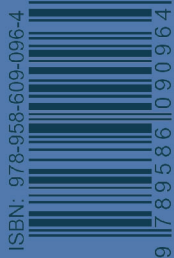


PERSPECTIVAS

LA ESAP
LE PROPONE AL PAÍS

INGRESO Y GASTO PÚBLICO

PONENCIAS



Escuela Superior de
Administración Pública

LA ESAP

LE PROPONE AL PAÍS

En la situación de crisis social que atraviesa el país, las Facultades y Posgrados de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP– convocaron a un gran diálogo nacional y territorial. Se entendió, entonces, que la deliberación, la reflexión y el intercambio de ideas permiten encontrar salidas a múltiples problemas que estaban en las calles y en los espacios informativos y de debate público.

Con la premisa de enfrentar estos tiempos aciagos con espíritu crítico y con ánimo de construir, la ESAP apostó por un escenario de ideas, metodologías y propuestas para la Administración Pública con la comprensión de que ese descontento social y la crisis de confianza manifestada en la calle tenían como uno de sus fundamentos el desempeño del Estado. De esta manera, fue preciso poner como centro del debate el sector público colombiano.

En la colección que les presentamos “PERSPECTIVAS, LA ESAP LE PROPONE AL PAÍS”, se consigna el resultado de ese debate profundo y propositivo que se dio en la discusión en mesas nacionales y territoriales a lo largo y ancho del país, compuestas por estudiantes, profesores, investigadores y personalidades de la vida pública nacional. Confiamos en que estas memorias contribuyan a las clases impartidas sobre Administración Pública y que orienten a los líderes del sector público en todo el país en las acciones que se emprendan para salir de la encrucijada que puso sobre la mesa el Paro Nacional del 2021.

En cada ejemplar, el lector encontrará las Ponencias que abrieron el debate por cada línea temática y, por otro lado, los diagnósticos y propuestas que expresaron los casos en el país escogidos para contribuir a las soluciones que se requieren.



Ingreso y Gasto Público

Aproximaciones a la Reforma Tributaria

Ponencias

Estuvo al cuidado de esta colección
como su editor y compilador Jesús María Molina,
profesor y Decano de Pregrados

Ingreso y Gasto Público

Aproximaciones a la Reforma Tributaria

Ponencias



Escuela Superior de
Administración Pública

LA ESAP LE PROPONE AL PAÍS - INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS
© Compilador Jesús María Molina

Primera edición, 2022 ISBN 978-958-609-096-4 (papel)

ISBN 978-958-609-097-1
obra completa electrónica

978-958-609-096-4
obra completa impresa

© ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Director Nacional: Octavio de Jesús Duque Jiménez
Edición general: María Angélica Pumarejo
Coordinación editorial: Publicaciones ESAP
Diseño y diagramación: Martha Liliana Leal
Corrección de estilo: Karen Mendoza, Darío Ángel
Transcripción y revisión de textos: Laura Gissela Umbarila, Jenny Paola Piedrahita

Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-
Grupo Publicaciones. Calle 44 N. 53 - 37 Bogotá, D.C.
Colombia, 2022
www.esap.edu.co

Catalogación en la publicación - Red de Bibliotecas – ESAP

Molina Giraldo, Jesús María compilador

Ingresos y gastos públicos: diagnóstico y propuesta; Ingresos y gastos públicos: aproximaciones a la reforma tributaria: ponencias / Compilador Jesús María Molina Giraldo: Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, 2022.

100 páginas.

Perspectivas. La ESAP le propone al país.
ISBN 978-958-609-096-4 (papel).
ISBN 978-958-609-097-1 (electrónico).

1. FINANZAS PÚBLICAS - COLOMBIA
2. REFORMA TRIBUTARIA - COLOMBIA
3. DÉFICIT FISCAL - COLOMBIA I. TÍTULO.

CDD-21: 353.46



Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por copia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la Escuela Superior de Administración Pública, salvo en aquellos casos en que expresamente así se indique.



CONTENIDO

Ponencias

Salomón Kalmanovitz	9
Jairo Orlando Villabona	13
John Jairo Cárdenas	19
Jennifer Pedraza	22



Salomón Kalmanovitz

Exdirector del Banco de la República, profesor titular de la Universidad Nacional de la Facultad de Economía, egresado de la Universidad de New Hampshire con maestría y Doctor del New School de la ciudad de Nueva York

Para iniciar, podemos deducir que el gobierno estaba encarando un déficit fiscal incluso antes de la Pandemia, y esta última hizo dos cosas: una, precipitar la economía en una contracción muy profunda que, a su vez, redujo los ingresos tributarios de todas las esferas de la estructura del Estado colombiano municipal y nacional para lo que la respuesta del gobierno fue tratar de encararla con esta reforma tributaria. Yo estaba mirando algo que escribí, y que salió en *Ámbito Jurídico*, y decía que la reforma iba a decapitar la posible reactivación que hubiera podido tener la economía colombiana. En efecto, era imponer una carga de 3 puntos del PIB (el recaudo total de los tributos del gobierno nacional en el País es 14% del PIB, para tener una idea). En el pasado, ya se había reducido al 13% del PIB porque las reformas tributarias de 2019 devolvieron un punto del PIB a las empresas y a las personas más ricas. Entonces, el gobierno ya tenía un déficit magnificado por esa reforma tributaria tan regalada con la gente más rica del país. Así, la llegada de la pandemia empeoró aún más las cosas.

Lo planteado por el exministro Carrasquilla era una reforma tributaria que se basaba en impuestos a la clase media y la clase media baja. En la propuesta del gobierno diez billones salían de los impuestos al consumo del IVA, diecisiete billones salían de las de las personas y solamente tres billones salían de las empresas. Entonces, por eso después estallaron las revueltas que, dicho sea de paso, llevaron a la renuncia Carrasquilla. Esta es una situación que plantea nuevamente la pregunta sobre cómo se van a acopiar los recursos que se necesitan para enfrentar esta condición tan difícil.

Lo que es necesario es recurrir a impuestos sobre aquellos que tienen el dinero, quienes tienen la riqueza. Se necesita un impuesto al patrimonio no temporal contrario a lo que siempre sucede con los impuestos progresivos en el país que sí lo son. Los progresivos son temporales, los regresivos son permanentes. Habría que tener un impuesto al patrimonio permanente y tener unos impuestos progresivos a la renta de las personas y a la renta de las empresas. Incluso, en la ANDI, dijeron que ellos estaban dispuestos a contribuir mucho más de lo que les demandaba la reforma que había planteado Alberto Carrasquilla. Eso es lo que hay que hacer.

Por otro lado, el gobierno no puede recurrir al banco central para financiarse porque eso llevaría al cierre total del crédito del que podría disponer el Estado en el futuro. Es una señal pésima. Sería como utilizar la emisión monetaria para financiarse en vez de hacerlo sanamente con recursos que salgan de la producción y del ingreso de las personas. El Estado venezolano se financia al 100% de la emisión por lo que vemos esa hiper inflación tan estruendosa que acabó con arrojar el Bolívar a la caneca de la historia. Entonces eso no lo pueden hacer, y no lo van a hacer en ningún gobierno. Tiene que financiarse mínimamente con impuestos, y como medida colateral, puede endeudarse con bonos.

De modo que esos recursos se pueden conseguir con tasas de interés muy bajas. Pero al creer que ese es un recurso gratuito, se pierde la capacidad de endeudarse hacia el futuro durante muchos años; esto queda como una lápida sobre el futuro crediticio de la Nación. Me parece que no es apropiado, es contraproducente, es dañar todas las condiciones del país para poder endeudarse internamente porque la parte de la deuda hoy en día del país es con los ciudadanos colombianos. A mi juicio, el grueso del endeudamiento público del país hoy depende del mercado de capitales de Colombia.

Concretamente, si no se tienen los impuestos no se pueden poner en el ejercicio de emitir dinero porque se termina su credibilidad frente al mundo exterior. Lo primero que tenemos que hacer es fortalecer el Estado que se fortalece con un aumento sistemático de la tributación, pues debiéramos tener el propósito de en 5 o 6 años llegar a un 20% de recaudo tributario sobre producto interno bruto, o sea, un tercio más de lo que recaudamos hoy en día. Ahí vamos a tener un Estado fuerte, un Estado poderoso, un Estado que va a poder llevar mejor el imperio la ley en todo el territorio y que ni siquiera es capaz de eso hoy en día. Necesitamos un Estado fuerte que no se construye con emisión monetaria, que puede terminar siendo inflacionaria si las condiciones macroeconómicas son contraproducentes.

Se puede tener emisión y gasto mientras se tenga una capacidad no utilizada muy grande, pero una vez que empieza a llenarse esa capacidad se genera inflación. Sucede que la gente ya no tiene expectativas: asumen que este gobierno es tramposo y su reacción es “subamos precios porque este gobierno no es serio”. Se requiere que el gobierno se base en impuestos para tener una fortaleza con la cual pueda influir sobre la marcha de los negocios, de la economía, que pueda impulsar una infraestructura, que pueda incluso hacer que el Estado haga valer el imperio de la ley porque a la fecha es muy enclenque, es muy débil. Siempre lo ha sido.

Hasta ahora, se ha salvado la economía colombiana, y no se sabe de qué manera. Esta ha crecido al cuatro y medio por ciento anual lo que no es muy bueno, pero tampoco es malo. Si tuviéramos un Estado más fuerte, una infraestructura más

fuerte, podríamos acelerar mucho ese crecimiento económico, pero nuevamente tenemos que basarnos en un Estado fuerte que ahora no tenemos.

El problema con un préstamo del Banco de la República por una sola vez es qué pasa cuando nuevamente necesite renovarse con otro y no tenga un nuevo préstamo, eso se puede volver adictivo y no es la mejor forma. La mejor forma nuevamente es tener una sólida base monetaria soportada en la tributación del capital de la gente más rica de tal manera que alcance un grado tal, que el Estado se vuelva fuerte y pueda construir infraestructura y pueda mantener el monopolio de las armas.

En Colombia la gente rica está acostumbrada a engañar al Gobierno, y el Gobierno es en efecto crédulo. No tiene autonomía, para usar la expresión marxista, frente a las clases dominantes, y no les puede imponer la disciplina que implica una tributación fuerte requerida para que el Estado obtenga ese monopolio sobre los medios de violencia y tenga también la suficiente fortaleza para construir infraestructura que lubrique el desarrollo económico. Estamos padeciendo eso desde hace mucho tiempo. Con un Estado mucho más fuerte, podríamos acelerar mucho ese crecimiento económico.

Me parece que es necesario acoger la propuesta que hace la ANDI. Clavar a las empresas con una sobretasa al impuesto de renta que puedan pagar anticipadamente para ayudar a solventar los gastos del segundo semestre de este año, también a las personas naturales que tengan ingresos superiores a los 500 o 600 millones de pesos al año. Que las obliguen a hacer un esfuerzo para financiar adecuadamente al Estado me parece una salida fácil y muy inconveniente tratar de financiarse con un crédito del Banco de la República. Esto acabaría con la capacidad que tenga el Estado de endeudarse hacia futuro tanto con acreedores colombianos como acreedores internacionales.

La solución está en los impuestos progresivos, no que recaiga sobre el consumo de los hogares que están hoy aporreados y no tienen cómo sobrevivir. Tampoco que recaigan sobre la clase media y vulnerable, quienes salieron a las calles muy enardecidos, muy furiosos, y conjunta razón.

Asimismo, las calificadoras de riesgo solo dicen si el país tiene capacidad de pago y está dispuesto a honrar sus acreencias. Si ve que alguno de estos dos aspectos no se cumple, le baja la nota al país que tiene poca credibilidad. Ellas les recomiendan a los acreedores que, si le van a prestar, lo hagan a tasa de interés mucho más altas a las de un país que tiene una buena nota crediticia. Es como la de un buen estudiante que saca de cuatro y medio para arriba en todas las materias y cumple con todos sus deberes, entonces, el mercado le permite acceder a créditos relativamente menos costosos.

Haciendo el esfuerzo propuesto por el gremio de los industriales, me parece que Colombia puede salir adelante sin ningún problema, pues, los mercados entienden la penuria por la cual podría estar pasando el país, que, si se hace un esfuerzo, no de 3 puntos del PIB, sino de 2 puntos, seguramente se lo va a permitir y no le van a rebajar la calificación. Que haga todo el esfuerzo posible y lo haga de manera transparente, no hay un problema mayor a que pueda hacerlo. Incluso todos los países del tercer mundo están pasando por situaciones similares y hasta ahora no se ha visto que haya una corrida de calificaciones o una descalificación sin razón alguna.

Una vez superada la pandemia actual, el rebote que viene será muy impresionante. Este es otro de los problemas graves de este gobierno: el plan de vacunación va muy lento y les falta también financiamiento. Es fundamental que la vacunación avance rápidamente de modo que, una vez superada la pandemia, la economía va a rebotar con mucha fuerza y empezaremos a superar los problemas.

