

# **COMPETITIVIDAD,** SOSTENIBILIDAD Y EQUIDAD

---

AGENDA DE VALOR PÚBLICO PARA COLOMBIA



# Entorno empresarial, empleo y productividad



**Jesús Botero García**  
**César Tamayo Tobón**  
**Alejandro Torres García**  
*Centro de Investigaciones Económicas  
y Financieras (Cief)*

Las distorsiones en precios de productos y factores imponen costos importantes a las economías en términos de mala asignación de recursos. La eliminación de esas distorsiones podría representar, para Colombia, cuantiosas ganancias (entre el 43% y el 52% del valor agregado generado), de acuerdo con un reciente análisis llevado a cabo por un grupo de investigadores de EAFIT, sobre la base del análisis de un promedio de 38 mil firmas en la industria.<sup>1</sup>

Las distorsiones en precios de productos y factores inducen mala asignación de recursos, atrayendo recursos productivos a empresas que los usan con menor eficiencia y desplazando a aquellas que podrían usarlos mejor. Y aunque no toda distorsión puede evitarse a un costo social razonable, hay por los menos tres frentes en los que es posible reducir distorsiones: en impuestos a las empresas, en costos del trabajo y en acceso a mercados de capitales.

<sup>1</sup>Véase: Botero, J. A., Medina, D. S., Tamayo, C. E., Arellano, M., & Echeverri, C. (2020a). Misallocation and Productivity: A Survey Analysis for Colombia. Universidad EAFIT y Botero, J. A., Medina, D. S., Tamayo, C. E., Arellano, M., & Echeverri, C. (2020b). Financial Constraints and Misallocation: Evidence from Colombia. Universidad EAFIT.

Los **impuestos a las empresas son, en general, excesivos en Colombia**, por lo menos en el papel. Ello genera políticas activas de gestión tributaria y de lobby parlamentario, buscando reducir tarifas u obtener prebendas, para hacer viable su pago, en un ejercicio que muchos empresarios consideran de legítima supervivencia, pero que, desde el punto de vista tributario, se acerca a la contabilidad creativa o a la elusión.

Sería preferible, entonces, reducir sustancialmente la tarifa general, eliminando todo tipo de excepciones y controlando un pago mínimo de impuestos, en términos de la renta bruta, a través de un sistema de retenciones en la fuente moderadas y razonables. Solicitar devolución de esas retenciones debería implicar procesos de auditoría especializados y rigurosos, que eviten riesgos de elusión o evasión, así que toda empresa pague una tarifa baja (inferior al 30%), sin excepciones ni exenciones, y con topes de auditoría, que hiciesen que ese tributo no fuese inferior a un porcentaje del ingreso bruto, a menos que se justifique efectivamente ante una auditoría de alta calidad técnica.

El **segundo frente es el del precio del trabajo**: en una economía donde cerca del 50% del empleo no paga aportes a la seguridad social, hay ya una distorsión clara: el sector formal está enfrentado un sobre costo, que impide que emplee los recursos que, por su productividad, deberían emplear, haciendo que fluyan a usos menos eficientes.

Hay que cambiar, por ello, el sistema de financiación de la seguridad social, pasando a aportes parafiscales sobre la nómina a impuestos directos, lo cual podría hacerse cambiando los aportes a la seguridad social por anticipos al impuesto de renta de la persona, que quedarían así integrados al sistema tributario, sin que le implique ningún desembolso adicional. Ello iría acompañado de una generalización de un anticipo equivalente, a todos los pagos que las empresas hagan a una persona natural, bien sea por horarios, servicios, arrendamientos, dividendos o intereses. Este mecanismo desincentivaría lo que hoy llamamos informalidad, y propiciaría un sistema distinto de financiación de la seguridad social, que no discrimine contra el “empleo formal” y no genera distorsiones asignativas.

