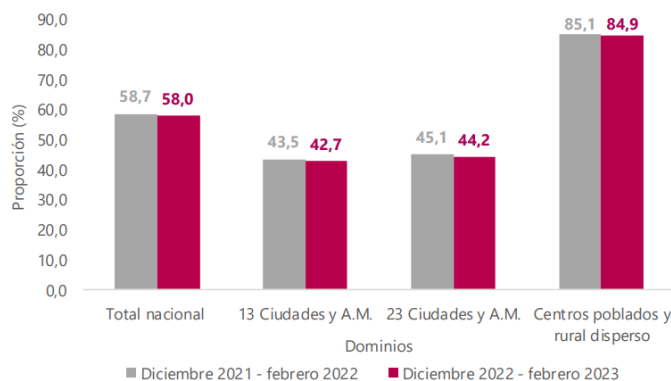
salarial y la pobreza y la desigualdad. [Lo anterior lleva a dos situaciones particulares que se presentan en América Latina, una de ellas es] el fenómeno del trabajador pobre, el cual implica que tener un empleo no es garantía para no ser pobre. La elevada inflación en un contexto de alta informalidad hace que este fenómeno sea un riesgo creciente en la región. [...] La informalidad también trae consigo una “penalidad salarial” que se refleja en menores ingresos laborales por hora de trabajadores en estas condiciones, y que oscila entre 20 y 35 por ciento menos en los países con datos disponibles.

El informe *Panorama social* de la CEPAL presentado a fines de noviembre indicó que al cierre de 2022 la pobreza en la región se situó en 32,1% de la población (201 millones de personas) y la pobreza extrema en 13,1% (82 millones), por encima de los niveles prepandemia.

---

---

**Grafica 1. Proporción de informalidad en Colombia (2021-2022)**



Fuente: Semana (2023).

---

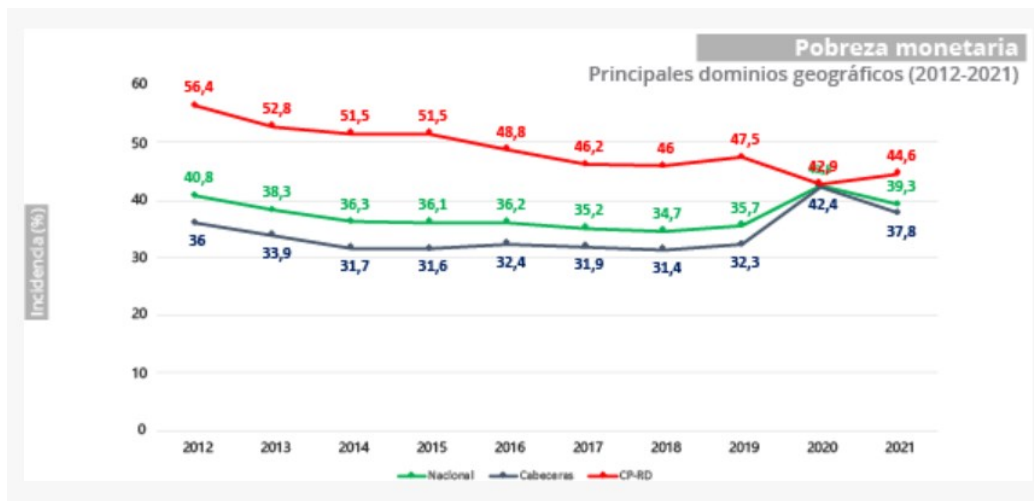
---

En Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) presenta las cifras oficiales de pobreza monetaria, las cuales corresponden a la actualización metodológica (actualización de las líneas de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema) con base en la información de la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares.

---

---

**Gráfica 2. Porcentaje de pobreza monetaria en Colombia (2012-2021)**

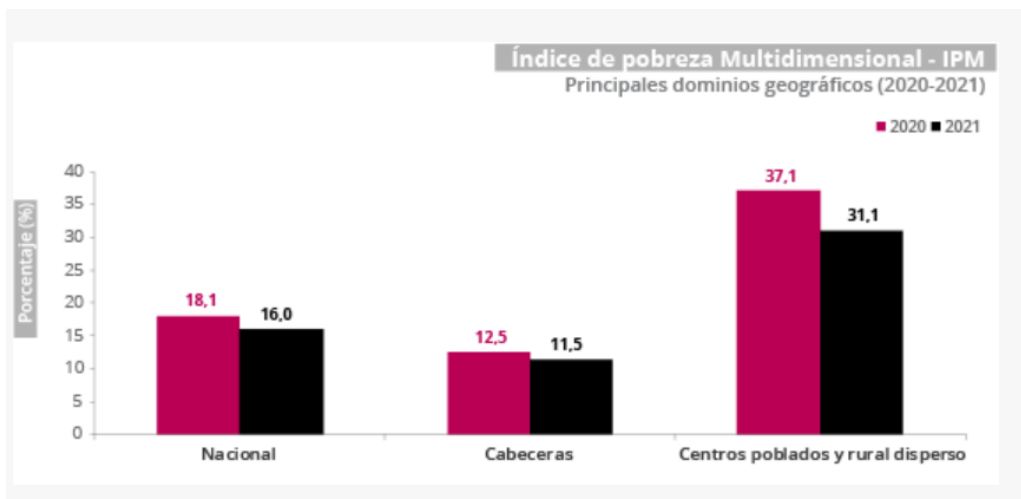


Fuente: DANE (s.f.a).

El DANE define la pobreza monetaria como el porcentaje de la población colombiana cuyo ingreso per cápita de la unidad de gasto se encuentra por debajo de la línea de pobreza o pobreza extrema. En el 2021, el total nacional sobre la pobreza monetaria fue de 39,3% y, la pobreza monetaria extrema, de 12,2%

Por otro lado, se encuentra el Índice de pobreza multidimensional (IPM), el cual evalúa los resultados de satisfacción (o no privación) que tiene un individuo respecto a ciertas características que se consideran vitales como condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y juventud, salud, trabajo, acceso a servicios públicos, entre otros. Las cinco dimensiones que componen el índice involucran 15 indicadores. Los hogares son considerados pobres multidimensionalmente cuando tiene privación en al menos el 33% de los indicadores.

**Gráfica 3. Índice de pobreza multidimensional en Colombia (2020-2021)**



Fuente: DANE (s.f.b).

El DANE se encarga de presentar las cifras oficiales de pobreza multidimensional y la actualización de las cifras de pobreza multidimensional calculadas a partir de los nuevos factores de expansión, contruidos con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018 para la serie 2010-2017. En el 2022, la pobreza multidimensional en el país fue del 12,9%: 3,1 puntos porcentuales menos que en el 2021 (16%).

La informalidad tiene múltiples causas y consecuencias y, por tanto, requiere de soluciones integrales, que pueden implicar políticas específicas para ciertos grupos que estén siendo especialmente afectados. En consecuencia, “las políticas para promover la formalidad conjuntamente con las de sostén de ingresos para los trabajadores y familias informales resultan pilares de creciente importancia en este contexto” (OIT, 2022).

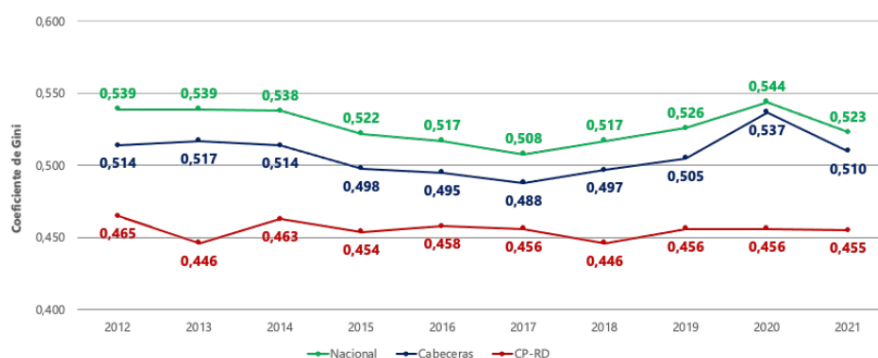
## INEQUIDAD EN COLOMBIA

Según Jaramillo y Balvin (2016),

el marco tributario colombiano no promueve la equidad horizontal y crea beneficios solo para ciertos grupos de contribuyentes. La combinación existente de impuestos directos e indirectos no ha sido suficiente para reducir el coeficiente de Gini, siendo el colombiano uno de los más altos del mundo. Por tanto, el sistema no provee mecanismos de redistribución al no tener un sistema impositivo progresivo, en el cual los individuos y empresas con niveles de ingresos más altos tributen un mayor porcentaje que aquellos con ingresos más bajos (p. 230).

El coeficiente GINI mide la concentración de la riqueza, donde 0 representa una distribución perfecta y 1, inequidad perfecta. Para el caso colombiano, el coeficiente es de 0,57, según datos de la Dirección Nacional de Planeación (DNP), lo cual señala el alto grado de inequidad de nuestro país (Angulo, 2013).

**Gráfica 4. Coeficiente de Gini en Colombia (2012-2021)**

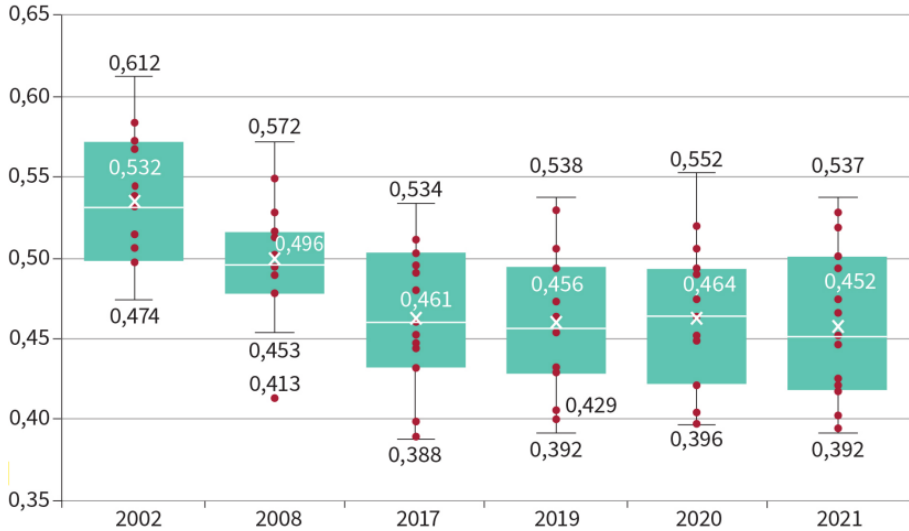


Fuente: DANE (2022).