Por último, una respuesta a una pregunta más. El problema de déficit de cuenta corriente es un reflejo de la relación entre el gasto y ahorro. Cuando se está gastando mucho más de lo que se ahorra, el país tiene un déficit en su balanza de pagos. Para controlar eso, hay que aumentar el ahorro, no obstante ¿cómo se aumenta el ahorro con una tributación muy fuerte?

Si se quiere tener una economía que esté relativamente en equilibrio, se tiene que hacer que el ahorro sea mayor que el gasto, de tal manera que la economía entre en una senda de acumulación. En resumen, que la economía no esté sometida a un déficit protuberante que requiera un financiamiento externo.



Jairo Orlando Villabona

*Doctor en Gestión de la Universidad de Raisen, Francia. Contador con maestría en Administración.
Profesor Asociado de la Universidad Nacional de Colombia.*

Se hará una presentación muy rápida que nos pone en contexto. El primer asunto que quiero señalar es que nuestro país se financia básicamente con tres cosas: con impuestos, con rentas de los negocios y con la deuda. Los negocios se han venido acabando. Colombia ya salió de todas las cosas que tenía: de bancos, de mineras, de empresas de servicios públicos. Cada vez hay menos la posibilidad de obtener recursos a través de negocios propios, entonces nos tenemos que financiar con impuestos y con deuda (cada vez más nos estamos financiando con ella). Entre 2008 y 2021 la deuda ha aumentado del 20% a más del 60%.

Otro problema, como ya mencionaba, es que nuestra economía no genera valor agregado. Es gravísimo cuando hay un inconveniente de estos, pues, golpea más a este tipo de economías. Aquí, vemos el coeficiente de Gini antes de y después de impuestos. Estos se hicieron básicamente para la redistribución del ingreso y de la riqueza, pero vemos como en Colombia este coeficiente de Gini no cambia. Antes y después de ellos, sigue siendo prácticamente igual, mientras que, en los países de la OCDE, esta bajada es casi de 20 puntos. En estos países, casi todos capitalistas, realmente se está cumpliendo una función importante para el sistema tributario. Esto lo decía el profesor Kalmanovitz.

El recaudo de impuestos es cercano al 15.2% del producto interno bruto. En realidad, es muy bajo para los programas de salud, educación, vivienda, infraestructura, vías y tecnología. Es realmente muy escaso si lo comparamos con los otros países del mundo que integran la OCDE: Dinamarca 33.3, Suecia 27.9, Uruguay 19.7. Estamos muy rezagados en conseguir recursos pues realmente recaudamos muy pocos impuestos en Colombia. Este año, nos estamos financiando en el presupuesto con 65 billones adicionales de deuda, lo que, hacia el futuro, va a hacer más inviable al país. Además, estamos vendiendo activos del Estado con un presupuesto de 12 billones de pesos.

El problema nuestro no es el gasto público. Nosotros tenemos un gasto público como porcentaje del PIB de 27.7%. Países como Brasil tiene el 36.6%, la Unión Europea 37.1%. Realmente nuestro gasto público es bajo, y bajarlo más sería un inconveniente muy grave para el país para atender los programas de salud, de educación. Podría pensarse en hacerlo en gastos suntuarios del Estado, pero realmente no es que baje mucho.

Ahora, miremos el impuesto de renta de personas naturales. Warren Buffett, como muchos millonarios del mundo, dice: “no, dejen de mimarnos a nosotros los ricos, nosotros queremos pagar más impuestos”. En realidad, ellos reconocen lo que deberían hacer. El decil más alto de quienes declaran renta en Colombia¹, los más ricos que la presentan deben pagar por concepto de impuestos entre el 4 y el 5% de tasa efectiva de Colombia. No obstante, si miramos desde Estados Unidos hasta Suecia, o en muchos países de Europa, esto está entre el 15 y el 30%. Es entre 3 y 6 veces mayor el recaudo al obtenido por las personas de este decil en Colombia. Entre los más ricos en Colombia, la cuestión es peor.

Entonces, vemos cómo el 1% de los más ricos de Colombia, las 20 o 30 personas más ricas, han pagado una tasa efectiva de renta entre el 1 y el 2 por ciento sobre la utilidad, no sobre el ingreso. Realmente las personas ricas en Colombia no están pagando impuestos y casi nunca han pagado muchos impuestos. Aquí hay un ejemplo muy sencillo. Esta es una persona, una auxiliar de enfermería que gana cerca del mínimo, tiene que pagar de seguridad social el 30 % del ingreso bruto. Le van a quedar cerca de 600 mil pesos para el resto. Mientras que esta persona rica paga entre el 1 y el 2 en promedio, el 1.5% de la utilidad.

El sistema de impuestos es totalmente regresivo, pues no tiene equidad horizontal ni vertical. O sea, la equidad horizontal es que personas con los mismos ingresos paguen los mismos impuestos. La equidad vertical es representada por personas con diferentes ingresos, significa que, quien reciba más ingresos, paga más impuestos. En Colombia, desafortunadamente es al revés.

Aquí hay un ejemplo de la vida real. Un político o dueño de unas tiendas muy importantes, que en 2018 recibió 580 millones de pesos de dividendos, no pagó un peso de impuestos. Digamos ahora que ya se actualizaron un poco las tablas y esa persona pagaría en promedio por estos 600 millones de pesos, 57 millones de pesos, es decir un 9.5 % de tasa de impuestos, mientras que, si estos mismos 600 millones los recibe un trabajador, va a pagar 183 millones de pesos de impuestos con una tasa efectiva del 30.6%. Esto no puede ser lógico porque la persona que gana por dividendos es mucho más rica que la persona que gana por salarios. Un problema más grave aún, esto es suponiendo que esta persona tenga que pagar impuestos, es que en realidad no paguen nada. ¿Por qué? Los dividendos no pagan impuestos de muchas formas.

El dueño de muchos bancos en Colombia, si una persona se gana un billón en el año, pero no decreta los dividendos, no paga impuestos. Pero la persona se va a hacer más rica en un billón de pesos, él y sus empresas van a estar más ricas en esa cantidad. Si se decretan en acciones, no pagan un peso de impuestos. Si reciben en el exterior por una compañía holding colombiana, por ejemplo, que yo creé en Panamá, no paga un peso de

¹ Este no es el 10% de toda la población sino el 10% de los que presentan declaración de renta.

impuestos. Entonces, hay muchos mecanismos para que las personas no paguen impuestos, aun cuando son muy bajos.

Las tasas de impuestos, cuando uno mira los países del mundo, se encuentra que, por ejemplo, en Dinamarca que es el país de mayor calidad de vida en el mundo, quienes generen ingresos desde 584 millones de pesos, deben pagar el 59% de impuesto de renta —en Dinamarca esa cantidad no es mucho dinero—. En Francia desde 686 millones hacia arriba paga el 45%. En Colombia debería pagar de 1.103 millones hacia arriba el 39%, pero ya vimos que tienen muchos beneficios y tienen muchas formas de no pagar impuestos. Esto hay que cambiarlo, hay que acercar mucho la tasa nominal a la tasa efectiva. Hay que corregir estas situaciones. En diversos países del mundo los dividendos sí pagan tarifas importantes. En Alemania, el 25%; en España el 23%; en Francia el 30%; en Holanda el 30%; en Chile el 35%; en Estados Unidos el 37%; y en Colombia, los más altos, el 10%.

Pero acordémonos que tienen muchas formas de no pagar impuestos. Hay un pedazo de estos dividendos que no paga nada. Entonces, gran parte del problema del bajo recaudo es este: las personas que más reciben ingresos en Colombia pagan muy pocos impuestos. Una sugerencia para esto es la creación de una tabla de impuestos de renta para personas naturales en donde se unifique o se eliminen las rentas cedulares, es decir, que los dividendos se incorporen como el resto de los ingresos.

Podría aplicarse esta tasa a los dividendos si se quiere, y el resto de rentas que sean acordes con los países de la OCDE; estas serían tasas progresivas con varios rangos para ganar más progresividad: del 0 al 14, del 19 al 24 y hasta el 50%. Personas que tengan una renta líquida mayor a 1.462 millones pagarían por encima de ese valor el 50%, y de ahí para abajo, pues, pagarían los rangos correspondientes. Haciendo ese sencillo ejercicio, y suponiendo que solo se decreta el 50% de los dividendos, obtendríamos un recaudo adicional de 5.5 billones de pesos en personas naturales.

Miremos las empresas. Nosotros escuchamos a los gremios y a muchos políticos decir que en Colombia las empresas pagan el 50, 60 y 70% de impuestos. La verdad es que eso no es cierto. La idea es eliminar casi los más de 250 beneficios tributarios existentes en Colombia. Se tienen que hacer estudios de beneficio social frente al costo económico de otorgar dichos beneficios tributarios. Una recomendación muy importante es la eliminación de la financiación de las campañas políticas por los grandes grupos económicos. Aquí está uno de los grandes problemas, ya que una vez lo hacen, obtienen algunos beneficios tributarios. Esto está documentado en muchos estudios, tesis de maestría, de doctorado, e incluso, la misma CEPAL lo ha dicho ya varias veces.

En un estudio hecho con Carlos Quimbay, profesor de Econofísica en la Universidad Nacional, doctor y experto en modelos matemáticos, se calculó la tasa efectiva del 2000 al 2016 para todas las empresas y por sectores económicos. Se obtuvo que la tasa prome-

dio ponderada de impuestos de renta era cercana al 17% en Colombia, cuando la tasa de impuestos era cerca del 35%. Las empresas realmente estaban pagando una tasa efectiva cercana a la mitad que les correspondía, del 50%. Los bancos pagaron en promedio cerca del 16% mientras que el sector financiero pagó cerca del 9%. Gran parte de los beneficios tributarios se los lleva al sector financiero.

Haciendo un ejercicio muy sencillo, disminuyendo esos beneficios tributarios, y bajando incluso la tasa de impuestos para las empresas al 22% resulta que el gobierno recaudaría por lo menos 5.2 billones adicionales. Entonces, en realidad, hay cómo obtener más ingresos para el Estado. No obstante, no ha habido voluntad política para hacerlo.

Hay un hecho que ocasiona un gasto tributario, es un gasto para el Estado: el descuento tributario en IVA por compra de activos fijos. Este sería conveniente para las industrias que produzca valor agregado, empleo o productos que se puedan exportar, pero no se entiende cómo ese descuento, que en los años 2018 y 2019 costaba 1.7 billones, se le otorgara a los bancos y a los intermediarios, si realmente solo se justificaba para industrias que produjeran valor agregado.

Miremos las herencias, el patrimonio y otros. En Japón, un impuesto a las herencias más altas, o sea las personas más ricas, es del 55% y es un país capitalista. Corea del Sur, tiene el 50%; Ecuador 35% y Colombia tiene el 10% para los más ricos y para los más pobres. No se puede concebir que las herencias en Colombia de las personas más ricas tan solo paguen el 10%. Deberíamos estar por lo menos en alguno de estos rangos.

Además, en un país con una concentración de la riqueza tan alta, la persona más rica de Colombia, según FORBES, tiene cerca de 37.8 billones. Si fuera una herencia, pagaría en los impuestos, como se hacen en el resto de los países, 18.9 billones de pesos al fisco nacional. Entonces, la propuesta es hacer una tabla progresiva como opera en todo el mundo para las herencias excluyendo, por ejemplo, la de 500 millones por casa habitación, o sea, esto no entraría en el impuesto. Herencias hasta 300 millones, si le sumamos la casa, serían 800 millones, por lo que no pagaría nada. Y así progresivamente: 10, 15, 25, 35, hasta 50%. Una herencia de 10 mil millones de pesos pagaría el 50%.

Lo anterior realmente origina recaudo y ya se aplica en algunos países del mundo. El impuesto al patrimonio, como decía el profesor Kalmanovitz, se está aplicando desde 5.000 millones de pesos, debiéndose más bien aplicar de 1.100 millones de pesos en adelante, excluyendo también lo referido a casa de habitación que implicaría que se causara desde 1.600 millones de patrimonio líquido —o sea, lo que tengo menos lo que debo—. Serían tarifas del 0.51, 1.5 y 2%, por ejemplo, para patrimonios mayores de 6.000 millones de pesos, que es una persona adinerada en Colombia. El 2% pues no lo va a hacer pobre.

El gravamen a los movimientos financieros se debe eliminar porque esto incentiva el manejo del efectivo en el IVA. El IVA de Colombia tiene la tarifa más alta, por encima de los países de Europa con más alta tarifa. Países como Suiza, la tiene muy baja; Australia igualmente; Estados Unidos, así mismo. Estos países tienen un ingreso per cápita de 6,7 y 8 veces el ingreso per cápita de Colombia.

El IVA en nuestro país nunca ha subido más del 16% porque nuestro país tiene un coeficiente Gini muy alto, o sea, mucha concentración de la riqueza. No se entiende cómo este IVA, que afecta a la mayoría de la población, sobre todo a las personas de la clase media y la clase pobre y si uno lo pone en contraste con los países europeos, sea comparativamente mayor. Para mí es muy antidemocrático con nosotros. Hoy en día, nos estamos financiando en realidad más con impuestos indirectos que con impuestos directos.