Ahora bien, el país debería tener un mapa de ruta para un proceso de formalización exhaustivo que no se limita a las cargas impositivas. Para empezar, no hay que olvidar que la informalidad puede ser una decisión racional de los trabajadores y empresarios en la medida en que pueden aprovechar rentas que de otra manera no podrían ser apropiadas por ellos (por ejemplo, uso del espacio público sin pago o una alta carga tributaria). Por otro lado, la informalidad puede estar asociada a bajos niveles de productividad que no permiten que los empresarios incurran a los costos asociados a la formalidad.

En segundo lugar, debe reconocerse la heterogeneidad del sector informal en términos de tamaño y edad de la empresa, ocupación y ubicación. Así, empresas de mayor tamaño y/o más jóvenes podrían ser más propensas a formalizar sus trabajadores. Por otro lado, existen ocupaciones y municipios más propensos a tener una fuerza laboral más informal. Esta ruta entonces debe tomar en consideración la existencia de diferentes “puntos de partida” en materia de informalidad de tal manera que trabajadores y empresas con diferentes características puedan adaptarse a esta ruta propuesta.

Finalmente, el diseño institucional (marco jurídico y regulatorio) y de incentivos de la ruta debe ser tal que favorezca el ingreso y ascenso en el grado de formalización de las empresas y sus trabajadores. En particular, se debe evitar la creación de incentivos que lleven a que los empresarios o trabajadores perciban mayores beneficios de la suspensión o aplazamiento de la ruta de formalización en lugar de continuar hacia la formalización plena.

**El tercer aspecto** que previene una mejor asignación de nuestros recursos tiene que ver con el **precio del capital**. Una de las principales fuentes de productividad y crecimiento empresarial es precisamente una de las actividades más afectadas con el alto precio del capital y la restricción de acceso al financiamiento que enfrentan algunas empresas: la adopción de tecnología.

Muchas Pymes carecen de acceso a mercados formales de crédito debido a la imposibilidad de ofrecer garantías suficientes, por un lado, así como la restricción en los montos y cupos a los que pueden acceder cuando cuentan con estas. La inclusión digital y modernización tecnológica implican altos costos iniciales, así como una toma de riesgo importante. Subsanan esta falla en los mercados de crédito debería entonces impulsar a que más empresas puedan acceder a los recursos necesarios para este fin.

Si bien existen programas gubernamentales de financiamiento, es posible complementar estas ofertas con un programa que posea una o varias de las siguientes características: (i) Créditos dedicados exclusivamente a la inclusión digital y a la modernización tecnológica en aquellas empresas que poseen un grado de madurez adecuado y que hayan logrado aumentos significativos de su productividad a nivel interno; (ii) Créditos soportados en garantías ofrecidas por el Estado; (iii) Posibilidad de ofrecer subsidios sobre tasa de interés similares a los ofrecidos para la adquisición de vivienda; (iv) Alternativas de condonación contra las garantías inicialmente ofrecidas por el Estado, asociadas a proyectos que generen externalidades tales como generación de empleo de calidad en poblaciones vulnerables; asociatividad empresarial; equidad de género; conservación y restauración de ecosistemas, entre otras<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Un ejemplo de un modelo de crédito en esta dirección es el firmado recientemente entre Bancolombia y Grupo Argos, donde la tasa de interés está atada al cumplimiento de indicadores de equidad de género y sostenibilidad ambiental.

En suma, impulsar el crecimiento empresarial, y por esta vía la generación de empleo, pasa por redefinir la relación Estado-Empresa: esa relación no se debe fundamentar en el asistencialismo, el excepcionalismo tributario o la protección arancelaria, por lo menos, no de manera permanente. Debe fundarse más bien en cuatro ejes fundamentales:

- El apoyo en la innovación tecnológica, a través de financiación de recursos como actualmente se hace a través de Minciencias, o mediante la creación y fortalecimiento de entidades públicas dedicadas a la investigación básica, a la manera de EMBRAPA en Brasil, o el DARPA en Estados Unidos, que resuelvan problemas relevantes para la productividad.
- El apoyo al emprendimiento, mediante fondos de garantías y capital de riesgo, de forma tal que un “ángel de inversión” público participe en la gestión de proyectos, incluso asumiendo riesgos con remuneración variable.
- Exploración de oportunidades comerciales en el mundo, a partir de observatorios intensivos en el uso de inteligencia artificial,

apalancado en el uso de datos masivos, y el aprendizaje y redes inteligentes, que apoyen a empresarios innovadores en la identificación de oportunidades, en un mundo atravesado por disrupciones en las cadenas de valor y por desacoples de mercado entre las grandes potencias.