Según el citado informe *Panorama social* del año 2022, los niveles de pobreza y pobreza extrema registrados antes de la pandemia persisten en la región. En términos agregados, la reducción de la desigualdad, que era constante desde 2002, quedó interrumpida y se ha mantenido prácticamente sin variaciones desde 2017. Al acelerado ritmo de disminución registrado desde 2002, cuando el promedio regional del índice de desigualdad de Gini era de 0,532, le siguió una desaceleración a principios de la década de 2010 y una estabilidad a partir de 2017, año en que el promedio regional fue de 0,461.

En todos los países estudiados de Latinoamérica, salvo en República Dominicana, las variaciones registradas en la desigualdad se manifestaron en el aumento o la caída de los ingresos de los hogares en los primeros quintiles de la distribución (CEPAL, 2022).

**Gráfica 5. Índice de desigualdad de Gini para América Latina (2002-2021)**



Fuente: CEPAL (2022).

Nota: 0 significa que no hay desigualdad y 1 representa máxima desigualdad. El índice de Gini se calculó tomando en cuenta los ingresos iguales a 0. Los datos corresponden al año mencionado o al año anterior más cercano disponible. La línea horizontal dentro del diagrama de cada caja representa la mediana de los datos; el marcador X representa la media y los círculos representan los valores de los países. Los límites superior e inferior de cada caja representan los valores del índice de Gini que corresponden al primer 25% y al último 25% de los países ordenados según este indicador. Los 15 países considerados fueron los siguientes: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Como hemos visto, los impactos sociales que ha traído aparejada la pandemia no ceden y la región no ha podido retomar la senda de crecimiento y de reducción de la pobreza y la desigualdad. Lo anterior ocurre en un escenario de incertidumbre, elevada inflación, creciente informalidad laboral y precaria recuperación de los empleos. Adicionalmente, se destaca el impacto de la pandemia en el sector educativo. Se observa una crisis silenciosa como consecuencia de la muy prolongada interrupción de la educación presencial en la región y sus repercusiones en la pérdida de aprendizaje [...].

Esta crisis, junto con las privaciones críticas que enfrenta la infancia y los riesgos de incremento de la inseguridad alimentaria, pone en riesgo el desarrollo y bienestar de toda una generación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, y produce un “efecto cicatriz” que mina las oportunidades de desarrollo en la región. Este efecto se refiere a las consecuencias previstas en las trayectorias educacionales y laborales de las generaciones afectadas por el cierre prolongado de las escuelas y los efectos económicos de la pandemia (CEPAL, 2022, p. 9).

Cuando entramos en el tema equidad es indispensable abordar la equidad de género, la cual busca brindar las redes de apoyo necesarias a la mujer para que no solo puedan entrar al sistema educativo y ser parte activa de la fuerza laboral, sino además permanecer en ella. Uno de los principales retos es alcanzar la igualdad laboral, pues la brecha de género en 2022 se mantuvo con una diferencia de 6,2 puntos porcentuales en materia de desempleo. Recientemente, el Gobierno aprobó la política de Estado para la equidad de las mujeres, a través de un documento Conpes, que es ahora la hoja de ruta a 2030 y que contará con 6 ejes temáticos, 25 líneas de acción y 211 acciones lideradas por 39 entidades. Por primera vez, se proyectan recursos por COP 47,9 billones para la política de equidad de género.

Ahora bien, en el momento en que hablamos del deterioro económico y social del país, debemos detenernos en particular en la situación del mercado laboral nacional y su quebranto a raíz de la llegada de la pandemia en 2020:

La recuperación parcial del empleo se ha producido mayoritariamente en condiciones de informalidad, ya que esta modalidad de empleo representa alrededor del 70% de la creación neta de puestos de trabajo en varios países de la región. Dicha recuperación ha sido lenta, incompleta y asimétrica, al tiempo que ha estado caracterizada por un rezago en los niveles de ocupación en comparación con la recuperación de la actividad económica y una mantención de las desigualdades estructurales, en particular entre las mujeres y las personas jóvenes (OIT, 2021).

Cuando hablamos de la equidad y la obligación moral que tiene el Gobierno de enfrentar los retos sociales que enfrenta el país, llegamos al punto de discutir la importancia que tiene el fortalecimiento de la institucionalidad, entendida como el uso eficiente, transparente y legítimo de la inversión social. Como lo explica el *Panorama social* de la CEPAL, en momentos de crisis es habitual que las urgencias y demandas sociales emergentes se encuentren con una institucionalidad social débil, frágil, inestable, opaca y poco predecible. Esta tiende a traducirse en acciones ineficientes, recursos insuficientes o no ejecutados, y altos riesgos de despilfarro, desvío o malversación. Todo ello, en conjunto, contribuye a mantener altos niveles de opacidad y desconfianza de la ciudadanía hacia la acción pública. Más allá del ámbito de las políticas sociales, el papel transformador del Estado en general, y la construcción de verdaderos Estados de bienestar en particular, descansan sobre una institucionalidad social fortalecida.

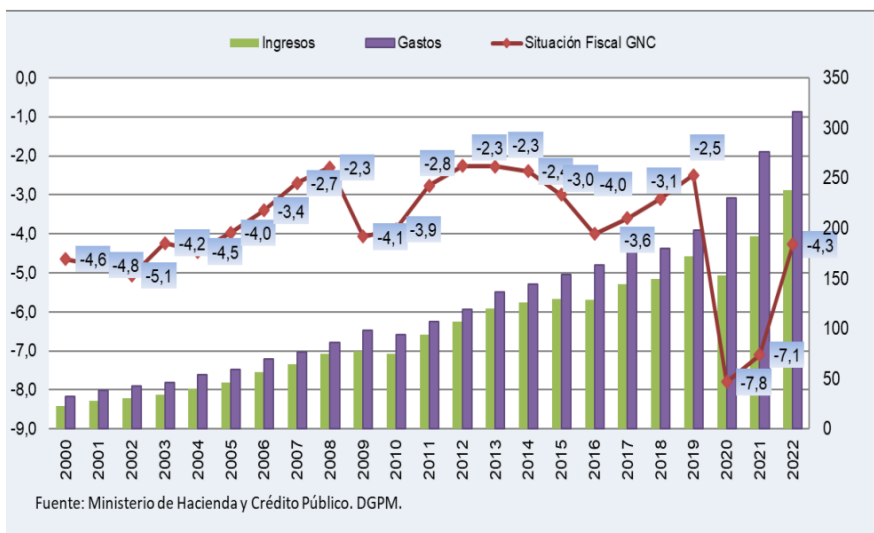
## **POLÍTICA FISCAL TRIBUTARIA EN COLOMBIA**

El problema que se ha encontrado en Colombia es que prácticamente el impuesto no se han pensado ni estructurado con la función de crecimiento económico. Mas bien, ha sido orientados al cubrimiento de dos aspectos básicos, por una parte los gastos del Gobierno y por otra parte cubrir en muchos casos los déficits fiscales (Jaramillo y Balbin, 2016, p. 230).

Como podemos observar en la gráfica 6, los gastos del Estado vienen presentando un comportamiento ascendente desde el año 2000, con una situación especialmente compleja en el 2022 durante la pandemia, momento en que el Gobierno estableció una serie de ayudas monetarias/transferencias a buena parte de la población que hizo que su gasto siguiera en ascenso, mientras que los ingresos disminuyeron, resultado de la parálisis de la actividad económica.

---

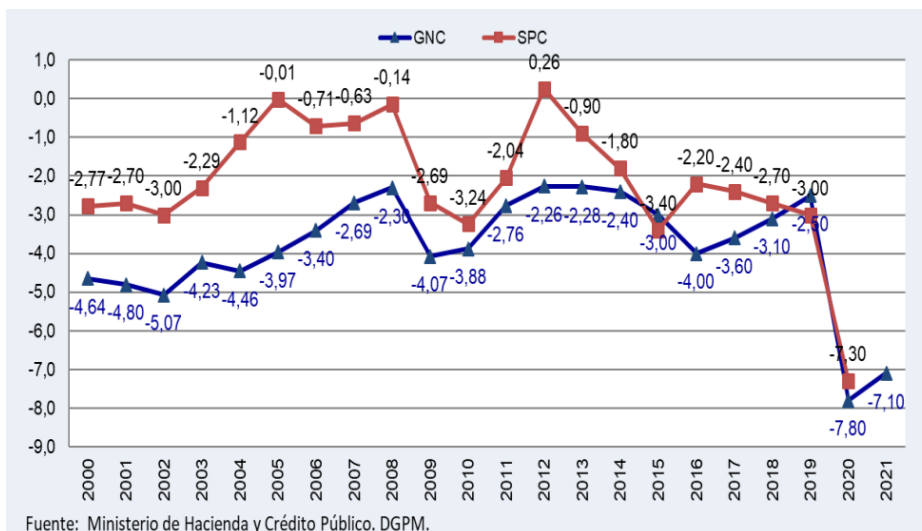
**Gráfica 6. Situación fiscal del Gobierno nacional. Comportamiento de ingresos y gastos (2000-2022)**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023).