Hay un aspecto muy importante que es la evasión de impuestos y el dinero en paraísos fiscales. Juan Ricardo Ortega, que era el director de la DIAN, dijo que había 370 billones de pesos en paraísos fiscales. Si a eso le aplicamos el 1% de impuesto al patrimonio, daría un recaudo adicional de 3.7 billones. En renta, asumiendo una rentabilidad solo del 5%, tendríamos un recaudo adicional de 6 billones de pesos. O sea que la suma de estos dos da cerca de 10 billones de pesos. Lo que hay que hacer es prohibir operaciones en paraísos fiscales como ya lo están haciendo muchos países. La Unión Europea está controlando muchísimo esto, nosotros deberíamos hacer lo mismo.

Esto de ¿a dónde se va la plata de los colombianos? es sacado del Banco de la República, referenciado como flujo de inversión directa de Colombia en el exterior. Entre 2016 y 2020, se descubrió que los países principales hacia donde se va la plata son: Panamá, Inglaterra, Islas Vírgenes Británicas, Bermudas, Islas Caimán y Luxemburgo. En estos países realmente no se fabrica nada, simplemente la gente oculta la plata y origina inversiones desde allá para no pagar impuestos.

Hay que penalizar la evasión de impuestos, no desde 5.000 millones de pesos como se hace en Colombia, sino desde cerca de 500 millones de pesos. Es un delito que atenta contra la educación, la salud, la vivienda, la infraestructura, por lo que hay que poner cárcel efectiva sin casa por cárcel ni batallones militares. En Colombia, si la persona admite que evadió impuestos, no la meten a la cárcel, pero en el resto de países, incluso Chile, Argentina, México, Estados Unidos, lo meten a la cárcel y paga la multa. Pero en Colombia si admiten, no lo meten en la cárcel.

Hay que hacer la actualización catastral, pues hay una concentración de la tierra en Colombia con un coeficiente de Gini del 0.91%. El primer problema es que los predios están avaluados entre el 30 y el 70% de su valor comercial. Hace poco vimos en las declaraciones de renta de los políticos una finca importante del país, y el avalúo catastral de la finca era el 5.2% del valor comercial. Eso en realidad no se justifica.

Se deben hacer reformas en la DIAN para volverla una entidad autónoma. Todo tiene que ser a través de concursos de méritos habiendo una profunda carrera administrativa y universalidad fiscal. Se debe aumentar el personal, integrar los sistemas de información y modernizarlos y hacer la fiscalización por sectores económicos. Finalmente, hay que educar a los niños desde la primaria para explicarles qué son los impuestos y con ello que asuman una conciencia social; se evitará con ello que vean al evasor de impuestos como una persona muy inteligente.

Hay que hacer intercambio de información con todos los países y declarar a los paraísos fiscales. No hacer operaciones con ellos sino suministran información. Solo se exporta el 0.4% a través de las zonas francas, no generan inversión externa importante y venden productos al mercado interno. Entonces, hay que cuestionar realmente el papel de ellas en Colombia.

En una gran parte de la solución a la actual crisis ni siquiera hay que ser muy creativos, solo hay que copiarse un poco de los países de la OCDE que tienen políticas tributarias, que son países capitalistas del primer mundo. Si uno mira los sistemas tributarios de la mayoría de sus países, son progresivos, y lo que pasa es que el sistema tributario colombiano ha sido muy permisivo con las rentas de capital. Solo arreglando el problema de los dividendos, este tiene muchas formas de no pagar impuestos y los dividendos son las rentas de las personas más ricas del país, además que hay una alta concentración del ingreso y de la riqueza.

Parte de lo que yo presenté es simplemente lo que se hace en otros países. Pienso que copiándonos de esas pequeñas cosas que son muy sencillas seguramente vamos a aumentar muchísimo el recaudo, pero tiene que haber la voluntad política para poder hacerlo; entonces, yo pienso que no ha habido voluntad política para cambiar el sistema tributario en Colombia, y que definitivamente es muy regresivo. Cambiar eso es parte de la solución.

Para finalizar, al respecto de las vacunas, me pareció muy miserable, por no decirlo de otra forma, el decir que vamos a vacunar el 70% de la población para alcanzar la inmunidad de rebaño. Antes se debió haber comprado el doble de vacunas porque la relación costo-beneficio que produce vacunar a todo el mundo va a lograr activar la economía inmediatamente. Es difícil comprender cómo se va a ahorrar en eso si son recursos que se consiguen muy fácilmente cuando se active el aparato económico. No había que ahorrar un solo peso con las vacunas. Me parece que desde el principio se debió haber negociado rápidamente con las vacunas, y no se hizo, lo que es un error muy grave.



John Jairo Cárdenas

Representante a la Cámara, Congreso de la República

Para iniciar, no nos detendremos excesivamente en la parte del diagnóstico porque creo que más o menos sobre este hay un consenso, en el sentido que la crisis fiscal del país está asociada estructuralmente a dos grandes factores: el primero, a la condición de una economía precaria, de una economía de tamaño mediano que nunca ha logrado producir los recursos suficientes para atender las distintas necesidades en materia de gasto social, también, en crear una demanda agregada para el crecimiento económico y para el desarrollo de políticas contra cíclicas. El segundo factor que incide de manera notoria en las actuales circunstancias en materia del déficit fiscal tiene relación con una estructura tributaria no solamente inequitativa sino profundamente ineficiente, lo que finalmente le da curso a una cierta precariedad que afecta, por supuesto, las posibilidades del gasto.

Esta precariedad ha logrado de alguna manera solventarse merced al hecho de que Colombia pudo ingresar al ciclo del boom de los *commodities*. En virtud de esa situación, el país ha venido recibiendo unos recursos que le han permitido mantener un relativo crecimiento, una relativa expansión en materia de gasto público como se puede constatar en los presupuestos que ordinariamente hemos venido aprobando en los últimos años. Esa expansión del gasto público está sometida a las volatilidades propias de lo que son los comportamientos de los precios de los *commodities* en el mercado internacional, hecho que ha afectado el comportamiento de las finanzas en los últimos años. Desde el segundo gobierno de Santos, el país viene registrando muchísimas dificultades precisamente derivadas de eso.

Una salida de conjunto a esta situación está atravesada por la redefinición de un modelo de desarrollo, en mi opinión, muy precario. La generación de valor agregado de nuestra economía es limitada. Todos conocemos los alegatos del profesor Palma en Chile que justo ha venido reclamándonos por el hecho de que nos estamos dedicando a exportar bienes primarios sin hacer ninguna transformación. Ni qué decir de nuestras sociedades que no han podido aproximarse siquiera mínimamente a los imperativos de lo que se llama ahora la sociedad del conocimiento. Quienes hemos tenido ocasión de estudiar, por ejemplo, los trabajos de Mariana Masucato, hemos entendido que el desarrollo económico en el mundo contemporáneo está asociado

estrictamente a las posibilidades de hacer apuestas estratégicas en este ámbito. Y en ello, cuando digo nosotros, me refiero a la inmensa mayoría de los países de Latinoamérica, pues no hemos hecho nada.

Hechas estas observaciones, que casi constituyen lugares comunes, quisiera compartir algunas reflexiones que desde el punto de vista del partido de la U venimos construyendo. Ahí nosotros reunimos algunas ideas y baluceamos algunas tesis. Las siguientes constituyen las principales iniciativas.

Propusimos un pacto fiscal social por la reactivación económica de Colombia, ello para enfrentar no solamente las demandas inmensas del movimiento social en una coyuntura en la que hay una caída abrupta de todos los ingresos corrientes de la nación a consecuencia del Covid. Buscábamos unas propuestas que permitieran que en esa negociación con los movimientos sociales pudieran dársele curso.

Consideramos la posibilidad de que en el país se pueda disminuir el IVA. Estamos en una discusión de si se podría bajar al 17 o al 18% y eliminar por contra partida los famosos días sin IVA que viene planteando el gobierno. Nos parece que social y políticamente esa podría ser una medida mucho más eficaz. De igual manera, coincidimos con el profesor anterior en lo que tiene que ver con las zonas francas. Están muy diagnosticadas las irracionalidades y las inequidades que se producen en estas estructuras, son perversas, por lo que estamos proponiendo que a las zonas francas hay que subirles por lo menos al 20% las tasas de tributación.

En lo que respecta a los dividendos, coincidimos también con la pertinencia de subirlos y de ejercer un mayor control porque tal como están en las cosas hoy, pues por supuesto, los niveles de evasión en lo que tiene que ver con de los dividendos es muchísimo. Estamos hablando de que por lo menos habría que subir dichos impuestos al 20%.

Coincidimos igualmente en eliminar las excepciones a la retención de industria y comercio (RetelCA), en eliminar las exenciones de IVA a las importaciones de bienes de capital y estamos discutiendo internamente la posibilidad de volver a restituir la figura de la renta presuntiva, algo que se eliminó también en la pasada reforma tributaria. En nuestro criterio, dicha renta tiene la virtud de que nos permite liquidez. Eso es importante en la actual coyuntura. En lo que tiene que ver con la renta de personas jurídicas, nosotros pensamos que, en la coyuntura actual, es necesario mantenerlas en el 33%. En lo que tiene que ver con el patrimonio, creemos que hay que gradualizarlo. No coincidimos con lo de los 1.000 millones, pero sí pensamos que 3.000 millones podría ser un buen punto de partida.

También estamos proponiendo mantener la sobretasa del sector financiero, por lo menos durante cinco años y como compensación, el impuesto a los movimientos financieros. Estamos igualmente, proponiendo implementar un IVA del 17% a bebidas

azucaradas y alimentos ultra procesados. Lo mismo que una rectificación en lo que tiene que ver con el impuesto a la cerveza.

En atención a todos los alegatos que particularmente Piketty ha hecho en los últimos tiempos respecto de las herencias, pensamos que habría que plantear una escala que podría estar la mínima en el 10, y pensar en el 20, y finalmente en el 30 a partir de unos determinados umbrales de riqueza. También hemos considerado la importancia de volver otra vez a la figura de los impuestos a las remesas de utilidades. Ese impuesto que se creó en el gobierno de Carlo Lleras Restrepo y que se eliminó, de alguna manera hay que recuperarlo.

Ahora bien, dos cosas para terminar. Lo primero, creemos que hay que hacer una gran discusión sobre el tema del gasto pues debería concentrarse esencialmente en la generación de empleo formal. Somos del principio de que deberíamos dedicarle un recurso muy significativo al apoyo de la pequeña y la mediana empresa para la formalización del trabajo, también en todo lo que tiene que ver con gasto público en grandes obras de infraestructura, terminar los grandes retos de conectividad que tenemos, y de igual manera hacer una inversión significativa en lo que tiene que ver con la transformación del entorno rural.

Quiero llamar la atención sobre algo que nos preocupa y tiene que ver con lo de la regla fiscal. Todos estamos enterados de que prácticamente se hizo pedazos esa regla. Hay que volver a discutirlo porque hoy en el escenario que tenemos se requieren reglas claras en esa materia.

En una primera reunión privada con el nuevo ministro de Hacienda (a quien le vemos la mejor voluntad de acertar), y le hemos dicho al Gobierno que no es posible tramitar una reforma fiscal y social como esta, si no se tramita en la mesa de negociaciones con el comité nacional de paro. Lo que hemos dicho es que cualquier acuerdo tiene que ser uno que conduzca estratégicamente a un gran pacto fiscal donde tiene que estar el movimiento social, el gobierno, los partidos, y por supuesto, el congreso, los gremios y otros sectores de la sociedad civil.

Todo lo anterior para crear unas condiciones que nos permitan enfrentar la situación no solamente con principios o con criterios de corto plazo, sino también con una visión que permita empezar a resolver los grandes problemas de equidad social del país, por supuesto, asegurando también las condiciones necesarias para el rebote económico.



Jennifer Pedraza

Líder estudiantil miembro de la Asociación Colombiana de Representantes Estudiantiles; Economista de la Universidad Nacional con Maestría en el mismo plantel

Conversaremos de la situación económica del país y de la reforma tributaria, también del debate que han abierto estas propuestas de política fiscal promovidas por el Gobierno nacional. Creo que la Pandemia sorprende a Colombia con un aparato productivo bastante debilitado por efecto de las políticas de apertura comercial realizadas de forma acelerada, apertura económica que se ha venido instrumentando desde 1991.

Si bien la pandemia ha impactado a todos los países, el hecho de que en Colombia dependamos tan fuertemente del ahorro externo y no contemos con un aparato productivo sólido, como algunos otros países, hace que nuestra economía sea un poco más frágil frente a los choques externos y a los que la Pandemia ha causado. Incluso antes de ella, el Departamento Nacional de Estadística DANE ya había llamado la atención y alertado por las estadísticas crecientes de los hogares que se ubicaban por debajo de la línea de pobreza.