- Misiones de conquista de mercados. Funcionarios públicos de alta representatividad, tecnócratas del comercio, cámaras de comercio y empresarios, deben conformar misiones ambiciosas de conquista de mercados, que visiten los países objetivo, gestionen el manejo de restricciones de acceso y medidas para-arancelarias, definan acuerdos arancelarios y concreten contactos comerciales. La gestión del Ministerio de Comercio debería medirse por la cantidad de acuerdos integrales y de accesos a mercados que se consigan ■



# Impuestos personales: progresividad y equidad

*Jesús Botero García  
Cesar Tamayo Tobón  
Alejandro Torres García  
Centro de Investigaciones Económicas  
y Financieras (Cief)*

Las personas naturales en Colombia pagan, en general, poco impuesto de renta. De hecho, el país tiene uno de los sistemas más desequilibrados de la OECD y de América Latina, en donde el grueso del recaudo tributario de renta viene por cuenta de las empresas (79%) y un aporte menor viene por el lado de las personas (21%). Son muchas las razones que explican esta baja capacidad de recaudo de los impuestos a la renta de las personas, siendo una de ellas la limitada progresividad del impuesto.

Para empezar, es necesario estudiar a fondo lo que sucede en los percentiles altos del ingreso, pues, las cifras disponibles nos dicen que el impuesto de renta que pagan las personas como porcentaje de su ingreso bruto (la tarifa efectiva) es creciente -como debe serlo en un sistema progresivo- aproximadamente hasta el percentil 95 cuando alcanza un 4.5%, a partir del cual comienza a decrecer. En este tramo de la base, el país deja de recaudar una cuantía muy importante de recursos: si solamente se mantuviera la tarifa pagada por el percentil 95 para los percentiles 96-100, el recaudo por impuesto de renta sería al

menos 21% mayor, representando \$5.1 billones adicionales. Si se mantuviese al menos una leve progresividad de la tasa, de forma tal que llegase a un porcentaje del 5% en el centil superior, ello aportaría \$1.6 billones más.

Una posible explicación de la falta de progresividad tiene que ver con la planeación y la gestión que realizan asesores tributarios para las personas de los centiles altos, buscando implementar esquemas adecuados de gestión y elusión, mediante el uso de las posibilidades que el estatuto tributario permite. La caída a partir del centil 95 se explicaría porque para todos esos esfuerzos (que se desembocan finalmente en la creación de patrimonios autónomos, de empresas que gestionen los gastos personales, etc.) deben existir un umbral mínimo a partir del cual son rentables porque son mecanismos altamente sofisticados, que implican no sólo costos de asesoría, sino también, costos legales de implementación. Así, sería muy importante que el gobierno, con la asesoría de expertos tributaristas (tan buenos como los que ya asesoran a los contribuyentes de esos centiles) entienda bien

esos mecanismos, determine si configuran una forma camuflada de evasión, o si son prácticas condenables, desde el punto de vista de la sana racionalidad de los esquemas tributarios. Sólo entendiendo bien esos mecanismos, podrá acortarse su uso.

Una segunda medida que contribuiría a tener una tributación más equitativa se asocia con los límites a las exclusiones, que hoy representan el 40% del ingreso gravable. Este esquema es regresivo porque quienes más ganan pueden excluir una cantidad de dinero mayor de su base gravable. En cambio, proponemos que este **límite a las exclusiones se exprese como una suma fija**, de 5 salarios mínimos mensuales. Así, podría incrementarse sustancialmente el recaudo por impuesto de renta personal sin afectar a las personas en situación de vulnerabilidad ni gravar a la llamada clase media.