Por consiguiente, vemos cómo un déficit fiscal que se movía en las últimas dos décadas entre el -5% y -2% alcanzó un nuevo nivel inferior de -7,8% en el 2020, lo cual concuerda con la urgencia imperante del Gobierno de promover una reforma tributaria en el 2022 que garantice COP 20 billones adicionales en su primer año de operación, y que refuerza la noción de que el Gobierno impulsa reformas para atender huecos fiscales, en lugar de hacerlo para buscar el desarrollo económico.

**Gráfica 7. Comportamiento del déficit fiscal del Gobierno nacional. Sector público consolidado (2000-2021)**



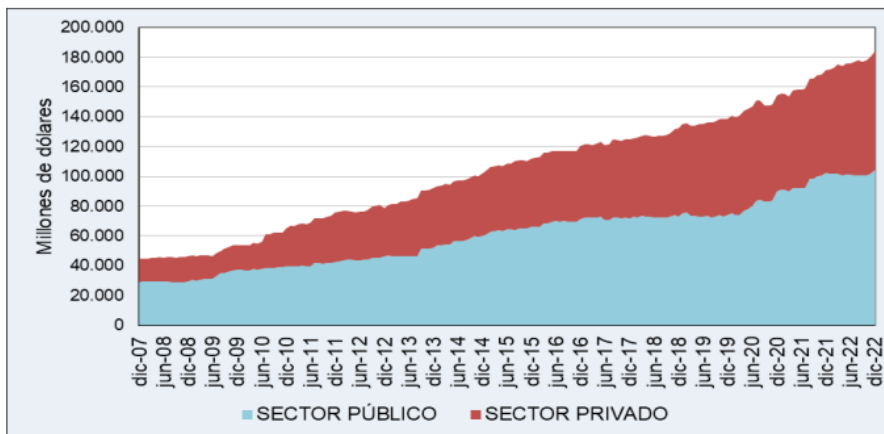
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022).

Según el informe *Situación de las finanzas del Estado 2018* de la Contraloría General de la República,

el resultado de las finanzas del GNC que registra balances deficitarios año tras año, refleja un problema estructural que no ha permitido cerrar la brecha que existe entre los ingresos y los gastos, lo cual es importante para reducir el financiamiento por deuda y los gastos que se destinan para su servicio (amortización e intereses), además de poder destinar mayor gasto para inversión y programas sociales. La situación anterior se ha reflejado en las sucesivas actualizaciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo que han ido aplazando la reducción del déficit fiscal del GNC.

Además del recaudo por los impuestos, el Gobierno busca financiarse a través de la deuda, la cual ha presentado también tendencia ascendente. Esto, sumado a los niveles de devaluación que se han venido experimentando en los últimos cinco años, obligaría al sector público a comprometerse con la austeridad; de otra manera el país estaría condenado a repetir las reformas coyunturales en el transcurrir de los años, con las consecuencias que implica para la iniciativa privada, la sostenibilidad empresarial y el empleo.

**Gráfica 8. Nivel de deuda en millones de dólares (2007-2022)**



Fuente: Banco de la República (2023).

A pesar de que la evidencia muestra que el nivel de ingresos de gasto del Gobierno nacional va en aumento y se necesita cerrar la brecha fiscal, en este punto vale la pena preguntarse si el incremento de impuestos a través de una reforma tributaria es la mejor solución. Si bien es cierto que se trata de una salida instantánea al problema del déficit, también tiene implicaciones importantes para la empresa privada, el nivel de inversión (extranjera y nacional) y el nivel de empleo.

En consecuencia, comparamos el nivel de tributación que presentan países similares al nuestro, con el fin de determinar si existe espacio para seguir creciendo esa carga tributaria o, por el contrario, si hay poco margen de maniobra debido a los altos índices nacionales. Para llevarnos una idea más clara del gran peso de la carga tributaria que existe en nuestro país, debemos hacer contraste con naciones con características macroeconómicas similares.

El mejor indicador para medir la carga tributaria es la TET, que se define como el monto de impuestos pagado por una empresa como porcentaje de sus utilidades brutas, y que mide de forma directa el total de la carga tributaria impuesta por la regulación nacional (Pineda et al., 2020, p. 385).

Mientras que México, Perú y Chile presentan una TET del 45%, 44% y 33%, respectivamente, de acuerdo con Fedesarrollo (2014), Colombia maneja una TET del 57%, una de las cifras más altas en el mundo en cuanto a pequeñas y medianas empresas. Respecto al impuesto sobre la renta, en Chile es del 25%, y en México y Perú del 30%; en Colombia es del 34%. Al revisar el IVA, para Chile, Perú y México es del 19%, 18% y 16%, respectivamente, mientras que para Colombia es del 19% (Pineda et al., 2020).

Como se mencionó, la PWC realiza el informe *Paying Taxes*. Para ello, compara la tributación de las empresas en todo el mundo tomando como referencia una empresa de tamaño promedio, y analiza cuatro grandes grupos de indicadores: la contribución tributaria total, el número de pagos necesarios, el tiempo que se necesita para cumplir con las administraciones fiscales y para reclamar devoluciones si fuera el caso.

Según el informe del 2020, la tasa total de impuestos y contribuciones que pagan las empresas en Colombia está en 71,2% (dos puntos por encima que en el 2018), de los cuales 22% recaen directamente sobre las ganancias, 18% corresponden a impuestos laborales y 31.2 % se pagan por otros impuestos. En el *ranking* de un total de 190 países, Colombia ocupó el puesto 148. Este tipo de comparaciones nos ayuda a entender cuán atractivo puede llegar a ser nuestro mercado para inversionistas extranjeros, y el reto tan grande que enfrentan las empresas privadas para ser eficientes en un país como este. Dicha carga impositiva obligaría necesariamente a las organizaciones a garantizar utilidades exorbitantes para absorber los compromisos tributarios.

## **LA REFORMA TRIBUTARIA DE 2022**

La reforma tributaria para la igualdad y la justicia social, sancionada como Ley 2277 de 2022, busca reducir los beneficios tributarios para los mayores ingresos, y redistribución de rentas para los más vulnerables.

En el artículo 1, se define el objeto de la reforma:

Con el propósito de apoyar el gasto social en la lucha por la igualdad y la justicia social y consolidar el ajuste fiscal, la presente ley tiene por objeto adoptar una reforma tributaria que contribuya a la equidad, progresividad y eficiencia del sistema impositivo, a partir de la implementación de un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la tributación de los sujetos con mayor capacidad contributiva, robustecer los ingresos del Estado, reforzar la lucha contra la evasión, el abuso y la elusión, y promover el mejoramiento de la salud pública y el medio ambiente.

Dicha reforma entró en vigor el 1 de enero de 2023, y el Gobierno nacional espera recaudar a través de ella COP 19,7 billones en el primer año, lo cual corresponde al 1,3% del PIB. Así mismo, plantea el objetivo de fortalecer la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para reducir la evasión fiscal. Esta meta se pretende lograr por medio de la inclusión de penas más fuertes para aquellas personas que se encuentran realizando maniobras tributarias fraudulentas, como esconder activos o inventar deudas. Por tanto, se modificarán las sanciones a estos delitos penales, reduciendo el monto que genera la conducta delictuosa y permitiendo la posibilidad de la privación de la libertad en algunos casos.

La mayor parte de los casi COP 20 billones serán aportados por unos impuestos, especialmente, el impuesto al subsuelo y los impuestos a las empresas que contribuirán alrededor de COP 11 billones.

Los ejes principales de la reforma son los siguientes:

- Atracción de ingresos por medio de impuestos
- Limitación de exenciones
- Tarifas sobre dividendos y ganancias ocasionales

- Medidas anti elusión y anti evasión

Con la Ley 2277 de 2022 se crean nuevos impuestos:

- Impuesto de renta sobre personas naturales: la reforma apunta a la redistribución de los ingresos en el país. La forma en que se espera lograr esto es a través del impuesto de renta sobre persona natural. Aquellas personas que cuenten con un ingreso superior a COP 10 millones progresivamente deberán pagar más impuesto a la renta.
- Impuesto al carbono.
- Impuesto a plásticos de un solo uso.
- Sobretasa al sector minero y petrolero.
- Sobretasa al sector hidroeléctrico.
- IVA sobre comercio de animales/mascotas y corridas de toros.
- Impuestos sobre las personas jurídicas nacionales y extranjeras: para las empresas nacionales, la tarifa de renta quedó en un 35%. El impuesto de renta para los dividendos para sociedades extranjeras y personas no residentes en Colombia se estableció en 20%.

La reforma tributaria cuenta con 96 artículos, de los cuales los siguientes son los más representativos. Algunos porque son de peso en el objetivo final de recaudo, otros porque su destinación nos da cuenta del enfoque social a partir del cual nace la reforma, y otros porque son completamente novedosos en el territorio nacional:

Según La Ley 2277 de 2022:

ARTÍCULO 240. TARIFA GENERAL PARA PERSONAS JURÍDICAS. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será del treinta y cinco por ciento (35%).

PARÁGRAFO 2. Las instituciones financieras, las entidades aseguradoras y reaseguradoras, las sociedades comisionistas de bolsa de valores, las sociedades comisionistas agropecuarias, las bolsas de bienes y productos agropecuarios, agroindustriales o de otros commodities y los proveedores de infraestructura del mercado de valores deberán liquidar cinco (5) puntos adicionales al impuesto sobre la renta y complementarios durante los periodos gravables 2023, 2024, 2025, 2026 y 2027 siendo en total la tarifa del cuarenta por ciento (40%).

Con el fin de contribuir al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, tres (3) puntos del recaudo por concepto de la sobretasa de que trata este parágrafo se destinará a la financiación de vías de la Red Vial Terciaria. El Gobierno nacional determinará las condiciones y la forma de asignación de los recursos recaudados, así como el mecanismo para la ejecución de los mismos, dando prioridad en todo caso a los proyectos viales de municipios PDET [...].