También se informaba sobre cifras alarmantes de déficit en cuentas corrientes. Incluso para el año 2016, por ejemplo, tuvimos cifras alarmantes de déficit en cuenta corriente y en déficit fiscal. Si bien no eran tan críticos como los del déficit fiscal del 2020, ya eran un fenómeno que llamaba la atención respecto a las finanzas del país, en particular, la balanza comercial y la balanza de pagos. En esa medida, la pandemia, y obviamente las medidas de confinamiento y de cuarentena que obligaron a que los hogares se encerraran, constrinieron de alguna forma la demanda y tuvieron un impacto muchísimo mayor. Lamentablemente, las medidas de política fiscal que adoptó el gobierno nacional fueron o demasiado tardías, en el caso, por ejemplo, del programa de apoyo al empleo formal, que es el subsidio a la nómina, o muy insuficientes, en el caso de la educación superior.

En este debate de la reforma tributaria, el gobierno acudió al argumento de que el gasto público ha aumentado sobremanera en el marco de la Pandemia. Fuimos a revisar junto a mis compañeros de la Facultad de Ciencias Económicas cuánto había aumentado el gasto público del gobierno entre 2019 y 2020. En términos reales, encontramos que el gasto público del gobierno solamente aumentó en un 3.7%, por mucho llegó a 7.8 billones de pesos. Una medición trimestral que han hecho distintos economistas, en donde ha buscado ubicar el gasto público destinado en distintos paí-

ses para atender la Pandemia como porcentaje del producto interno bruto, Colombia ni siquiera alcanzó un 5% como porcentaje del producto interno bruto.

El crecimiento del déficit fiscal está alrededor del 8.2%, esto se debe mucho más a la contracción de la economía que al gasto público invertido en la Pandemia. Los impuestos son una porción de la torta que produce toda la economía, y si esta torta se comprime en 2020 con un decrecimiento del 6.8% pues la porción que se recauda de impuestos va a ser mucho menor. No creo en el argumento utilizado por el gobierno nacional que se debió al gasto público; tampoco lo estuve con el pánico fiscal que se produjo. Recuerdo escuchar, si no estoy mal, que teníamos solamente unas semanas de encaje en el Ministerio de Hacienda. Creo que este argumento de que el gasto público de la pandemia fue el problema central del déficit fiscal, pues no corresponde con la realidad.

Por el contrario, los efectos de la crisis económica sí creo que han afectado el recaudo del gobierno y los niveles de endeudamiento en que hasta ahora el gobierno nacional ha incurrido —y que como lo señalaba el profesor en principio, llega a cerca del 65% del producto interno bruto— lo que hace que hoy tengamos un panorama fiscal difícil, cuestión que, desde mi perspectiva, es muy claro. Sin embargo, es imposible aceptar que la reforma tributaria que proponía el gobierno nacional era la que se necesitaba para estimular la reactivación económica. La reforma pretendió grabar la producción de bienes básicos de la canasta familiar, como los huevos y la leche, al igual que los bienes necesarios para las mujeres como las toallas, las compresas y los tampones.

Esta medida de la propuesta de reforma no era la mejor vía para recaudar los impuestos en los niveles intermedios, además que esta estrategia de los deciles es un poco tramposa por decirlo de alguna manera pues ubica en el último decil a las personas que pueden ganar cinco salarios mínimos como el 1% más rico que puede tener ganancias muy superiores. Esa reforma tributaria de entrada era lesiva para la reactivación de la economía.

Hoy en día, un problema tal vez es la concepción de la política fiscal del gobierno nacional (que no comparto) que pretende, entre otras cosas, que el gobierno nacional central tenga que retornar rápidamente a niveles de déficit fiscal previos a la pandemia. Coincido con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico al no estar de acuerdo con las medidas que el Fondo Monetario Internacional recomendó para Colombia de retornar rápidamente y recortar cerca de 20 billones de pesos de gasto público en el corto plazo.

Después de la pandemia, eso no es lo más acertado. Es necesario que se expida una política fiscal de gasto contra cíclico que contribuya a la reactivación de la economía pues no hay otro mecanismo para contrarrestar el desempleo creciente dado que el consumo no parece reactivarse fácilmente por las cifras críticas, máxime, en un

contexto donde veintiún millones de personas ganan menos de 357.000 pesos y 12 millones de personas ya no comen tres veces al día.

Es difícil que podamos reactivar el aparato productivo colombiano si no es a través de una medida de gasto contra cíclico. Sé que vamos a llegar a esto más adelante, pero es preciso preguntarse de dónde financiarlas.

En lo que respecta a la educación, en la pandemia hubo un problema muy grave con las universidades públicas, particularmente con las que ya venían golpeadas por años y décadas de desfinanciación. Las universidades han tenido que acudir a mecanismos de autofinanciación, y a conseguir recursos a través de la extensión, que es misional. No está mal, en principio, que las universidades reciban recursos por sus actividades de extensión, pero el problema es que estos recursos han empezado a significar casi la mitad de sus recursos de funcionamiento. De forma que, cuando la crisis económica estalla en la pandemia, nadie en el sector privado está dispuesto a hacer contratación. Incluso en el sector público, se contraen los contratos de extensión, lo que hace que los ingresos de las universidades públicas disminuyan.

Esto no fue atendido de manera acertada por el gobierno nacional. Solamente aumentaron los recursos para las universidades públicas en menos de 100.000 millones de pesos, 98.800 para ser exactos: eso corresponde a 0.1 billones de pesos para dividir en 63 instituciones públicas de educación superior. Esto fue muy grave porque al tiempo que esto pasaba a las universidades, había que ampliar las unidades de cuidados intensivos y los laboratorios (para poder atender los problemas de la pandemia, como efectivamente se hizo). Lamentablemente, para este tipo de tareas no se contó con un respaldo suficiente del Gobierno nacional, haciendo que se duplicaran los faltantes de funcionamiento.

La deserción hoy es un fenómeno que preocupa no solo a las universidades públicas, sino también a las universidades privadas. Es una deserción intersemestral del 11%, según ASCUN. Por eso, hemos señalado que es preciso que el gobierno pueda programar un plan de matrículas cero en todas las instituciones de educación superior públicas del país, incluso medidas que alivie un poco la carga que tienen las universidades privadas de forma que se puedan considerar descuentos en las matrículas, entre otras cosas para así evitar una deserción masiva por la situación económica del país. Menos de 0.1 billones se invirtieron adicionalmente para la educación superior. Este es uno de los puntos centrales. Vale la pena que Colombia discuta sobre cuál es el papel que tiene ahora el gobierno nacional en el panorama económico y fiscal del país.

LA ESAP
LE PROPONE AL PAÍS

**FIN DE
PONENCIAS**

*Para el diseño de este libro se empleó
la fuente Gill Sans MT en un formato
de 16,5 x 23,5 cm con 100 páginas*

LA ESAP

LE PROPONE AL PAÍS

En la situación de crisis social que atraviesa el país, las Facultades y Posgrados de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP– convocaron a un gran diálogo nacional y territorial. Se entendió, entonces, que la deliberación, la reflexión y el intercambio de ideas permiten encontrar salidas a múltiples problemas que estaban en las calles y en los espacios informativos y de debate público.

Con la premisa de enfrentar estos tiempos aciagos con espíritu crítico y con ánimo de construir, la ESAP apostó por un escenario de ideas, metodologías y propuestas para la Administración Pública con la comprensión de que ese descontento social y la crisis de confianza manifestada en la calle tenían como uno de sus fundamentos el desempeño del Estado. De esta manera, fue preciso poner como centro del debate el sector público colombiano.

En la colección que les presentamos “PERSPECTIVAS, LA ESAP LE PROPONE AL PAÍS”, se consigna el resultado de ese debate profundo y propositivo que se dio en la discusión en mesas nacionales y territoriales a lo largo y ancho del país, compuestas por estudiantes, profesores, investigadores y personalidades de la vida pública nacional. Confiamos en que estas memorias contribuyan a las clases impartidas sobre Administración Pública y que orienten a los líderes del sector público en todo el país en las acciones que se emprendan para salir de la encrucijada que puso sobre la mesa el Paro Nacional del 2021.

En cada ejemplar, el lector encontrará las Ponencias que abrieron el debate por cada línea temática y, por otro lado, los diagnósticos y propuestas que expresaron los casos en el país escogidos para contribuir a las soluciones que se requieren.



Ingreso y Gasto Público

Diagnósticos y propuestas

Bogotá D.C., 2022

Estuvo al cuidado de esta colección
como su editor y compilador Jesús María Molina,
profesor y Decano de Pregrados

Ingreso y Gasto Público

Diagnósticos y propuestas



Escuela Superior de
Administración Pública

LA ESAP LE PROPONE AL PAÍS - INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS
© Compilador Jesús María Molina

Primera edición, 2022 ISBN 978-958-609-096-4 (papel)

ISBN 978-958-609-097-1
obra completa electrónica

978-958-609-096-4
obra completa impresa

© ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Director Nacional: Octavio de Jesús Duque Jiménez
Edición general: María Angélica Pumarejo
Coordinación editorial: Publicaciones ESAP
Diseño y diagramación: Martha Liliana Leal
Corrección de estilo: Karen Mendoza, Darío Ángel
Transcripción y revisión de textos: Laura Gissela Umbarila, Jenny Paola Piedrahita

Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-
Grupo Publicaciones. Calle 44 N. 53 - 37 Bogotá, D.C.
Colombia, 2022
www.esap.edu.co

Catalogación en la publicación - Red de Bibliotecas – ESAP

Molina Giraldo, Jesús María compilador

Ingresos y gastos públicos: diagnóstico y propuesta; Ingresos y gastos públicos: aproximaciones a la reforma tributaria: ponencias / Compilador Jesús María Molina Giraldo: Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, 2022.

100 páginas.

Perspectivas. La ESAP le propone al país.
ISBN 978-958-609-096-4 (papel).
ISBN 978-958-609-097-1 (electrónico).

1. FINANZAS PÚBLICAS - COLOMBIA
2. REFORMA TRIBUTARIA - COLOMBIA
3. DÉFICIT FISCAL - COLOMBIA I. TÍTULO.

CDD-21: 353.46



Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por copia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la Escuela Superior de Administración Pública, salvo en aquellos casos en que expresamente así se indique.



CONTENIDO

Las reformas tributarias en Colombia 2016, 2018 y 2019: Propuestas, proyecto retirado, contra propuestas y nuevo proyecto de reforma 2021 9

JoseSilva Ruiz

Mesa territorial Valle del Cauca. Ingresos y gastos públicos 50

Juan Sebastián Albán Betancourt, José Luis Luna Agudelo,
Sandra Isabel Martínez Conde, Luz Helena Mina Sánchez,
Jhon Alexander Rojas Guerrero, Ligia Elvira Viáfara Torres

Análisis de Ingresos y Gastos en los Entes Territoriales de Norte de Santander y Arauca 68

William Martin Eugenio Becerra



Las reformas tributarias en Colombia 2016, 2018 y 2019: Propuestas, proyecto retirado, contra propuestas y nuevo proyecto de reforma 2021

JoseSilva Ruiz, PhD

Docente de Carrera Escuela Superior de Administración Pública

El déficit fiscal de \$94,6 billones en 2020 incrementó la deuda pública neta al 65% del PIB (\$648 billones / \$1,003 billones en 2020) y superior al promedio de América Latina (60%). El elevado aumento del déficit y la deuda en el año 2020 es consecuencia, en parte, de la pandemia Covid-19: reducción del recaudo y de los ingresos, aumento del gasto para salud, subsidios para los hogares pobres y a la nómina de las empresas, el gasto para las vacunas y para financiar el plan de inversiones orientado a la reactivación de la economía en el año 2021.

Otras razones del déficit fiscal actual y acumulado son el servicio de la deuda en los presupuestos anuales del GNC (75 billones en el presupuesto del año 2021), las altas tasas de evasión y elusión, los altos índices de corrupción en casi todos los contratos de obras públicas y los desequilibrios fiscales a partir del año 2014 ocasionados por la caída de los precios de los hidrocarburos y la minería que, en todo caso, ocasionaron déficits en los años siguientes entre 20 y 30 billones anuales.

La financiación del desequilibrio fiscal apuntaba hacia una tercera reforma tributaria del gobierno Duque, que descansaba en las personas naturales y no en las personas jurídicas: ampliación de la base tributaria del IVA y del impuesto a la renta, eliminación de los productos exentos de IVA de la canasta familiar, eliminación de exenciones y deducciones a las personas e impuesto a las pensiones y salarios superiores a los siete millones de pesos. El proyecto de reforma del gobierno que suscitó el rechazo general, que causó la renuncia del ministro de Hacienda y su posterior retiro, y que los gremios económicos en cabeza de la ANDI presentaron una propuesta de financiación, que es la base para el nuevo proyecto que el gobierno presentará al Congreso el 20 de julio de 2021.