Ahora, mientras se ajustan los mecanismos de elusión existentes, podría intentarse una combinación de **impuestos transitorios al patrimonio y a la renta presuntiva**, que tengan un crédito fiscal cuando su efecto combinado supere el 5% de los ingresos brutos del contribuyente.

Digamos, un impuesto (transitorio) del 2% sobre el patrimonio, o un impuesto sobre renta presuntiva (definida ésta como un porcentaje del patrimonio), permitiendo al contribuyente reclamar un crédito tributario si la suma de esos impuestos y el impuesto de renta, excede el 5% de sus ingresos brutos.

Finalmente, para contribuir a reestablecer en alguna medida la progresividad de la política fiscal en el país, se hace apremiante estudiar a fondo la distribución de subsidios a través del sistema pensional público. El régimen de prima media (RPM) -con su injustificada alta tasa de reemplazo- y los regímenes especiales otorgan subsidios a pensiones altas por cerca de \$20 billones al año. Se recomienda entonces, mientras se implementa una reforma pensional estructural -sobre la cual hay múltiples propuestas acertadas pero poca voluntad política, introducir impuestos moderados y progresivos a las pensiones (con unas tarifas marginales similares a las del impuesto de renta) que contemple una **sobretasa a las pensiones altas que incluyan un componente de subsidio público** como aquellas financiadas por el RPM administrado por Colpensiones ■



# Potencial ambiental: ventaja competitiva

**María Alejandra  
Gonzalez-Perez**  
*Observatorio en  
Comercio, Inversión  
y Desarrollo*



Las tendencias internacionales dan cuenta de la importancia que tienen las empresas al momento de procurar la sostenibilidad ambiental, contribuyendo a los esfuerzos nacionales y globales en este sentido. Cambios en materia de producción y consumo de energías limpias; reducción de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y desarrollo de estrategias asociadas a la reutilización y la economía circular, entre otras, son requeridas para lograr este fin. Sin embargo, todo esto conlleva costos adicionales para las empresas, bien sea por la reconversión de sus procesos productivos,

o el desarrollo de estrategias de compensación ambiental, afectando su competitividad.

Colombia cuenta con un potencial ambiental destacable, que puede convertirse en una ventaja competitiva para las empresas nacionales, en la medida en que permite desarrollar y fortalecer un portafolio de proyectos de compensación de emisiones a costos potencialmente menores a los existentes a nivel internacional.



Liderar la consolidación de este portafolio y de un mercado de bonos de emisión por parte del gobierno nacional, no solo favorecerá la competitividad empresarial. Ligado a este, será posible impulsar el desarrollo en aquellas regiones más apartadas del país, que cuentan con bajos niveles de industrialización, pero una dotación favorable de recursos naturales. La posibilidad de generar empleo femenino y juvenil, se convierte en un incentivo adicional para desarrollar esta iniciativa.

Es importante señalar que esta propuesta implica inicialmente que dichos proyectos apalanquen de manera decidida la competitividad doméstica. Sin embargo, una vez se asegure que las actividades productivas nacionales cuentan con una oferta en materia de compensación que permita lograr la neutralidad de carbono del país, será posible generar una oferta exportadora de alta calidad en compensación de emisión de emisiones



**Jesús  
Botero García**

Economista y especialista en Economía Política de la Universidad de Antioquia. Se desempeña como profesor e investigador de la Escuela de Economía y Finanzas de la Universidad EAFIT. Entre sus temas de interés están los modelos de Equilibrio General Computable, los modelos Dinámicos Estocásticos (DSGE) la teoría de juegos y la organización industrial, con aplicaciones al sector eléctrico. Se ha desempeñado, además, como empresario, como gerente de varias empresas del sector real, y ha participado en juntas directivas de empresas del sector eléctrico.