ARTÍCULO 47. Modifíquese el artículo 221 de la Ley 1819 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 221. IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO. El impuesto nacional al carbono es un gravamen que recae sobre el contenido de carbono equivalente (CO<sub>2</sub>eq) de todos los combustibles fósiles, incluyendo todos los derivados del petróleo, gas fósil y sólidos que sean usados para combustión.

El hecho generador del impuesto nacional al carbono es la venta dentro del territorio nacional, el retiro para el consumo propio, la importación para el consumo propio o la importación para la venta de combustibles fósiles [...].

ARTÍCULO 223. DESTINACIÓN ESPECÍFICA DEL IMPUESTO NACIONAL AL CARBONO. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a partir del primero (1º) de enero de 2023, destinará el ochenta por ciento (80%) del recaudo del Impuesto Nacional al Carbono al manejo de la erosión costera; la reducción de la deforestación y su monitoreo; la conservación de fuentes hídricas; la protección, preservación, restauración y uso sostenible de áreas y ecosistemas estratégicos a través de programas de reforestación, restauración, esquemas de Pago por Servicios Ambientales (PSA), priorizando los municipios PDET donde haya presencia de economías ilícitas, incentivos a la conservación, entre otros instrumentos; la promoción y fomento de la conservación y uso sostenible de la biodiversidad; el financiamiento de las metas y medidas en materia de acción climática establecidas en la Ley 2169 de 2021, así como las previstas en la Contribución Determinada a Nivel Nacional de Colombia (NDC) sometida ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, o cualquiera que la actualice o sustituya, de conformidad con los lineamientos que establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El veinte por ciento (20%) restante se destinará para la financiación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS. Para tal efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público transferirá dichos recursos al Fondo Colombia en Paz (FCP) de que trata el artículo 1 del Decreto Ley 691 de 2017, Se priorizarán los proyectos que se pretendan implementar en los Municipios de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

PARÁGRAFO 1. Créase el Fondo para la Sustentabilidad y la Resiliencia Climática -FONSUREC- como un Patrimonio Autónomo, adscrito al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [...].

ARTÍCULO 51. IMPUESTO NACIONAL SOBRE PRODUCTOS PLÁSTICOS DE UN SOLO USO UTILIZADOS PARA ENVASAR, EMBALAR O EMPACAR BIENES. Créase el impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

El hecho generador del impuesto es la venta, el retiro para consumo propio o la importación para consumo propio, de los productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

La base gravable del impuesto es el peso en gramos del envase, embalaje o empaque de plástico de un solo uso.

La tarifa del impuesto es de cero coma cero cero cero cinco (0,00005) UVT por cada un (1) gramo del envase, embalaje o empaque [...].

ARTÍCULO 513-1. HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO A LAS BEBIDAS ULTRAPROCESADAS AZUCARADAS. El hecho generador del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas está constituido por:

1. En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso,
2. La importación.

Estarán sujetas a este impuesto, en función de su nivel de azúcar añadido, las bebidas ultraprocesadas azucaradas, así como los concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución permiten la obtención de bebidas azucaradas [...].

ARTÍCULO 513-6. HECHO GENERADOR DEL IMPUESTO A LOS PRODUCTOS COMESTIBLES ULTRAPROCESADOS INDUSTRIALMENTE Y/O CON ALTO CONTENIDO DE AZÚCARES AÑADIDOS, SODIO O GRASAS SATURADAS. El hecho generador del impuesto a los productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas está constituido por:

1. En la producción, la venta, el retiro de inventarios o los actos que impliquen la transferencia de dominio a título gratuito u oneroso.
2. La importación [...].

Por último el TÍTULO VI, que describe los MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA EVASIÓN Y LA ELUSIÓN TRIBUTARIA

En lo que respecta a nuestro estudio en particular, estaremos analizando dos medidas fundamentales que trae la reforma:

- Disminución de costos de entrada/permanencia en el sector formal.
- Aumento de la observancia de las leyes tributarias, en otras palabras, implementación de mecanismos de lucha contra la evasión y la elusión tributaria.

Con la reforma tributaria se reducen algunas tarifas para incentivar la formalización de las empresas y que algunas compañías que están en el régimen ordinario se trasladen al régimen simple.

Según un cálculo del Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, las Pyme como tiendas pequeñas, mini-mercados y peluquerías, que actualmente tienen una tarifa mínima de 2%, si tienen ingresos brutos de 6.000 UVT (\$228 millones), se les bajará a 1,2% con la tributaria.

Las empresas de este primer sector con ingresos brutos de más de 15.000 UVT (\$570 millones) tendrán la misma tarifa de 2,8%, mientras que las de 30.000 UVT (\$1.140 millones) tendrán una reducción en su tarifa de 8,1% a 4,4%. Y la mayor reducción será para las de 100.000 UVT (\$3.800 millones) que pasará de 11,6% a 5,6% (La República, 2022).

Esto se puede observar en la siguiente tabla:

**Tabla 1. Cambios en las tarifas simples de tributación según la reforma tributaria**

**TARIFAS DEL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN**

	VIGENTE		CON REFORMA TRIBUTARIA	
	UVT	Tarifa	UVT	Tarifa
TIENDAS PEQUEÑAS / MINI-MERCADOS / PELLUQUERÍAS	● 6.000 ● 15.000 ● 30.000 ● 100.000	● 2% ● 2,80% ● 8,10% ● 11,60%	● 6.000 ● 15.000 ● 30.000 ● 100.000	● 1,20% ● 2,80% ● 4,40% ● 5,60%
COMERCIALES AL POR MAYOR Y DETAL / SERVICIOS TÉCNICOS Y MECÁNICOS / ELÉCTRICOS /ALBAÑILES / MINI-INDUSTRIAS	● 6.000 ● 15.000 ● 30.000 ● 100.000	● 1,80% ● 2,20% ● 3,90% ● 5,40%	● 6.000 ● 15.000 ● 30.000 ● 100.000	● 1,60% ● 2,00% ● 3,50% ● 4,50%
SERVICIOS PROFESIONALES / CONSULTORÍA / CIENTÍFICOS	● 1.000 ● 2.500 ● 5.000 ● 16.666	● 5,90% ● 7,30% ● 12,00% ● 14,50%	Se elimina este sector económico del Régimen Simple de Tributación	
EXPENDIDO DE COMIDAS / BEBIDAS / TRANSPORTE	● 1.000 ● 2.500 ● 5.000 ● 16.666	● 3,40% ● 3,80% ● 5,50% ● 7,00%	● 1.000 ● 2.500 ● 5.000 ● 16.666	● 3,10% ● 3,40% ● 4% ● 4,50%
EDUCACIÓN / SALUD HUMANA / ASISTENCIA SOCIAL	No existe este sector económico en el Régimen Simple de Tributación actual		● 6.000 ● 15.000 ● 30.000 ● 100.000	● 3,70% ● 5% ● 5,40% ● 5,90%

Fuente: Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana (2022).

## METODOLOGÍA

Para tratar de predecir los efectos que pueden tener las leyes incluidas en la reforma tributaria en Colombia, estudiamos el caso de otros países en vía de desarrollo donde se han aplicado políticas similares con diferente nivel de éxito.

Al respecto, Ulyssea (2022) aplica el modelo de equilibrio desarrollado por él en el 2010, con el fin de encontrar las medidas más efectivas para reducir la informalidad e incrementar los ingresos por impuestos. En dicha implementación se usaron tres fuentes principales de datos.

Primero, se utilizaron los del Doing Business Project, que mide los costos regulatorios a través de diferentes dimensiones que lo hacen comparable en los 190 países de la muestra. Cubre los costos relacionados con el inicio de un negocio formal y el pago de los impuestos correspondientes. Segundo, se tomó como referente el World Bank Enterprise Survey, el cual provee datos de las firmas en diferentes dimensiones, entre ellas, acerca de las principales dificultades enfrentadas por ellas, al mismo tiempo que cuantifica los costos que se derivan de las regulaciones relacionadas directamente con la informalidad/formalidad. Finalmente, se usaron datos de países de la Organización Internacional Para el Trabajo (ILOSTAT, por sus siglas en Ingles), que provee información comparable acerca del desempleo y el empleo informal. Estos nos dan una medida clave del tamaño del sector informal en las diferentes naciones y cuál es el porcentaje de trabajadores informales en la fuerza laboral.

---

---

**Tabla 2. Estadísticas descriptivas usadas en el modelo**

	Data Source	Developing Asia	Latin America and the Caribbean	Sub-Saharan Africa
<b>Regulatory costs</b>				
Labor tax (% of profits)	DB	16.9	27.9	14.1
Profit taxes	DB	22.5	19.2	20.3
Total taxes (% of profits)	DB	47.6	61.1	39.9
Time paying taxes (hours)	DB	297.9	1212.2	275.7
Cost of starting a formal business	DB	34.9	16.3	63.6
Days to start a business	DB	32.4	67.4	29.5
<b>Informality and unemployment</b>				
Informal workers (share)	ILO	84.5	57.4	82.2
Unemployment rate	ILO	3.1	6.9	7.6
Share of unregistered startups	WBES	16.8	9.9	14.4
<b>Corruption (all in %)</b>				
Expected to give gifts to get a license	WBES	26.9	11.2	14.0
Expected to give gifts to tax officials	WBES	19.5	8.1	14.6
Bribery incidence	WBES	26.1	11.9	20.8
<b>Firm's biggest obstacle (all in %):</b>				
Tax rates	WBES	11.1	21.6	8.1
Tax administration	WBES	3.3	4.9	4.8
Practices of the informal sector	WBES	13.1	15.3	9.8
Labor regulations	WBES	3.6	6.0	1.1
Business licenses and permits	WBES	2.3	4.0	1.7
Access to finance	WBES	10.9	8.4	24.9
Corruption	WBES	14.4	8.0	7.6

DB = Doing Business Initiative, ILO = International Labour Organization, WBES = World Bank Enterprise Surveys.