Consideraciones iniciales

El gobierno del presidente Iván Duque (2018-2022) denomina a las reformas de 2019 y el proyecto inicial (abril de 2021), no tributarias sino de financiación, en la realidad tienen la doble connotación: tributarias porque implican el incremento de algunos impuestos, ampliar la base tributaria (a la clase media y a los sectores populares) y eliminar algunas exenciones y deducciones (en esencia también a la clase media), y financiera porque su objetivo es la financiación del déficit fiscal (que ha oscilado entre el 4% y 8.2% del PIB anual entre 2016 y 2020) y de la deuda pública bruta total cercana al 65% del PIB en 2020.

Las decisiones en relación con las finanzas públicas, la economía pública, los bienes públicos, los presupuestos públicos y en general los asuntos públicos, en última instancia se toman a través de procesos políticos (elector primario u órganos de representación —Congreso, Asamblea Regional, Concejo municipal o la junta directiva de una organización pública—). Esto fue planteado desde finales del siglo XIX por Pantaleón (1883) quien señala dos aspectos centrales en la discusión y aprobación del presupuesto: 1) en últimas, las decisiones sobre bienes y servicios públicos, y sobre impuestos (tributación) y gasto público son de tipo político y se resuelven en el parlamento, y 2) la presencia del análisis marginal en la discusión presupuestal. Wicksell (1896) resalta que “un proceso político de determinación presupuestal por votación, combinada con una sanción legal de su cumplimiento, se requiere para que las preferencias sean reveladas” (p. 10).

Para Lindahl (1919) “Los conflictos por los aportes entre ricos y pobres podrán resolverse de manera satisfactoria para todos solo si existe una distribución igualitaria del poder político. Lo cierto es que las dos categorías supuestas de contribuyentes no tienen el mismo poder político; y el presupuesto refleja la capacidad que tienen ciertos interesados por defender sus intereses mejor que los otros interesados. El movimiento resultante desde la posición estándar de equilibrio de las finanzas públicas está en proporción directa con ciertas preponderancias de poder” (p. 174).

Lo que sucede en la sociedad se refleja en el parlamento, allí se imponen los grupos de poder y en el poder, pues estos están en mejor capacidad de defender, impulsar y publicitar sus propios intereses. Si el grupo o grupos dominantes son conservadores, se parte de un supuesto económico que puntualiza que son los ricos (capitalistas y empresarios) los que tienen capacidad de ahorro y de inversión y de generar el crecimiento económico a través de la producción y el empleo y un mayor consumo y demanda; en consecuencia, no se les debe gravar con mayores impuestos que afecten la demanda agregada, la producción y el empleo.

Por el contrario, los trabajadores no tienen capacidad de ahorro (viven al débito) y tampoco de inversión, por lo tanto, deben contribuir con mayores impuestos para financiar (y autofinanciar) el gasto público social que ellos reciben a través de subsidios, exenciones y deducciones. El impuesto al IVA sería el ideal para este propósito, el más regresivo, porque los pobres terminan pagando porcentajes de impuestos más altos que los ricos, al no diferenciar entre la capacidad de pago del rico y del pobre, todos pagan el mismo porcentaje de impuesto. Adicionalmente, se pretende reducir la base de tributación del impuesto de renta para que más población contribuya a financiar el gasto social del gobierno ocasionado por la pandemia, además se eliminan exenciones y deducciones a las clases media y popular, y por el otro lado, el recorte al gasto público (social). Este es el panorama que pinta la reforma tributaria 2021 en Colombia.

Como bien lo argumentan Stiglitz y Rosengard (2015), en economías donde imperan los monopolios como la colombiana y de bienes y servicios de baja elasticidad, los empresarios terminan transfiriendo los impuestos asignados, hacia adelante, a los consumidores vía precios, o hacia atrás, a sus trabajadores (menores salarios y condiciones de estabilidad laboral) e incluso a los socios en empresas de acciones (sociedades anónimas, por ejemplo).

Cuando los grupos en el poder son de tendencia liberal, social o populistas de izquierda, la tendencia es la contraria: se prefieren impuestos más progresivos —renta, herencias, dividendos, patrimonio, e incluso al capital— (la propuesta de Piketty, 2014), etc. Esta práctica, al decir del otro extremo, desestimula la inversión y el capital.

La economía colombiana atraviesa por un periodo de desaparición de micro, pequeñas y medianas empresas (estas tres son las que más generan empleo, aunque de baja remuneración), un alto nivel de desempleo, un producto interno bruto negativo, una inflación y unos intereses bajos, un alto incremento del déficit fiscal y de la deuda pública del gobierno nacional central (GNC).

El déficit fiscal se financia tradicionalmente con base en tres mecanismos: el incremento de impuestos, la reducción del gasto público y la deuda pública, a la combinación de los dos primeros, o de los tres a la vez, pero el gobierno colombiano ha optado por

este último. En Colombia, por restricción de la Constitución Política de 1991, resulta difícil recurrir al emisor (Banco de la República) para financiar el déficit, aunque parte de las reservas internacionales y los intereses, además de sus utilidades que se transfieren al presupuesto nacional, se monetizan para estimular la demanda agregada vía préstamos a los bancos comerciales, estos a su vez realizan préstamos a las empresas a bajas tasas de interés, que el banco procedió a reducir en el año 2020.

El incremento del gasto público como consecuencia del despilfarro y la corrupción permanente, y en 2020, para atender la pandemia Covid-19, el elevado servicio anual de la deuda desde el año 2015 (en el presupuesto de 2021, un servicio de 75,8 billones del presupuesto y de estos 38 billones para intereses), la disminución de los ingresos del gobierno por el bajo recaudo de los impuestos y los ingresos nacionales en 2020 y en los años anteriores a causa de la corrupción, la ineficiencia, la evasión, las exenciones a algunos sectores económicos y empresariales, las deducciones y los bajos precios del petróleo y de la minería, aunado al confinamiento por la pandemia Covid-19 en 2020.

Todo lo anterior trajo como consecuencia déficits sistemáticos en el periodo de análisis (con mayor incremento en el año 2020) cuando la deuda pública está cercana al 70% del PIB generando un desequilibrio en las finanzas del gobierno (un servicio de la deuda equivalente al 25% del presupuesto del año 2021, apropiado en 314 billones), lo cual tiene un alto riesgo para la estabilidad macroeconómica del país al destinar elevados recursos para amortizar la deuda (62,92% interna y 37,08% externa).

Debido a esta situación, la mayoría de los gobiernos utilizaron como salvavidas el mecanismo de las reformas tributarias, cada vez más frecuentes para saldar los déficits sistemáticos del sector público, y a la venta de los mejores activos del estado (lo poco que queda).

El recaudo tributario y los ingresos (recursos de capital: excedentes, transferencias y crédito) son la principal fuente de financiamiento del gasto público. En este contexto es necesario definir los conceptos de reforma tributaria y de reforma tributaria estructural. La reforma tributaria se presenta cuando cambia uno o varios aspectos de la estructura tributaria buscando aumentar o disminuir la recaudación que recibe el gobierno por concepto de impuestos, mientras que la reforma tributaria estructural es aquella que cumple con los principios de equidad, progresividad, eficiencia, unidad de materia, legalidad y certeza. Durante el periodo comprendido entre 2016 y 2019 se han realizado tres reformas tributarias es decir una por cada año, las cuales ameritan un análisis de sus aspectos más relevantes.

En este texto se tratan seis aspectos, de las reformas tributarias anteriores al año 2021: 1) Ley 1819 de 2016; 2) Ley 1943 de 2018 —declarada inexecutable por la Corte Constitucional, por fallas de trámite—, pero se implementa en el año 2019 pues la Corte ordena volver a tramitar la reforma ante el Congreso a finales del año; 3) el gobierno

presenta de nuevo una reforma y aprovecha la ocasión para hacer cambios y la denomina “Reforma de crecimiento económico” siendo aprobada el 28 de diciembre de 2019 (Ley 2010) para su implementación en el año 2020, con la cual el gobierno esperaba recaudar cerca de 15 billones de pesos. Sin embargo, el primer caso de Covid-19 se presenta en marzo 6 de 2020, y el primer confinamiento se decreta a partir del 19 de marzo, con posteriores confinamientos casi permanentes durante el año que produjeron la situación económica que se relata en el punto 4, y que de paso obliga al gobierno a una nueva reforma en 2021 (punto 5), proyecto que se cae a finales del mes de abril. 4) Las propuestas de reforma tributaria 2021: analistas colombianos y extranjeros y el “informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios”; 5) El proyecto de reforma presentado y retirado por el gobierno Duque; y 6) las propuestas para un nuevo proyecto de reforma (ANDI y gremios económicos) y el nuevo proyecto del gobierno a consideración del Congreso (20 de julio de 2021).

Reforma tributaria, Ley 1819 de 2016

En el año 2014, a través de la Ley 1739 (artículo 44) se crea la comisión de expertos (designados por el gobierno nacional *ad honorem*), con el fin de revisar la norma tributaria y presentar las recomendaciones pertinentes. En diciembre de 2015 la comisión presentó el informe al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y, conjuntamente con las sugerencias y comentarios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del monitor para Colombia del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco mundial y de expertos de la Organización para el desarrollo económico (OCDE), el gobierno del presidente Santos diseñó y expidió a expensas del Congreso una nueva reforma tributaria denominada estructural según la Ley 1819 de 2016 cuyo objetivo principal fue fortalecer los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal y la expedición de otras disposiciones que aumentan la base gravable y extienden la duración de otros impuestos para continuar reduciendo brechas de todo carácter en Colombia.

Esta reforma introdujo modificaciones al sistema de determinación del impuesto de las personas naturales bajo justificaciones como insuficiencia del recaudo, falta de progresividad en la tributación, complejidad del sistema y dificultades en su administración derivadas de la coexistencia de sistemas de determinación del impuesto con características y condiciones diferentes como en el caso del IMAN, IMAS y el sistema ordinario.

A continuación, se destacan algunos elementos de la Ley 1819 de 2016 respecto a personas naturales y jurídica. En primer lugar, para las personas naturales se resaltan los siguientes elementos: en 2016, de un total de 2.479.147 personas declarantes de renta con ingresos de \$3.471.183 se pasaría en 2018 a 2.768.977 declarantes de renta con

ingresos mensuales de \$2.479.417 y quienes recibían dividendos pagarían un impuesto de 10% para montos superiores a \$29,7 millones al año y un 5% para dividendos entre \$17,8 y \$29,6 millones. En segundo lugar, en relación con las personas jurídicas se les otorga los siguientes beneficios: el impuesto de renta que estaba en 34% en 2018 bajó al 33% y las rentas exentas del impuesto de renta, pero que pagaban CREE, continuaron gravadas con una tarifa preferencial del 9% en materia de renta.

En la reforma tributaria se consideraron incentivos en materia de renta para crear empleo y desarrollo económico en las zonas afectadas por el conflicto armado en el país. La reforma estableció para las micro y pequeñas empresas que no pagaran impuesto de renta entre 2017 y 2021. Y entre 2022 y 2024 el 25% de la tarifa general de renta. Mientras que para empresas medianas y grandes señaló que pagaran el 50% de la tarifa general de renta hasta el año 2021.

Impuesto al Valor Agregado (IVA). Sobre el impuesto al valor agregado se destacan: 1) productos sin IVA como carne, pollo, leche, queso fresco, huevos, ganado bovino, pescado, cerdo, cuadernos y libros, animales vivos, medicamentos, educación, abonos, transporte público y edificaciones de menos de 800 millones deducible de renta; 2) impuesto al consumo de datos en telefonía celular con una tarifa del 4% que se distribuiría en un 60% para el deporte y un 40% para cultura; 3) la tarifa general del IVA pasó del 16 al 19%, y tarifas del 5% y del 0%. Tarifas de impuesto al consumo: 4% (telefonía celular) y 8% (franquicias de restaurantes).

Impuesto Verde. Con el fin de apalancar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por Colombia, en el marco de la COP 21, reducir la contaminación, y apoyar el Fondo de Sostenibilidad, la Reforma propone la implementación de varias medidas: estableció el impuesto a los combustibles fósiles para el consumo nacional y creó el impuesto a las bolsas plásticas (la tarifa comenzó en 20 pesos y luego pasó a 50 pesos).

Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF). Estaba previsto que la tarifa se comenzaría a desmontar a partir del año 2019 hasta desaparecer en el año 2022. Sin embargo, la Ley 1819 mantiene de manera permanente la tarifa en el 4x1000 eliminando así su desmonte.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). La Ley 1819 de 2016 señaló que había que fortalecer la DIAN para mejorar la lucha contra la evasión de impuestos, mejorar el sistema informático y tecnológico, para que la entidad pueda cumplir las metas de recaudo tributario, aumentar el número de auditores e inspectores, reducir al máximo la evasión y castigar a los grandes evasores, establecer cárcel para los evasores de impuestos superior a 5 mil millones de pesos con una condena de 4 a 9 años y potenciar el uso de la factura electrónica e impulsar adicionalmente el intercambio de información automática con cientos de países en el mundo.