**Maria Alejandra  
Gonzalez-Perez**

Investigadora Senior reconocida en Minciencias. Doctora en Comercio (Negocios Internacionales y Responsabilidad Social Corporativa) y magíster en Estudios Empresariales (MIB) en Relaciones Industriales y Gestión de Recursos Humanos de la Universidad Nacional de Irlanda, Galway. También tiene experiencia postdoctoral en responsabilidad social de la educación superior en la Community Knowledge Initiative (CKI) en NUI Galway. Actualmente es profesora titular del Departamento de Organización y Gerencia de la Escuela de Administración en la Universidad EAFIT. Ha realizado investigaciones en varias organizaciones como el Centro para la Innovación y el Cambio Estructural (CISC), las Cámaras de Comercio de Irlanda y la Unidad de Investigación sobre Economía de las Políticas Sociales (ESPRU) en Irlanda. Fue vicepresidente de la Academy of International Business (AIB), presidenta del capítulo regional para América Latina y el Caribe (AIB-LAC) e integrante del consejo global del Objetivo de Desarrollo Sostenible número 1 (ODS 1: Fin de la Pobreza) de la Cumbre de Gobierno Mundial (WGS), entre otros cargos. Es coordinadora del proyecto Futuros Sostenibles para América Latina y el Caribe.



**César Eduardo  
Tamayo Tobón**

Doctor y magíster en Economía de Rutgers Universidad Estatal de Nueva Jersey, en Estados Unidos, magíster en Economía Internacional de la Universidad de Sussex, en Reino Unido y economista de EAFIT. Es decano de la Escuela de Economía de EAFIT y como parte de su recorrido profesional en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en Washington-Estados Unidos, se desempeñó en los cargos de economista-investigador de la División de Conectividad, Mercados y Finanzas; investigador post-doctoral en el Departamento de Investigación; y research fellow en los departamentos de Países del Cono Sur y de Investigación. Así mismo, fue investigador de tesis doctoral en el Departamento de Investigación del Banco de la Reserva Federal de Estados Unidos, asistente de investigación en el Departamento de Economía de Rutgers, economista senior en la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (2007-2008), y analista de política monetaria en el Departamento de Investigación y Estrategia de Bancolombia.



**Alejandro  
Torres García**

Doctor en Economía de la Universidad del Rosario (Colombia), economista y magíster en Economía de la Universidad de Antioquia. Sus principales campos de interés son la macroeconomía, macro-finanzas, modelos de equilibrio general dinámicos estocásticos y el desarrollo económico. Consultor y asesor para instituciones nacionales e internacionales como la Gobernación de Antioquia, Ministerio de Protección Social, Alcaldía de Pereira, Gobernaciones de Risaralda y Caldas; Organización de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat); Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUUDI) y CUSO International (Canadá) en temas relacionados con desarrollo urbano, mercado laboral e inclusión social, industrialización y políticas públicas.

### **Centro de Investigaciones Económicas y Financieras (Cief)**

Tiene el objetivo de contribuir al desarrollo del país a partir de la academia y fomentar la calidad y la cantidad de investigación en economía y finanzas de la Universidad EAFIT. Además, propende porque la producción científica tenga la rigurosidad académica necesaria y se constituya en un insumo para la toma de decisiones. Entre otros, el Cief apoya algunos organismos como la Gobernación de Antioquia, la Alcaldía de Medellín, Minciencias, el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, el Ministerio de Educación, la Policía Nacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y múltiples organizaciones privadas

### **Observatorio en Comercio, Inversión y Desarrollo**

Grupo de estudio que busca analizar las dinámicas de los países en desarrollo y emergentes, especialmente de América Latina y el Caribe. La perspectiva de análisis es inspirada en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Unctad).

El Observatorio sirve como espacio para preparar a los estudiantes eafitenses que asisten al viaje académico de la Unctad (realizado anualmente en Ginebra, Suiza) en el tema de comercio, desarrollo e inversión. El proyecto general que está desarrollando el observatorio actualmente tiene por título Hacia una agenda post 2015 de América Latina y el Caribe. Alrededor de este se pretenden realizar diferentes actividades. Además del viaje de estudios, el semillero se ha convertido en la plataforma de lanzamiento de diferentes publicaciones de la Unctad en el país.