Sources: Doing Business Project, multiple years; ILOSTAT, multiple years; and WBES, multiple years.

Fuente: Ulyssea (2021).

## MODELO

Este es un modelo de equilibrio de tiempo continuo con dos sectores: formal e informal. Los costos y beneficios de ser formal e informal están relacionados especialmente con regulaciones que pueden ser separadas en dos categorías: a) los costos de registrar el negocio para volverlo formal y b) los costos de permanecer en el sector formal (impuestos sobre ganancias y nómina).

El modelo asume que hay dos tipos de productos en la economía: un bien de consumo y un bien intermedio. El bien intermedio puede ser producido en el sector formal o informal, mientras que el bien de consumo es llevado a cabo por firmas que utilizan bienes intermedios producidos en el sector formal e informal. Estos son

usados como *input* en una función de producción con elasticidad constante de sustitución:

$$Y_f = (aY_i^\rho + (1-a)Y_o^\rho)^{\frac{1}{\rho}}, \text{ where } \rho < a < 1$$

El precio del bien final es normalizado a uno; los bienes intermedios son vendidos en un mercado competitivo y pueden ser almacenados, por lo tanto, los precios son dados por su respectiva productividad marginal:

$$p_f = aY_i^{\rho-1}Y^{1-\rho}$$

$$p_i = (1-a)Y_i^{\rho-1}Y^{1-\rho}$$

Por lo anterior, a pesar de que las firmas son homogéneas, puede haber diferencias en productividad entre el sector formal e informal por el parámetro  $\alpha$ , en particular, si este está entre 0,0.5. Entonces, las firmas informales en promedio son menos productivas que las formales, lo cual es consistente con la evidencia (Ulyssea, 2021).

Las firmas solo usan el empleo para producir  $Y_{s, s=i,f}$  y cada firma contrata un empleado que produce una unidad del bien. Para concordar con un empleado y un bien, las firmas deben crear una vacante y decidir operar entre el sector formal o informal. El costo fijo de crear una vacante en cualquier sector es dado por  $Ks_i$ , y se asume que  $Kf > Ki$ .

El modelo asume que hay fricciones entre el mercado laboral, por lo tanto, los empleados y las vacantes o firmas no se encuentran instantáneamente. En consecuencia, surge el desempleo. En este punto, el mercado laboral está

caracterizado por dos funciones que determinan cómo los trabajadores desempleados y las vacantes hacen *match* en el sector formal e informal.

El *payoff* de las firmas y de los trabajadores se rigen por funciones que capturan el valor presente descontado de cada posible estado en el mercado laboral. Es decir, las firmas en cada sector pueden tener una vacante abierta o llena, mientras que los trabajadores pueden estar desempleados o empleados en el sector formal o informal:

$$\frac{\partial W}{\partial \gamma} = (1-u) \left[ \frac{r+s}{1-\phi} \left( \frac{rK_F}{q_F} - \frac{rK_I}{q_I} \right) + \gamma \frac{\partial p_F}{\partial \gamma} + (1-\gamma) \frac{\partial p_I}{\partial \gamma} \right] - u(\theta_F r K_F - \theta_I r K_I).$$

**Tabla 3. Set de parámetros iniciales - economía base**

Parameters	Value	Source/rationale
Payroll tax ( $\tau_\pi$ )	35%	Inter-Union Depart. of Statistics
Labor tax ( $\tau_\omega$ )	10%	Social security contribution
Discount rate ( $r$ )	8%	Heckman and Pagés (2000)
Formal bargain power ( $\phi_F$ )	45%	Standard value in the literature
Informal bargain power ( $\phi_I$ )	15%	Estimates from Camargo (2002)
Informal separation rate ( $s_I$ )	30%	Literature and Table 2
Formal separation rate ( $s_F$ )	13%	Literature and Table 2
CES elasticity parameter ( $\rho$ )	0.3	Estimates from the literature
Formal sector's entry cost ( $K_F$ )	1.4	Estimated <sup>a</sup>
Informal sector's entry cost ( $K_I$ )	0.30	Estimated <sup>a</sup>
Unemployment benefit ( $b$ )	0.30	Estimated <sup>a</sup>
Matching elasticity ( $\eta$ )	0.5	-
Formal sector's relevance ( $a$ )	0.62	-
Matching scale parameter ( $A$ )	0.30	-
Unemployment rate ( $u$ )	13.7%	National Household Survey 2005
Informal sector [ $(1-\gamma)(1-u)$ ]	45.37%	National Household Survey 2005
Formal sector [ $\gamma(1-u)$ ]	41.36%	National Household Survey 2005

Fuente: Ulyssea (2010).

## CALIBRACIÓN

En el documento *Informality and taxation in Asia* se realizaron 10 ejercicios de calibración que corresponden al promedio del país asiático en desarrollo. El

promedio por país es obtenido con la ponderación de todos los valores de las naciones de la región en concordancia con sus poblaciones.

Los ejercicios se hicieron de la siguiente manera: como punto de partida se utilizó la calibración de Ulyssea (2010), la cual da valores para la tasa de descuento, los coeficientes formales e informales para el poder de negociación, las funciones de elasticidad y un parámetro de productividad formal e informal. Igualmente, se usaron los valores reportados por el Doing Business y el World Bank Enterprise Survey para tener las tasas de impuestos sobre las ganancias y la nómina, y los costos de entrada al sector formal  $K$ .

Se calibró  $K$  de la siguiente manera:

$$KDA = (Cost\ DA / Cost\ Pais\ Base) \times K\ Pais\ base$$

Donde

$CostDA$ : costos de países de Asia en desarrollo.

$CostPaisBase$ : costos de registro que provee el Doing Business, computados como una parte del ingreso per cápita de cada país. Ulyssea (2010), quien expuso por primera vez el modelo, tomó como referencia los costos de entrada en Brasil, ya que es un caso específico de estudio de la informalidad allí.

$KDA$ : costos de entrada a la formalidad, para los países de Asia en desarrollo.

En consecuencia,  $K$  representa el valor monetario de todos los costos fijos al momento de empezar un negocio formal, incluyendo los costos monetarios y no monetarios, por ejemplo, el tiempo.

---

---

**Tabla 4. Resultado del ejercicio de calibración**

	Mean Developing Asia	India	Indonesia	Pakistan	Bangladesh	Viet Nam	Thailand	Nepal	Sri Lanka	Cambodia
Profit tax	0.225	0.237	0.197	0.177	0.296	0.170	0.196	0.172	0.226	0.195
Labor tax	0.169	0.208	0.113	0.199	0	0.237	0.054	0.113	0.169	0.005
Discount rate	0.080	0.080	0.080	0.080	0.080	0.080	0.080	0.080	0.080	0.080
Formal bargain power	0.450	0.450	0.450	0.450	0.450	0.450	0.450	0.450	0.450	0.450
Informal bargain power	0.150	0.150	0.150	0.150	0.150	0.150	0.150	0.150	0.150	0.150
Informal separation rate	0.100	0.100	0.210	0.160	0.250	0.100	0.040	0.400	0.180	0.040
Formal separation rate	0.050	0.035	0.120	0.070	0.140	0.070	0.025	0.150	0.022	0.020
CES elasticity	0.300	0.300	0.300	0.300	0.300	0.300	0.300	0.300	0.300	0.300
Formal sector's entry cost	5.964	7.461	3.432	2.834	3.363	0.905	1.144	5.634	5.788	10.176
Informal sector's entry cost	0.388	0.388	0.388	0.388	0.388	0.388	0.388	0.388	0.388	0.388
Unemployment benefit	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Matching elasticity	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Formal relevance	0.56	0.56	0.4	0.4	0.3	0.4	0.37	0.56	0.7	0.6
Informal matching efficiency	0.72	0.72	0.72	0.72	0.72	0.72	0.72	0.72	0.72	0.72
Formal matching efficiency	0.48	0.48	0.48	0.48	0.48	0.48	0.48	0.48	0.48	0.48

Fuente: Ulyssea (2021).

Según el ejercicio de calibración, los resultados son heterogéneos para los diferentes países de Asia en desarrollo. Por un lado, tenemos que la media del costo de entrada al sector formal para todos es de 5,964. Los otros resultados son tan disímiles que, por ejemplo, para Cambodia tenemos un valor tan alto como 10, 176, mientras que para Vietnam tenemos un 0.905. Además, como afirma Ulyssea (2021), aunque el costo de entrada promedio en los países en desarrollo en Asia es cuatro veces mayor que en Brasil, este último todavía tiene un costo de entrada muy alto comparado con el resto del mundo, ubicándose en el puesto 138 en el *ranking* de Doing Business.

## SIMULACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y TRIBUTARIAS

Se empleó este modelo para realizar simulaciones de políticas públicas para los países de Asia en desarrollo. El objetivo de este trabajo fue entender las simulaciones que se hicieron de dos políticas específicas, con el propósito de inferir

los tipos de efectos que podrían tener esas mismas políticas en el caso de Colombia.

Se consideraron las siguientes simulaciones de políticas: a) reducir los costos de entrada al sector formal; y b) aumentar las leyes y regulaciones de observancia (*enforcement*) que en el modelo se traduce en mayores tasas de separación entre el sector formal e informal.

Estas dos políticas se encuentran planteadas en la actual reforma tributaria para la igualdad y la justicia social, sancionada como Ley 2277 de 2022. En particular, como vimos anteriormente, se disminuyen las tarifas para varias pymes del régimen simple de tributación, con el objetivo de incentivar la formalidad. Por otro lado, se incluyen varios mecanismos de lucha contra la evasión y la elusión tributaria, como facultades extraordinarias para la DIAN, ampliación de planta de personal, nuevo régimen sancionatorio y decomiso de mercancías, sanciones y acción penal en presencia de defraudación o evasión tributaria, entre otros.