Ley de Financiamiento de 2018 (Ley 1943 del 28 de diciembre)

El 28 de diciembre de 2018, se expidió la Ley 1943 conocida como Ley de Financiamiento o Reforma Tributaria, que entra en vigencia a partir de la fecha de promulgación y consta de ciento veintidós (122) artículos con la cual el gobierno pretendía balancear el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2019, aumentar el crecimiento económico, avanzar en la progresividad, simplificar el sistema tributario y garantizar la sostenibilidad del país y, en suma, pretendía ingresos por \$14 billones de pesos; no obstante, con las modificaciones que se efectuaron en el trámite legislativo, se estima un recaudo de cerca de \$8 billones (esta ley, a finales del año 2019, una vez implementada, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional por fallas de procedimiento).

En realidad, el objetivo principal perseguido por el gobierno con la Ley de financiamiento es de solventar el déficit fiscal de una deuda pública de más de 44 billones de pesos, justificado en gran parte por la baja del precio del petróleo.

Con esta reforma, en primer lugar, se esperaba obtener mayores recursos con la creación de nuevos impuestos al patrimonio y a los dividendos, una nueva normalización tributaria, las modificaciones a la estructura cédular del impuesto de las personas naturales y nuevas medidas de conciliación de procesos tributarios; en segundo lugar, un paquete de medidas incluye disposiciones para combatir la evasión y el abuso en materia tributaria, destacándose la creación del nuevo tipo penal de evasión o defraudación fiscal, y el gravamen a las ventas indirectas de activos colombianos; en tercer lugar, encontramos medidas que pretenden reactivar la economía con la creación del régimen simple de tributación simple y nuevos incentivos tributarios para las mega inversiones, las rentas exentas de la economía naranja y las inversiones en el sector agrícola y las modificaciones al esquema de las ZOMAC (las nuevas empresas y sociedades que desarrollen todo el proceso productivo en los 344 municipios que conforman las Zonas más afectadas por el conflicto armado tendrán beneficios tributarios durante un período de 10 años), finalmente se efectúan importantes modificaciones al procedimiento tributario.

Entre las medidas para reactivar la economía se crea un marco tributario que busca hacer frente a la informalidad, la baja productividad y necesidad de impulsar el crecimiento:

- Se reduce la tarifa de renta para las empresas de 33% a 30% en los próximos cuatro años.
- Respecto al IVA, se grava la mayoría de los artículos de la canasta familiar, y hay devolución de 3 UVT bimensualmente a las unidades familiares que devenguen ingresos inferiores a un salario mínimo.
- Se gravan con IVA plurifásico las cervezas y las gaseosas.

- A partir del 1 de enero de 2020 se requerirá factura electrónica (FE) para procedencia de impuestos descontables costos y gastos deducibles de conformidad con los siguientes porcentajes (2020 30% 2021 20% 2022 10% sin soporte).
- Se crea el mecanismo de tributación SIMPLE a través del cual se facilita el cumplimiento de las obligaciones tributarias de las micro y pequeñas empresas. En un único formulario podrán liquidar sus obligaciones tributarias de renta el CA, reduciendo sus costos y promoviendo la formalización.

Además, a través de este impuesto se entiende que las tiendas pequeñas, mini mercados, micro mercados y peluquerías han cumplido con sus obligaciones de IVA.

- Se introducen mecanismos para fomentar el emprendimiento de la economía naranja y del sector agropecuario, lo que facilitará su desarrollo y consolidación.
- El sector financiero se grava con 4% y 3% adicionales en renta por los próximos tres años.
- En los próximos 3 años se elimina la renta presuntiva de manera gradual.
- Formalización tributaria a capitales en el exterior, por activos omitidos o pasivo sin existentes al 1 de enero de 2019, la tarifa del impuesto será del 13%.

Respecto a la equidad, los ciudadanos de más ingresos tributarán más. El impuesto a la renta de personas naturales sufrió los siguientes cambios:

- Impuesto de renta para las personas naturales que van desde 0% al 39% y se amplía la base gravable de declarantes con ingresos mensuales promedio, mayores a \$40 millones.
- Las personas naturales con patrimonios superiores a \$5.000 mil millones contribuirán al impuesto al patrimonio, el cual se les redujo del 1.5% al 1%.
- Los dividendos superiores a \$10,3 millones serán gravados a una tarifa marginal de 15%. Y una retención en la fuente de 7.5%.
- Se crea el impuesto al consumo del 2% por la compra de bienes inmuebles, cuyo valor supere las 26.800 UVT (2019 \$918.436.000).

Medidas para combatir la evasión y el abuso en materia tributaria

Para bienes inmuebles no se acepta un precio de venta inferior al costo, avalúo catastral, ni autoavalúo o valor comercial adicionado en todas las sumas para su adquisición, las partes deberán declarar bajo juramento que el precio incluido en la escritura es real.

En la enajenación de acciones o cuotas de interés social que no se coticen en bolsa de valores de Colombia se presume que el precio de enajenación no puede ser inferior al valor intrínseco incrementado en un 30% (antes 15%). Sanción penal según el art. 434 A de la Ley 599 de 2000 privativa de la libertad de 48 a 108 meses y una multa del 20% de los activos omitidos o del valor de los pasivos inexistentes con dolo por cuantías superiores a 5.000 SMMLV (2019 \$ 4.140.580.000) antes 7.250 SMMLV.

Además de esto, dentro de las medidas para frenar la evasión, la reforma considera la defraudación tributaria que impone sanciones como la pena privativa de la libertad de 36 a 60 meses y multa del 50% del mayor valor del impuesto a cargo para contribuyentes dolosos que no declaren, omitan ingresos o incluya costos inexistentes, o reclame créditos fiscales retenciones, y la responsabilidad solidaria que responden con el contribuyente por el pago del impuesto a las personas o entidades que hayan sido parte en negocios con propósitos de evasión o de abuso por los impuestos, intereses y sanciones dejados de recaudar por la administración tributaria.

Procedimiento Tributario

La DIAN y UGPP podrán notificar a los contribuyentes que:

- Todos los actos administrativos por medios electrónicos que haya informado voluntariamente el contribuyente a la DIAN mediante su registro único tributario (RUT).
- La impugnación del acto se surte cinco días a partir del recibo del correo electrónico.
- Anexo de la renta por el renglón de otras deducciones para las personas obligadas a llevar contabilidad, formulario con firma de Contador Público o Revisor Fiscal (pendiente reglamentación DIAN, resolución).
- Devolución automática de saldos a favor en renta e IVA, aplica a contribuyentes y responsables que no representen riesgo alto según sistema de análisis de la DIAN [cuando más del 85% de los costos o gastos o impuestos sobre las ventas descontables provengan de proveedores que emitan facturas electrónicas (pendiente reglamentación Gobierno Nacional)].

Reforma tributaria de 2019 (Ley 2010 de Crecimiento económico)

El congreso de la República aprobó la Ley de Crecimiento Económico, la cual, con base en la Ley 1943 de 2018 (Ley de Financiamiento) que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional por vicios de procedimiento a finales del año 2018, lo cual no impidió su ejecución durante ese año. Los principales cambios que se dieron a partir de la norma anteriormente mencionada son:

Impuesto a las ventas

- Se extiende la lista de bienes excluidos del impuesto a las ventas del artículo 424 del E.T., venta de bienes inmuebles y bicicletas eléctricas, entre otros.
- Prestadores de servicios desde el exterior, sin residencia fiscal en Colombia, no estarán obligados a expedir factura o documento equivalente por la prestación de los servicios electrónicos o digitales.
- El monto de las consignaciones bancarias, depósitos o inversiones financieras para considerar a una persona natural como responsable del impuesto debe provenir de actividades gravadas con el impuesto sobre las ventas.
- No serán responsables del impuesto sobre las ventas los contribuyentes del Régimen SIMPLE cuando únicamente desarrollen una o más actividades a través de tiendas pequeñas, mini mercados o peluquerías.
- Los tratamientos de belleza y cirugías estéticas quedaran exceptuados del impuesto a las ventas en tanto se eliminó la referencia que impedía considerarlos como servicios de salud.
- Se modificó la lista de bienes exentos para incluir, entre otras, partidas arancelarias referentes a medicamentos y preparaciones y artículos farmacéuticos.
- Se crea el mecanismo de compensación del impuesto a las ventas a favor de la población más vulnerable.
- Se crea una exención especial de período para determinados bienes enajenados dentro del territorio nacional. De tres días al año, fijados por la Dirección de Impuestos Nacionales.

Impuesto nacional al consumo

- Se eliminó el impuesto nacional al consumo en la venta de bienes inmuebles.

Tributación de renta personas naturales

- Se estableció un porcentaje del 25% como renta exenta para los jueces de la república.
- Se considerará que el 50% del salario de los Jueces de Tribunales y sus Fiscales corresponde a gastos de representación.
- Se extendió el beneficio de considerar la prima especial y la prima de costo de vida como exentas a servidores públicos de las plantas en el exterior que, aunque presten sus servicios fuera de Colombia, sean residentes fiscales en el país.
- Se estableció la posibilidad de restar los costos y los gastos asociados a rentas de trabajo provenientes de honorarios o compensaciones por servicios personales, en desarrollo de una actividad profesional independiente.
- Las primeras 12.500 UVT derivadas de indemnizaciones por seguros de vida serán consideradas ganancia ocasional exenta.
- Dividendos y participaciones, se disminuyó la tarifa marginal aplicable a dividendos no gravados a partir de 300 UVT del 15% al 10%, recibidos por personas naturales residentes en el país.
- Se incrementó la tarifa aplicable a dividendos distribuidos en calidad de no gravados del 7.5% al 10% a sociedades extranjeras, personas naturales no residentes y establecimientos permanentes en Colombia de sociedades extranjeras.

Impuesto de normalización

Frente al impuesto de normalización se incrementó la tarifa en un punto porcentual, pasando del 14% al 15%; el impuesto tendrá las mismas bases sentadas en la Ley de Financiamiento y será pagadero el 25 de septiembre de 2020.

Impuesto sobre la renta

En el régimen de enajenaciones indirectas, se estableció que cuando se realice una posterior enajenación indirecta, el costo fiscal será el valor proporcionalmente pagado por las acciones, participaciones o derechos de la entidad del exterior que posee los activos subyacentes ubicados en Colombia, y se estableció que en el caso de fusiones y escisiones entre entidades extranjeras que involucren una enajenación indirecta se aplicarán las disposiciones del artículo 319-8 del Estatuto Tributario.

Se adicionó el alcance de la expresión “Beneficiario efectivo” para efectos de las disposiciones relativas a fondos de capital privado y fondos de inversión colectiva, y se creó el Registro Único de Beneficiarios Efectivos, Finales o Reales que estará a cargo de la Administración Nacional de Impuestos.

El Régimen simple

- Continuará sobre las bases planteadas en la Ley de Financiamiento, pero tendrá algunas modificaciones en cuanto a tarifas respecto de servicios profesionales, de consultoría y científicos en los que predomine el factor intelectual sobre el material, incluidos los servicios de profesiones liberales.
- Para la continuidad del Régimen SIMPLE, se estableció que quienes a la entrada en vigencia de la Ley hayan cumplido con los requisitos para optar por el Régimen SIMPLE y se hayan inscrito en los plazos establecidos para el efecto no tendrán que volver a surtir dicho trámite para el año 2020.
- Entre las novedades del régimen simple, se señaló que los contribuyentes que opten por este Régimen deberán adoptar el sistema de facturación electrónico dentro de los dos meses siguientes a su inscripción en el Registro Único Tributario.

Régimen de Mega Inversiones

- Se incrementó el número de empleos a generar para poder optar a los beneficios del Régimen de 250 a 400, se aclaró que el contribuyente tendrá 5 años para efectuar la inversión que serán contados a partir de la aprobación del proyecto. Se aclaró que podrá haber proyectos de Mega - Inversiones en zonas francas, pero se limitó la posibilidad de acceder al régimen para inversionistas que ejecuten proyectos relacionados con la evaluación y exploración, y también con la explotación de recursos naturales no renovables.

Frente a Obras por Impuestos

- Se aclaró que las empresas dedicadas a la exploración y explotación de minerales e hidrocarburos, y las calificadas como grandes contribuyentes dedicadas a la actividad portuaria, no podrán desarrollar proyectos de infraestructura física que tengan relación de causalidad con su actividad generadora de renta. De igual manera, se adujo que las referencias del Plan Nacional de Desarrollo frente al mecanismo de Obras por Impuestos se entendían realizadas al artículo.
- Se crea la deducción del primer empleo según la cual los contribuyentes del impuesto de renta tendrán derecho a deducir el 120% de los pagos que realicen por concepto de salario en relación con los empleados que sean menores de 28 años, siempre y cuando se trate del primer empleo de la persona en cuyo caso la deducción no podrá exceder de 15 Unidades de Valor Tributarias mensuales.