### **Simulación: Reducir los costos de entrada al sector formal**

---

---

**Tabla 5. Resultados de la aplicación del modelo de Ulyssea (2021)**

	$K_f = 1.4$	$K_f = 3$	$K_f = 4.5$	$K_f = 5.96$ (initial)
Unemployment	0.024	0.029	0.030	0.031
Informal sector	0.586	0.694	0.763	0.811
Average wage	1.115	1.060	1.024	1.000
Average productivity	1.410	1.238	1.105	1.000
Total tax revenue	1.830	1.442	1.185	1.000

Fuente: Ulyssea (2021).

---

---

Los resultados de la tabla nos muestran que reducir los costos de entrada tendría efectos limitados en el desempleo, pero muy fuertes en la informalidad. Si los costos

de registrar un negocio en Asia fueran a ser reducidos a los niveles de Brasil, llevaría a una disminución de casi 5 puntos porcentuales en la tasa de informalidad. Es decir, se pasaría de  $Kf = 5,96$  (media promedio para los países de Asia en desarrollo), donde el valor del sector informal es de 81,1%, a un  $Kf = 4,5$ , donde el valor que arroja la simulación en el sector informal es de 76,3%. Esta pronunciada reducción en informalidad desencadena ganancias sustanciales en la productividad promedio, ya que el sector de baja productividad (informal) está reduciendo su participación en la producción total (Ulyssea, 2021).

Como los resultados de la calibración para cada país de Asia son tan disimiles, para saber cuál se aproxima más al caso colombiano, en términos de costos de entrada al sector formal, nos remitimos a la fuente de donde se extraen los datos: el Doing Business Project del World Bank.

Allí, las economías están posicionadas sobre la facilidad que presentan al iniciar negocios, desde 1 hasta 190. La facilidad para hacer negocios significa que el ambiente regulatorio sea más amigable para empezar y operar un negocio local. El *ranking* está determinado con puntajes totales en 10 categorías de igual peso, cada una consistente en varios indicadores. El *ranking* para todas las economías está medido en 2019.

---

**Tabla 6. Ease of Doing Business Ranking para América Latina y el Caribe**

Economy	globalRank	Rank within group	Starting a business
Mexico	60	1	14
Puerto Rico	65	2	3
Colombia	67	3	11
Jamaica	71	4	1
Brazil	124	17	20
Paraguay	125	18	25
Argentina	126	19	21
...	...	...	...

Fuente: Doingbusiness.org (2020).

---

Aquí, podemos ver cómo Colombia se ubica en el tercer puesto en Latinoamérica en la facilidad de iniciar un negocio. Brasil, por otro lado, que en nuestro modelo presentado tiene un  $Kf = 4,5$ , se ubica en la casilla 17, es decir, presenta costos de entrada mucho más altos que Colombia.

El caso de Vietnam vs. Colombia

A continuación, observamos en el ranking *mundial* a Colombia en el puesto 67, seguido por Vietnam, el cual es el país asiático en desarrollo más cercano.

---

---

**Tabla 7. Ease of Doing Business Ranking Mundial**

Economy	Ease of Doing Business Rank 	Rank within group
Puerto Rico	65	65
Brunei Darussalam	66	66
Colombia 	67	67
Oman	68	68
Uzbekistan	69	69
Vietnam	70	70
Jamaica	71	71

Fuente: Doingbusiness.org (2020).

---

---

En consecuencia, tomamos el caso de Vietnam como referencia para entender cómo podría actuar el modelo en los indicadores colombianos. En el ejercicio de calibración vemos que el costo medio de entrada al sector formal para Asia en desarrollo era de 5,94, y para Vietnam es de 0,905.

De acuerdo con los resultados de la primera simulación de Ulyssea (2022), al tomar un  $K$  de costos de entrada = 0,8, el sector informal se reduce a 47,8%, y el desempleo pasa a 10,9%. La formalidad aumenta en 6%, de 41,4% al 47,8%.

En el caso de Colombia, el nivel de informalidad llega al 58% en el total nacional para una medición entre diciembre 2022 y febrero 2023. Si entendemos que esa disminución en la informalidad son empresas que entran a la formalidad, estaríamos hablando de que la formalidad podría llegar a niveles del 64,4%. Este aumento en la formalidad implicaría el pago de impuestos correspondiente. Todo lo anterior, asumiendo que las firmas que salen de la informalidad entran directamente a la formalidad, lo cual no necesariamente se da, ya que algunas pueden simplemente desaparecer.

El segundo análisis que se hace con el modelo en mención es qué sucedería con el recaudo en caso de que se incremente la observancia de las normas (*enforcement*) a través del aumento de las inspecciones a las firmas informales. Los resultados que se obtienen en este caso son mixtos: por un lado, efectivamente se reduce el tamaño del sector informal (algo deseable para la economía), pero, por otro, se produce un aumento importante en los niveles de desempleo. Este efecto sobre el empleo es lógico, ya que cuando se reduce el sector informal hay menos vacantes, pues no todas las firmas que salen de la informalidad entran a la formalidad.

### **Simulación: Aumentar la vigilancia sobre las leyes (*enforcement*)**

**Tabla 8. Resultados de la aplicación del modelo Ulyssea (2022)**

	$s_i = 0.1$ (initial)	$s_i = 0.28$	$s_i = 0.5$
Unemployment	0.031	0.063	0.106
Informal sector	0.811	0.746	0.681
Average wage	1.000	1.020	1.037
Average productivity	1.000	1.064	1.107
Total tax revenue	1.000	1.054	1.061

Fuente: Ulyssea (2022).

---

---

Según los datos anteriores, podemos notar que, cuando se implementa una mayor vigilancia, los ingresos totales tributarios aumentan y la informalidad se reduce, aunque en menor medida que cuando se disminuyen los costos de entrada. Esto se debe probablemente en parte a que, al aumentar la vigilancia, asciende el riesgo de permanecer en el sector informal. Si el riesgo se incrementa, también lo hacen los costos asociados a ella, en tanto la probabilidad de ser descubiertos es más alta y esto implica generalmente multas o penalidades en forma de pagos.

Si bien el desempleo crece, lo cual no es deseable en la economía, debemos analizar qué pasa con el recaudo por impuestos, ya que este es el fin último de la reforma tributaria. En la tabla 8 vemos los resultados de una mayor observancia en el promedio de los países de Asia en desarrollo. Por un lado, el nivel de desempleo aumenta de manera constante, al igual que el nivel de informalidad. Resulta interesante que el ingreso total por impuestos no presenta el mismo comportamiento, ya que aumenta en la medida en que se robustece la observancia, pero solo hasta un punto, para luego empezar a disminuir. En otras palabras, presenta un comportamiento de parábola invertida. Según el documento, los ingresos totales por impuestos alcanzan su nivel más alto cuando  $Si = 0,4$ .

Así, se puede evidenciar que un mayor *enforcement* no es en todo momento mejor, pues llega el punto donde es perjudicial en tanto puede sacar diferentes actores de la economía y llevar a que el ingreso total por impuestos disminuya. A esto se le llama *trade off*, lo cual se sacrifica al implementar esa política.

Por tanto, debemos preguntarnos qué pasaría entonces en Colombia si el nivel de observancia se incrementara en un 50%. Podemos empezar tomando como base que, en el análisis anterior, la retención en la fuente a título de renta en el 2022 representó una participación del 34,6% del total del recaudo, es decir, COP 78

billones. De acuerdo con lo observado en la tabla 8 podríamos esperar un aumento de los ingresos por impuestos de 6,1%, es decir, de COP 4,7 billones.

Al contrarrestar los efectos de esta medida con la de disminuir los costos de entrada, se permite percibir que mientras que esta significa un aumento de COP 4,7 billones en el recaudo, la segunda implica un incremento de COP 21 billones. Esto, asumiendo que, cuando la informalidad baja y el sector formal se fortalece, no hay empresas que desaparecen ni mayor evasión.

De acuerdo con la evidencia de la revisión de la literatura, encontramos que la mejor mezcla de estrategias para aumentar el recaudo por impuestos incluye disminuir los costos de entrada y fortalecer la observación de las leyes (*enforcement*).

### **Ingresos por impuestos como porcentaje del PIB**

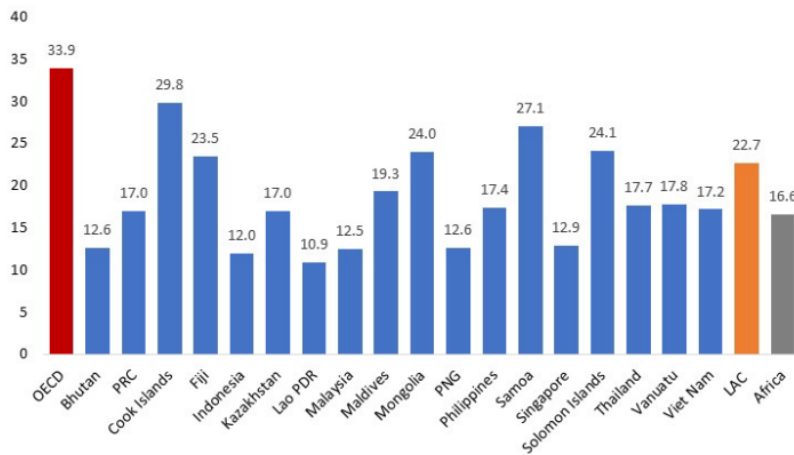
Además de que Vietnam y Colombia tienen costos de entrada similares según el World Bank, encontramos que si analizamos el gasto en impuestos como porcentaje del PIB, estos países tienen comportamientos muy próximos.

Como vemos en la siguiente gráfica, el nivel de ingresos tributarios como porcentaje del PIB de Vietnam es de alrededor del 17%, cercano al de Colombia, el cual osciló entre el 12% y 17% entre 2020 y 2022.