- Se aprobó la disminución de un punto porcentual en la tarifa para determinar la renta presuntiva para el año 2020. Así, para esta vigencia, la tarifa será del 0.5% y no del 1.5%. Tal como lo planteaba la Ley de Financiamiento, el porcentaje será 0% a partir del 2021.
- Entre las rentas exentas del artículo 235-2 del Estatuto Tributario, se reconocen las contribuciones de los artículos 126-1 y 124-4 referentes a las contribuciones a fondos de pensiones y a los depósitos en cuentas de Ahorro para el Fomento de la Construcción, las cuales habían sido omitidas por la Ley de Financiamiento.
- Se elimina el requisito para acceder al incentivo tributario para el desarrollo del campo colombiano referente a que las sociedades tuvieran su domicilio principal y sede de administración y operación en el municipio o municipios en los que realicen las inversiones que incrementen la productividad del sector agropecuario. A su vez se adicionó un requisito mínimo de empleos directos para el acceso a esta renta exenta y se disminuyó el monto de inversión de 25.000 a 1.500 UVT.
- Se incluyó la sobretasa del impuesto de renta para las instituciones financieras y se estableció que estará sujeta a un anticipo del 100% del valor de esta.
- Se eliminó el artículo 256-1 del Estatuto Tributario referente al Crédito Fiscal para inversiones en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación o vinculación de capital humano de alto nivel.
- Las empresas de servicios públicos que sean objeto de intervención por la Superintendencia de Servicios Públicos y como parte de dicho proceso creen nuevas sociedades cuya finalidad sea la preservación de la continuidad en la prestación del servicio público, podrán aportar a estas nuevas sociedades el derecho a compensar el saldo de las pérdidas fiscales que la empresa intervenida no hubiera compensado en periodos fiscales anteriores.

Declaración de activos en el exterior

Se señaló que la obligación de presentar declaración de activos en el exterior únicamente opera cuando el valor patrimonial de los activos del exterior poseídos a 1 de enero de cada año sea superior a dos mil (2.000) UVT.

GMF (gravamen a los movimientos financieros)

- Se aclaró que los desembolsos o pagos a terceros por conceptos tales como nómina, servicios, proveedores, adquisición de bienes o cualquier cumplimiento de obligaciones se encuentran sujetos al GMF, salvo la utilización de las tarjetas de crédito de las cuales sean titulares las personas naturales, las cuales continúan siendo exentas.

- También señaló que se encuentran exentos los desembolsos efectuados por las compañías de financiamiento o los bancos para el pago a los comercializadores de bienes que serán entregados a terceros mediante contratos de leasing financiero con opción de compra.
- Se modificó la exención del Gravamen a los Movimientos Financieros del numeral 21 del artículo 879 del Estatuto Tributario relativa a actividades de factoring, compra o descuento de cartera, estableciendo que, para el efecto, las personas o entidades que realicen tales operaciones podrán marcar como exentas del GMF hasta 10 cuentas corrientes, de ahorro depósitos electrónicos, cuentas de ahorro electrónicas, cuentas de ahorro de trámite simplificado, cuentas de recaudo, cuentas de patrimonios autónomos, cuentas de encargos fiduciarios, cuentas de fondos de inversión colectiva, y fondos de capital privado destinadas única y exclusivamente a estas operaciones, cuyo objeto sea el recaudo, el desembolso y el pago de fondo de estas.
- De igual forma, se adicionó una exención del GMF relativa a los traslados y retiros totales o parciales de la uxor de cesantías y los intereses sobre cesantías que se realicen mediante abono en cuenta de ahorro, efectivo o cheque de gerencia.

Aspectos procedimentales

- Para efectos de la notificación electrónica, se estableció que los términos legales para el contribuyente, responsable, agente retenedor, declarante o su apoderado para responder o impugnar en sede administrativa, comenzarán a correr transcurridos 5 días a partir del recibo como lo establecía la Ley de Financiamiento, sino de la entrega del correo electrónico.
- Se estableció la posibilidad de efectuar corrección de las declaraciones tributarias dentro de los 3 años siguientes al vencimiento del plazo para declarar y antes de que se haya notificado requerimiento especial o pliego de cargos.
- Se adicionan reglas especiales para la procedencia de la solicitud de devolución de saldos a favor en el impuesto a las ventas, dependiendo de la clase de bienes comercializados o servicios prestados por el responsable.
- El término de firmeza de la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios de los contribuyentes que determinen o compensen pérdidas fiscales, o que estén sujetos al Régimen de Precios de Transferencia se reducirá al término de 5 años.
- Se estableció que los contribuyentes, agentes de retención y responsables de los impuestos nacionales, deudores solidarios o garantes, los usuarios aduaneros y del régimen cambiario que decidan acogerse a la conciliación contencioso-administrativa o a la terminación por mutuo acuerdo en materia tributaria, aduanera o

cambiaría, o que soliciten la aplicación del principio de favorabilidad en la etapa de cobro, podrán suscribir acuerdos de pago que no podrán exceder el término de 12 meses contados a partir de la suscripción del acuerdo.

- El beneficio de auditoría será procedente respecto a la liquidación del impuesto sobre la renta y complementarios de los años 2020 y 2021. Al respecto de este beneficio, se protegieron los intereses de los contribuyentes que se hubieran acogido a él durante el año gravable 2019 bajo la Ley de Financiamiento.
- Se redujeron las sanciones de extemporaneidad en la presentación de la declaración de activos en el exterior. El porcentaje por cada mes de retardo se reduce de 1.5% a 0.5% cuando se presenta antes del emplazamiento, de 3% a 1% si se presenta después del emplazamiento, pero antes de la resolución final y por último se modifica el umbral del que no podrá exceder la sanción del 25% de los activos poseídos en el exterior al 10% de estos. También se agrega un párrafo transitorio con tarifas aún menores para quienes liquiden y paguen la sanción por extemporaneidad correspondiente a declaraciones de 2019 o anteriores, a más tardar el 30 de abril de 2020.
- Se adicionó una causal al artículo 657 del Estatuto Tributario que consiste en clausurar por un término de tres días, cuando se establezca la no adopción o el incumplimiento de sistemas técnicos de control de la actividad productora de renta, el cual sería aplicable solo para algunos contribuyentes. Se creó el Órgano Especial Defensor del Contribuyente con el fin de garantizar el respeto a los derechos de los contribuyentes, responsables, agentes de retención, declarantes y usuarios aduaneros.

Otros

- Respecto a la comisión de estudio del sistema tributario territorial, se estableció que debía entregar sus propuestas en un plazo máximo de 6 meses contados a partir de la entrada en vigencia de la Ley, y que las disposiciones reglamentarias que se habían expedido referentes a dicha comisión continuarán vigentes.
- Frente al impuesto con destino al turismo como inversión social, se aclaró que el hecho generador será la compra de tiquetes aéreos de pasajeros en transporte aéreo de tráfico internacional cuyo viaje incluya el territorio colombiano y su origen sea el exterior; igualmente se aclaró que la generación del impuesto se daría con la compra del tiquete.
- Se creó la comisión de estudio de beneficios tributarios con el objeto de evaluar su conveniencia y proponer una reforma orientada a mantener los beneficios tributarios que sean eficientes y permitan la reactivación de la economía.

La reforma tributaria 2021: el contexto, las propuestas de algunos analistas tributarios, el Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, y el proyecto presentado y retirado del gobierno (abril 2021)

Al detectarse los primeros casos de contagio por Covid-19, el Gobierno nacional declaró el Estado de Emergencia Sanitaria invocando el artículo 215 constitucional para declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional (Decretos 417 del 17 de marzo y 637 del 6 de mayo de 2020), se adoptaron medidas de aislamiento preventivo obligatorio y distanciamiento social para hacer frente a la crisis y prevenir el desabastecimiento alimentario de la población y para crear condiciones mínimas para el restablecimiento de la actividad productiva y del empleo. Esto obligó a la reorientación de los recursos hacia gastos no previstos inicialmente, pero indispensables, en caso de profundizarse o prolongarse los efectos de la pandemia.

El contexto y el panorama de la situación actual

La pandemia modificó por completo el panorama económico y fiscal esperado para 2020, 2021 y siguientes: el contenido y distribución del presupuesto, la planeación financiera y presupuestal que se presenta en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP 2020) y en el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP 2021-2024) han sido formulados en medio de una situación de imprevisibilidad e incertidumbre.

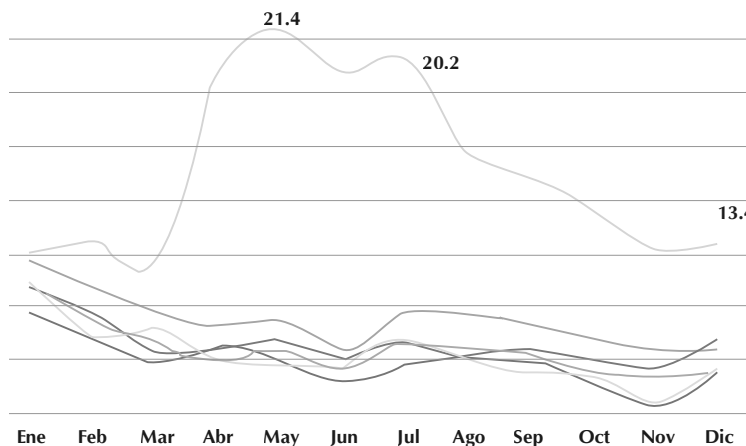
Para la economía colombiana, el pronóstico de crecimiento del Fondo Monetario Internacional (FMI) también cambió de forma importante: pasó de 3,3% en enero, a -2,4% a mediados de abril y a -7,8% a finales de junio, el resultado final de -8.2% en 2020. En estas circunstancias, la medición de los efectos fiscales de la pandemia afronta grandes dificultades. Las proyecciones de ingresos, gastos, déficit y deuda pública, por ejemplo, están sujetas a variaciones frecuentes por estar elaboradas a partir de estimaciones de variables que muestran en la actualidad un nivel de incertidumbre sin precedentes en las cifras históricas.

Las acciones adoptadas por este Gobierno para hacer frente a la pandemia del Covid-19 y sus consecuencias tienen gran incidencia en las cuentas fiscales que requieren ser consideradas en el proceso de planificación financiera del Estado, y ajustadas continuamente ante la incertidumbre actual. La política fiscal requiere una política activa en el corto plazo para enfrentar los retos de la pandemia en términos de salud pública, atender a la población vulnerable y mitigar el impacto de las restricciones de la pandemia sobre la producción y el empleo.

Respecto a la producción, los sectores más afectados en 2020 fueron el comercio (-11,2%), construcción (-16,1%) arte, entretenimiento y recreación (-28,2%). Por el lado de la demanda, el consumo de los hogares y la inversión se redujo en 5,7% y 17,7% respectivamente, y el gasto del Gobierno creció cerca del 4,1%, uno de los componentes de la demanda interna que contribuyó al crecimiento.

La destrucción de puestos de trabajo incrementará la condición de pobreza de la población y aumentará la desigualdad social, y los índices de criminalidad. En los primeros meses de 2020, se ha pasado de tasas de desempleo del 12,1% en marzo a 19,8% en abril y a 21,4% en mayo (gráfica 1). Una estrategia para contrarrestar estas tasas ha consistido en otorgar subsidios a las nóminas de las empresas para evitar despidos masivos, y la otra, reducir y subsidiar la tasa de interés para vivienda de clase media e impulsar la vivienda de interés social y prioritaria para la población pobre, más los subsidios a los que quedan cesantes y a los hogares pobres.

Gráfica 1. Tasa de desempleo mensual anual



Fuente: DANE 2020, en Política para la reactivación. Diseño del autor

En este contexto, la política diseñada por el gobierno nacional para enfrentar la Emergencia Económica y Sanitaria ocasionada por el Covid-19, se ha cimentado alrededor de tres ejes: I) el fortalecimiento del sistema de salud y su capacidad de respuesta para hacer frente a la crisis sanitaria; II) ayuda social a la población en condición vulnerable; y III) la protección del empleo y la mitigación de la afectación sobre el aparato productivo, en especial la protección de la micro, pequeña y mediana empresa generadoras de empleo.

Ante esta situación, el balance fiscal estimado del GNC para 2020 es consistente con la proyección de crecimiento de -5,5%, fue de -8,2% del PIB como lo mencionamos antes. Frente al cierre de 2019, este resultado refleja un deterioro de 5,8 pp en el balance y recoge el notable aumento de las necesidades de gasto extraordinario derivadas de la Emergencia Sanitaria y Económica, y la significativa reducción que se espera en el recaudo tributario.

Para el año 2020, la tabla I muestra el descenso del recaudo total en cada uno de los impuestos en relación con el año 2019. Mientras en 2019 se recaudaron en total ciento cincuenta y siete billones de pesos (\$157.366.861) en el año 2020 el recaudo de la DIAN descendió a \$146.215.469, cerca de 11 billones menos, que equivalen a dos terceras partes del recaudo. Sin embargo, en la práctica de todos los impuestos del GNC, en tres impuestos se recauda el 88% del total: Renta 41%, IVA 41% y GMF (gravamen a los movimientos financieros el 6%).

En el año 2020, el recaudo (Tabla I) alcanzó los \$157 billones, mientras en el presupuesto general de la nación (GNC) se apropiaron \$263 billones (Tabla 2), es decir, \$106 billones menos. La diferencia se financia con los excedentes del Banco de la República, Ecopetrol, ISA, los establecimientos públicos del orden nacional y con las empresas industriales y comerciales del Estado y las empresas de economía mixta. Además, en el año 2020, el déficit y la deuda fue de \$53 billones (Tabla 2).