---

---

### **Gráfica 9. Nivel de ingresos tributarios como porcentaje del PIB (2019)**



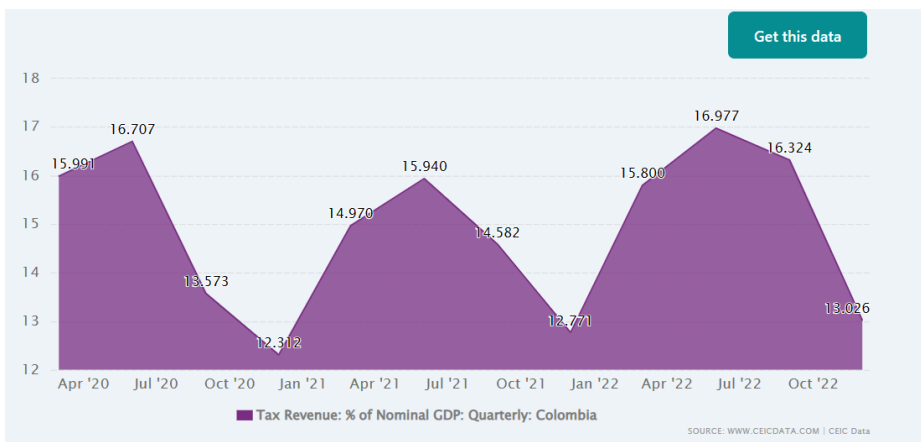
LAC = Latin America and the Caribbean, OECD = Organisation for Economic Co-operation and Development, PNG = Papua New Guinea, PDR= People's Democratic Republic, PRC = People's Republic of China.

Source: Data from Organisation for Economic Co-operation and Development.

Fuente: Ulyssea (2021).

Adicionalmente, observamos el comportamiento de los ingresos en cada uno de estos países en los últimos dos años.

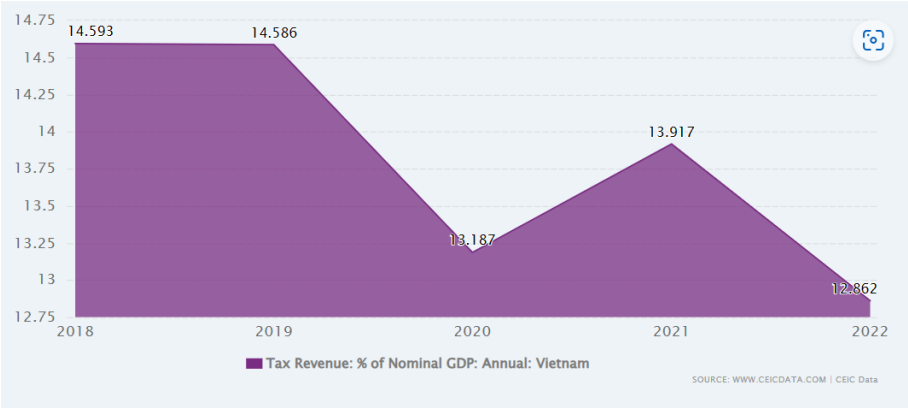
**Gráfica 10. Ingresos por impuestos de Colombia como porcentaje del PIB (abril de 2022-octubre de 2022)**



Fuente: Ceicdata.com (2023).

Entre abril 2020 y octubre 2022, los ingresos por impuestos de Colombia como porcentaje del PIB estuvieron entre el 12% y el 17%.

**Gráfica 11. Ingresos por impuestos en Vietnam como porcentaje del PIB (2018-2022)**

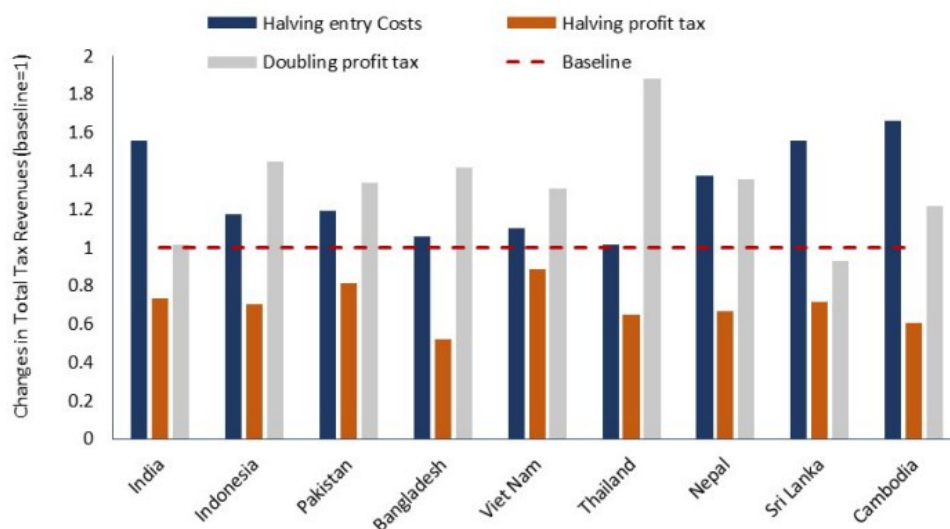


Fuente: Ceicdata.com (2023).

Los ingresos por impuestos como porcentaje del PIB en Vietnam tuvieron un promedio de 14,6% desde diciembre de 2010 hasta 2022.

Retomando el modelo utilizado por Ulyssea (2021), se analizaron las diferentes variaciones en el ingreso por impuestos de acuerdo a las tres políticas evaluadas: a) disminuir a la mitad los impuestos corporativos por ganancias, b) duplicar los impuestos corporativos por ganancias y c) disminuir a la mitad los costos de entrada al sector formal.

**Gráfica 12. Cambios en los ingresos por impuestos de acuerdo con las políticas aplicadas (países de Asia en desarrollo)**



Fuente: Ulyssea (2021).

Aquí, observamos que, cuando se duplica el impuesto por ganancias corporativas, en Vietnam los ingresos totales por impuestos aumentan un 30%. De las tres estrategias expuestas, esta es la más efectiva para incrementar el recaudo total por impuesto.

Al observar el efecto de eliminar los costos de entrada al sector formal, se evidencia un aumento de los ingresos en apenas 10% y, al disminuir a la mitad los impuestos corporativos por ganancias, los ingresos disminuyen en un 10%. Si proyectáramos estos resultados al caso colombiano, encontraríamos las siguientes variaciones en términos de recaudo de impuestos.

**Tabla 8. Proyección de ingresos por impuestos de acuerdo con la aplicación de tres estrategias diferentes (Vietnam y Colombia)**

ESTRATEGIA	% de variación sobre los ingresos por impuestos	ingresos por impuestos abril/marzo 2023		AUMENTO PROYECTADO SI SE APLICA CADA ESTRATEGIA	
		VIETNAM	COLOMBIA	VIETNAM	COLOMBIA
disminuir a la mitad los costos de entrada	10%	54,653	6,964	60,118	7,660
doblar los taxes sobre las ganancias	30%	54,653	6,964	71,049	9,053
disminuir a la mitad los impuestos sobre las ganancias	-10%	54,653	6,964	49,188	6,268
cifras en millones de dolares					
fuente: www.ceicdata.com					

Fuente: elaboración propia, de acuerdo con datos arrojados por el modelo Ulysea (2010).

Según la DIAN, en 2022 en Colombia se logró un recaudo COP 228,6 billones, de los cuales se destacan tres tributos con mayor participación en el recaudo bruto: a) retención en la fuente a título de renta con una participación del 34,6% (es decir, COP 78 billones); b) tributos aduaneros con el 21,3%; e c) impuesto sobre las ventas con una participación del 19,8%.

Si proyectáramos un crecimiento en el recaudo del 2022, de acuerdo con la variación que arroja el modelo en Vietnam, tendríamos el siguiente resultado, donde observamos que, al disminuir a la mitad los costos de entrada, el recaudo aumentaría en COP 22,9 millones, la cifra que pretende alcanzar el Gobierno durante el primer año de vigencia de la reforma tributaria.

**Tabla 9. Variación en el recaudo proyectado 2023 de acuerdo a la aplicación de cada estrategia**

		COLOMBIA	
ESTRATEGIA	% de variación sobre los ingresos por impuestos	ingresos totales por impuestos 2022	Recaudo si se aplica la estrategia
disminuir a la mitad los costos de entrada	10%	228.6	251.5
doblar los taxes sobre las ganancias	30%	228.6	297.2
disminuir a la mitad los impuestos sobre las ganancias	-10%	228.6	205.7
cifras en billones de pesos			
fuente: dian.gov.co			

Fuente: elaboración propia, de acuerdo con datos arrojados por el modelo Ulysea (2010).

Al facilitar las estrategias que disminuyen los impuestos en lugar de aumentarlos, no solo se logra incrementar los ingresos por impuestos del país, sino que además se elimina el *trade off* en el cual se incurre al acrecentar los impuestos, pues este tipo de medidas suelen desestimular otros indicadores de la economía como la creación de empresa, el nivel de empleo y el bienestar.

En este punto conviene preguntarse si una reforma tributaria es la mejor solución al momento de buscar mayores ingresos para una nación. Aquí, vemos cómo otras estrategias, como tratar de disminuir la informalidad a través de la disminución de los costos de entrada al sector formal, pueden motivar a los emprendedores de tal manera que decidan formalizarse y, por tanto, empezar a pagar impuestos.

## CONCLUSIONES

En Colombia se ha presentado un alto número de reformas tributarias en las últimas décadas, lo cual hace pensar que estas son coyunturales en tanto responden a un déficit fiscal y a la necesidad de generar ingresos para el gasto, más que a la implementación juiciosa y a largo plazo de los planes de desarrollo. Este hecho se traduce en que las empresas no solo tengan que enfrentar cargas tributarias que crecen constantemente, con las implicaciones que eso conlleva en la planeación financiera de estas, sino que además deban hacer cara a la complejidad que de ellas se desprende.

Como explica García y Gómez (2005):

En vista de su costo político y del carácter permanente de sus resultados (cuando son exitosas) deberían ser menos frecuentes y estar dirigidas a mejorar el sistema y la organización tributaria, en otras palabras, se deberían concebir como instrumentos de racionalización de largo plazo y no como fuentes de ingreso para el presente. Los apuros fiscales del gobierno nacional parecen haber llevado a olvidar a sus encargados que una reforma exitosa es aquella que deja claro las reglas de juego por un buen tiempo (p. 53).

En consecuencia, resulta indispensable tener un compromiso político serio para controlar el gasto y el crecimiento de la maquinaria gubernamental; de otra manera, estaremos condenados a estar emitiendo leyes permanentemente que busquen aumentar los ingresos, con el agravante que trae para la actividad económica y la percepción de inestabilidad fiscal para los inversionistas.

Los impuestos deben poderse traducir en gasto público, programas sociales, beneficios para los ciudadanos, inversión en infraestructura, y no en gasto operativo del Gobierno. Debe haber mejora en la moral tributaria del país, donde los ciudadanos evidencien claramente cómo el recaudo de impuestos redundará en mayores beneficios para la población. Lo anterior implica un compromiso serio por encontrar y penalizar la corrupción y el despilfarro.

La mejor mezcla de políticas tributarias de acuerdo con la literatura consultada incluiría ampliar la base gravable, promover la observancia y disminuir los costos de entrada al sector formal. Como lo vimos de acuerdo a nuestro modelo, la política que logra mayores ingresos tributarios es disminuir los costos de entrada, lo cual reduce el sector informal. Esto se logra de manera simultánea para evitar castigar la formalidad, pues no representa impuestos nuevos que las empresas ya establecidas deban asumir.

Lo ideal en un sistema tributario es incluir impuestos progresivos donde las personas con más ingresos paguen más. Si los impuestos tienen la misma tasa para todas las personas, son regresivos, pues implica un mayor esfuerzo, es decir, representan mayor parte de los ingresos para una persona de bajos recursos. Al hacer los impuestos progresivos se tiende a que el sistema tributario promueva la equidad. La reforma tributaria en Colombia propone reducir las excepciones de los impuestos, lo cual en teoría ayudará a volver más homogénea la base tributaria.

Los resultados de la simulación en nuestro modelo en estudio, para un país promedio de Asia en desarrollo, indica que reducir los costos de entrada constituye la política más efectiva para reducir la informalidad y aumentar los ingresos por impuestos, mientras que al mismo tiempo se reduce el desempleo. Estos efectos positivos vienen del hecho de que reducir estos costos elimina el *deadweight loss* en la economía, lo cual produce mayores recursos y producción en el sector formal, menor informalidad y mayor *output* total de la economía (Ulyssea, 2021).

Al seguir las propuestas que presenta la reforma tributaria, efectivamente se aumentaría el recaudo vía impuestos. En este punto se debe entrar a evaluar no solo el efecto en el recaudo, sino toda la economía, pues al aumentar los impuestos se puede afectar también el nivel de gasto, el empleo y la actividad económica en general.

Como lo explican Pineda et al. (2020),

cambios en los gravámenes de las personas naturales generan una reducción en el consumo afectando las ventas de manera que se genera un riesgo de negocio donde se disminuyen las utilidades y por ende a largo plazo se afecta la sostenibilidad de las mismas [...]. Las reformas tributarias aprobadas en los últimos años no coadyuban a la sostenibilidad de las organizaciones, la falta de un marco jurídico estable y la expedición de normas que aseguren una verdadera reforma tributaria de carácter estructural, el incremento de la informalidad y el mantenimiento de una carga impositiva fuerte, no permiten visualizar un panorama alentador para las empresas, generando así incertidumbre en los inversionistas, lo cual termina perturbando la competitividad de las empresas y afectan las acciones necesarias para propender por su sostenibilidad (p. 389).

Por lo anterior, podría pensarse que, más allá de estudiar si se logra hacer el recaudo esperado a través de las estrategias propuestas, el Gobierno central debería embarcarse en un estudio preciso que concluya en qué medida va a terminar afectando la reforma tributaria, no el recaudo como tal, sino el bienestar general de la sociedad.

Esto también nos lleva a pensar que en un país como Colombia, donde el nivel de corrupción es alto y permea todos los estamentos de la sociedad, se debe hacer un trabajo muy grande para fortalecer las instituciones, pues la única manera de garantizar que los recursos generados por la reforma tributaria efectivamente sean destinados para la misma población (gastos social, infraestructura, educación, salud) es a través de la transparencia y la honestidad.

Todo lo anterior implica que el Estado no solo debe estudiar a fondo políticas que promuevan la equidad, hacerle seguimiento, diseñar estrategias, garantizar los recursos, captarlos, sino que además debe fortalecer a tal grado las instituciones que no se ponga en duda la viabilidad de los programas.

De acuerdo con la CEPAL (2022),

desde el punto de vista de la inversión social, esto supone que la calidad del gasto social y sus impactos se relacionan de forma inseparable con el volumen de recursos, pero también con la institucionalidad social que posibilita que tales recursos cumplan sus objetivos de manera sostenible, eficaz, eficiente y transparente, a través de políticas y programas sociales que ofrezcan confianza y certidumbre a la ciudadanía (p. 49).

Aquí, se nota la gran necesidad de invertir realmente en educación, para tratar de revertir el imaginario colectivo que entiende que al “vivo es a quien le va bien”. Si se quiere tratar del tema de la inequidad de raíz, si se quiere generar impacto social, en realidad se debe ir a la base de todo, a la idea ampliamente “aceptada” que piensa que al que usa el atajo le va mejor. Se debe poder combatir la corrupción tan fuerte como se propone en esta reforma, combatir la evasión, pues solo si acabamos con la corrupción se verán los programas sociales producir los efectos que se requiere, generar oportunidades, abrir puertas. De otra manera, se podrán hacer reformas tributarias tan seguidas como se quiera, y esto no va a generar ningún impacto real porque los fondos no van a ir a donde deben.

En 2019, Ghiaie y Auclair desarrollaron un modelo general de equilibrio dinámico de económicas en desarrollo y lo aplicaron a Marruecos, con el fin de evaluar los efectos macroeconómicos de las reformas tributarias fundamentales. Las simulaciones del modelo sugieren que las reformas tributarias implican complejos *trade offs* entre el crecimiento, los ingresos del Gobierno y la equidad. Ellos recomiendan, en el caso de economías en desarrollo, hacer una aproximación integral hacia el tema tributario asociado con mejorar los programas sociales, ampliar la base tributaria, remover distorsiones de los impuestos, distribuir mejor la carga tributaria y mitigar efectos de distribución adversos, haciendo el sistema tributario más progresivo y reduciendo las inequidades. Esta puede ser una alternativa a explorar en otras investigaciones y en la práctica real de las políticas gubernamentales colombianas.

## REFERENCIAS

- Angulo, R. (16 de diciembre de 2013). *¿Qué tanta desigualdad hay realmente en Colombia?* Razón Pública.
- Banco de la República. (2022). *Deuda externa de Colombia*. Banco de la República. [https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/paginas/bdeudax\\_t.pdf](https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/paginas/bdeudax_t.pdf)
- Bertrand, M., Chang-Tai, H., y Tsivanidis, N. (2015). Contract Labor and Firm Growth in India. *NBER working paper series*.
- Castañeda Rodríguez, V. M., (2014). El gasto social como factor que favorece una mayor dependencia del IVA. Un análisis para el caso colombiano. *Ecos de Economía*, 18(38), 183-215.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022: la transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible*. CEPAL.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022). *En 2021, en el total nacional la pobreza monetaria fue 39,3% y la pobreza monetaria extrema fue 12,2%*. DANE. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Comunicado-pobreza-monetaria_2021.pdf)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (s.f.a). *Pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema*. DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (s.f.b). *Pobreza multidimensional*. DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>
- Doing Business. (2020). *Rankings*. Doing Business.
- Ekici, O. (2022). The nexus between Income Inequality and Tax Composition: A Cross-Country Perspective. *Ege Academic Review*, 22(4), 473-486.

- García, M., y Gómez, A. (2005). ¿Han aumentado el recaudo las reformas tributarias en Colombia? *Revista de Economía Institucional*, 7(12).
- Jaramillo F., y Balbin, M. (2016). Los objetivos macroeconomicos y las reformas tributarias 1986-2012. *Ágora U.S.B.*, 17(1).
- La República. (24 de octubre de 2022). *Estos son los cambios de la reforma tributaria en el régimen simple para las empresas*. La República.
- Ley 2277 de 2022. Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones. 13 de diciembre de 2022.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2022). *Elevada informalidad es detonante de pobreza laboral en América Latina y el Caribe*. OIT. [https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS\\_863384/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_863384/lang-es/index.htm)
- Pineda, D. Y., Díaz Rodríguez, M. T., y Castro Rodríguez, C. (2020). Efecto de las reformas tributarias en la sostenibilidad empresarial colombiana (2012-2018). *Revista Venezolana de Gerencia*, 24(2), 379-392. <https://doi.org/10.37960/revista.v24i2.31499>
- Price Waterhouse Cooper (PWC) (2021). *Paying Taxes 2020: In-depth analysis on tax systems in 190 economies*. PWC.
- Semana. (12 de abril de 2023). *Entre diciembre y febrero la informalidad cayó al 58 %, según el Dane*. Semana.
- Ulyssea, G. (2010). Regulation of entry, labor market institutions and the informal sector. *Journal of Development Economics*, 91(1), 87-99.
- Ulyssea, G. (2018a). Do lower taxes reduce informality? Evidence from Brazil. *Journal of Development Economics*, 134, 28-49.
- Ulyssea, G. (2018b). Firms, Informality, and Development: Theory and Evidence from Brazil. *American Economic Review*, 108(8), 2015-47.
- Ulyssea, G. (2021). *Informality and Taxation in developing Asia*.
- World Bank. (s.f.). World Bank Group - International Development, Poverty, & Sustainability. World Bank.