Tabla I. Estadística de los ingresos tributarios del GNC administrados por la DIAN 2015-2020 Cifras en millones de pesos corrientes

	CONCEPTO/ACOS	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Actividad interna	Actividad interna I=(A+B+...+M)	103.155.481	107.142.729	114.893.599	121.352.059	130.934.945	122.448.250
	Renta y complementarios A=(1+2)	41.382.408	43.494.125	56.654.648	68.060.908	71.065.759	69.741.280
	1.Renta cuotas 1	10.691.838	10.873.932	15.071.135	17.793.464	18.229.132	18.631.182
	2.Retención en fuente a título de renta	30.690.570	32.620.193	41.583.513	50.267.444	52.836.627	51.110.098
	IVAB = (3+4)	29.598.672	30.686.589	37.516.564	40.856.078	44.239.491	39.498.649
	3.Declaraciones IVA	24.900.686	25.722.895	31.900.150	34.478.565	36.959.190	32.591.369
	4.Retención en fuente a título del VA	4.697.986	4.963.695	5.616.414	6.377.512	7.280.301	6.907.281
	Tímbr nacional C	6.907.281	106.191	79.662	79.870	85.770	41.461
	G.M.FD	6.741.442	7.080.818	7.300.662	7.703.515	8.670.910	8.108.996
	Patrimonio E	0	0	0	0	852.628	8.108.996
	Riqueza F	5.544.789	5.065.902	3.975.484	469.733	72.551	27.415
	Impuesto al consumo G	1.824.553	1.844.428	2.107.892	2.214.402	2.412.341	1.469.005
	Impuesto gasolina y ACPM H	3.418.956	3.747.952	1.619.472	1.517.546	1.623.254	1.322.732
	Impuesto al carbono I	0	0	476.862	294.073	451.046	294.902
	CREEJ = (5+6)	14.538.932	15.116.723	5.162.352	155.935	111.904	55.295
	5.Declaraciones CREE	7.062.275	7.543.067	4.058.412	139.453	102.340	46.483
6.Retención CREE	7.476.657	7.573.656	1.103.940	16.481	9.564	8.812	
14.Impuesto unificado RST Simple K	0	0	0	0	73.645	320.786	
15.Impuesto normalización tributaria L	0	0	0	0	1.138.324	627.861	
16.Consumo de bienes inmuebles M	0	0	0	0	137.322	5.036	

Externa	Actividad externa II= (7+8)	20.503.603	19.568.635	21.414.442	23.071.889	26.290.795	23.767.218
	7.IVA	15.433.526	14.986.507	17.151.532	19.061.512	22.016.182	20.349.535
	8.Arancel	5.070.077	4.582.128	4.262.909	4.010.377	4.274.613	3.417.683
	III.Porclasificar	46.239	22.460	122.222	7	141.122	0
	IV.TOTALDIANIV =(I+II+III)	123.705.323	126.733.824	136.430.262	144.423.956	157.366.861	146.215.469

Fuente: Coordinación de Estudios Económicos. Subdirección de Gestión de Análisis Operacional, DIAN.

Diseño del autor.

El presupuesto de 2021 asciende a \$314 billones (Tabla 2). De este presupuesto, \$35,5 billones (11,3%) corresponden a gastos de personal, \$8,9 billones (2,8%) a adquisición de bienes y servicios, \$136,7 billones (43,5%) a transferencias de ley, \$2,4 billones (0,8%) a gastos de comercialización y producción, \$593 mm (0,2%) a gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora, \$515 mm (0,2%) a adquisición de activos financieros, \$460 mm (0,1%) a disminución de pasivos, \$75,9 billones (24,2%) al pago del servicio de la deuda, \$53,1 billones (16,9%) a inversión (Tabla 2). El presupuesto, cuando se incluye servicio de la deuda, crece un 19,2% respecto al vigente para 2020, y solo 13,5% si no se incluye.

La estrategia económica a la que ha recurrido el gobierno nacional se ha basado en un endeudamiento responsable y oportuno con fondos públicos con el fin de diversificar las fuentes de financiación. En ese sentido, se han conseguido \$25 billones de recursos de deuda con fuentes no convencionales así: \$12,1 billones del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), \$3 billones del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), \$9,8 billones de las inversiones obligatorias de establecimientos de crédito en deuda pública y \$330 mil millones del Fondo de Riesgos Laborales. Todos ellos son recursos que se ejecutarán a través de operaciones presupuestales del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) creado mediante el Decreto 444 de 2020.

Tabla 2. Composición Presupuesto General de la Nación 2020 – 2021
Miles de millones pesos

Concepto	2020*	2021
Funcionamiento	166,714	186,014
- Gastos de personal	33,442	35,452
- Adquisición de bienes y servicios	9,279	8,937
- Transferencias:	121,369	136,673
SGP	43,847	47,675
Pago de mesadas pensionales	40,966	42,493
Aseguramiento en salud	18,268	22,011
Instituciones de educación superior sin pensiones	3,689	3,950
Fondo prestaciones magisterio sin pensiones	2,391	3,061
Resto de transferencias	12,208	17,482

- Gastos de comercialización y producción	1,409	2,386
- Adquisición de activos financieros	391	515
- Disminución de pasivos	239	460
- Gatos por tributos, multas, sanciones e interes de mora	584	593
DEUDA (servicio de la deuda : amortización + intereses)	53,614	75,898
Inversión	43,132	53,085
Total	263,459	313,998
Total sin deuda	209,845	238,100

* 2020 apropiación a 30 de junio menos emergencia COVID-19 y suspensión

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Según el informe de la Banco de la República (DTIE, junio de 2021) la deuda bruta del SPNF a diciembre del año 2020 alcanzó la cifra 716,4 billones de pesos (interna \$419,7 y externa \$296,6 billones respectivamente) mientras la deuda neta del SPNF fue de \$644,7 billones (interna \$348,1 billones y externa \$296,6 billones). Así, la deuda neta del GNC y del SPNF presentará un incremento cercano a los 15 pp del PIB para ubicarse en 65% del PIB en 2020 (deuda neta en la tabla 3) y la deuda pública bruta en 71,6 % del PIB.

Tabla 3. Saldos deuda neta, gobierno nacional central, GNC, 2011-2020
Cifras en millones de pesos corrientes

Año	Saldos de deuda (COP millones)			Saldos de deuda (USD millones)			Composición interna y externa (% de deuda total)	
	Deuda interna	Deuda externa	Deuda total	Deuda intern	Deuda extern	Deuda Total	Deuda intern	Deuda extern
2011	150.713.296	63.980.292	214.693.588	77.579	32.934	110.513	70,20%	29,80%
2012	156.770.237	59.519.175	216.289.411	88.659	33.660	122.320	72,48%	27,52%
2013	180.640.182	68.719.144	249.359.326	93.750	35.664	129.414	72,44%	27,56%
2014	200.098.698	89.767.232	289.865.930	83.637	37.521	121.158	69,03%	30,97%
2015	211.609.270	129.590.464	341.199.733	67.189	41.147	108.336	62,02%	37,98%
2016	243.015.612	134.069.787	377.085.399	80.986	44.679	125.665	64,45%	35,55%
2017	269.333.788	142.552.124	411.885.912	90.259	47.772	138.031	65,39%	34,61%
2018	309.935.579	164.090.347	474.025.927	95.372	50.493	145.865	65,38%	33,71%
2019	331.298.877	169.507.574	500.806.451	101.094	51.724	152.818	66,15%	33,85%
2020	348.041.000	296.637.000	644.678.000	113.575	63.933	180.507	62,92%	37,08%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, estadísticas. Rediseño del autor.

Estas cifras son resultado de la estrategia de financiamiento puesta en marcha por el Gobierno nacional consistente con un déficit fiscal de 8,2% y un déficit primario de 5,0% del PIB. El resultado de 2020 también afectará las condiciones macro económicas y financieras para el año 2021. En suma, el crecimiento económico negativo del año 2020, la depreciación del peso frente al dólar (proyectada alrededor del 25% para el final del período) y el aumento esperado en las tasas de interés de riesgo para Colombia en 2021, aumentaran la relación deuda/PIB. Aunque el gobierno estima que la deuda como porcentaje del PIB se ubique por cerca del 60% del PIB al final del año 2021, umbral a partir del cual aumenta la probabilidad de que se observen trayectorias

de endeudamiento que impliquen riesgos considerables sobre la sostenibilidad de las fianzas públicas. La recuperación de los precios del petróleo y del café observado en julio de 2021, contribuirá a mejorar las condiciones macroeconómicas y fiscales del país.

Las propuestas de algunos analistas y la perspectiva del gobierno Duque, sobre la reforma tributaria

La reforma tributaria 2021 será la sexta que se tramite en Colombia en los últimos 10 años, y la tercera que el presidente Iván Duque presentará pues en el primer año de su mandato (2018) creó la Ley de Financiamiento, y en el año 2019 la Ley de Crecimiento, después de que la Corte Constitucional declarara inexecutable la primera. El gobierno Santos, en el año 2016, instaló una “Comisión de Expertos” para estudiar el sistema tributario (la equidad y la Competitividad tributaria) y buscara alternativas a la reducción de los ingresos desde 2014 ocasionados por el descenso de los precios internacionales de los hidrocarburos y la minería.

La perspectiva del gobierno Duque. Según los anuncios del gobierno a través de los medios de comunicación, entre los principales cambios de la reforma 2021 estarían eliminar exenciones y deducciones para las personas naturales, ampliar la base de los contribuyentes (IVA y renta), y gravar las pensiones superiores a los \$7 millones. Así, el mayor impacto lo sentirían las personas y no las empresas.

En rueda de prensa, el director de la DIAN, manifiesta que “...los resultados de la Comisión van a ser un insumo muy importante para la estrategia fiscal que elegiremos para el mediano plazo. Necesitamos recursos adicionales para la reactivación económica y tienen que llegar a partir de que se normalice la economía. La discusión del sistema tributario tiene que darse en el Congreso después de superar esta emergencia” y agregó que la Comisión de Expertos planteará soluciones para que el Gobierno suba el recaudo, pues hoy el sistema tributario tiene exenciones por \$94,4 billones.

De estos beneficios que el sistema de recaudo tiene, \$74,93 billones (81,1%) corresponden al IVA, y de estos \$61,28 billones son de productos y servicios excluidos, \$10,18 billones más son por exenciones, y 3,47 billones corresponden a los productos o servicios que tienen IVA, pero bajo una tarifa cero como los principales alimentos de la canasta familiar (carne, leche y huevos), y \$390.000 millones más a otros beneficios. Las divisiones de beneficios de renta \$17,11 billones (18,9%) se desglosan en rentas exentas \$10,74 billones, descuentos tributarios \$4,98 billones, deducciones de activos fijos \$0,80 y otros \$0,59. Otro factor que busca este grupo de expertos es robustecer el control del sistema para disminuir los índices de evasión de impuestos que implican un costo fiscal de \$43,2 billones.

Sin embargo, según se lee en el documento de ajuste al Plan Financiero 2021, se pretende establecer la conveniencia de una “reforma orientada a mantener los beneficios tributarios que sean eficientes, que permitan la reactivación de la economía, fomenten el empleo, el emprendimiento y la formalización laboral, empresarial y tributaria que se fundamenten en los principios que rigen el Sistema Tributario Nacional”.

El ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla, explicó que actualmente Colombia necesita recursos adicionales por al menos dos puntos de IPIB, \$20 billones en promedio, y las conclusiones de la Comisión serán los cimientos para la presentación de la tributaria o, como el Gobierno la llamará Ley de Reactivación Económica. Para Juan Pablo Zárate, Viceministro Técnico de Hacienda “...la eliminación de algunos beneficios debe estar inmersa en una ley tributaria, y lo que hemos dicho en el Gobierno es que una reforma fiscal es necesaria”. En concepto de Pascal Saint-Amans, miembro de la Comisión de Expertos dice que “...no puede hacerse una reforma tributaria sin tener en cuenta lo que está pasado a nivel internacional, ese es el valor agregado de nosotros en la Comisión”.

El sistema tributario y la estructura de impuesto de renta es uno de los puntos claves. En el año 2020, el recaudo total de impuestos fue de \$146,1 billones (15% del PIB aproximadamente) (Tabla I) de los cuales \$51 billones (0,5% del PIB) fueron por renta, pero tan solo \$12,9 billones (1,2% del PIB) fueron aportados por 3,5 millones de colombianos con salarios mensuales superiores a \$3,99 millones que ejercen su declaración de renta. Lo anterior significa que, de la totalidad de ingresos por este concepto, cerca de 20% es pagado por hogares y 80% por empresas. Tras recaudar \$158 billones en 2019, el recaudo de la DIAN descendió a \$144 billones, y en el 2020 el Gobierno espera normalizar el recaudo en 2021.

Para el viceministro general de Hacienda, Juan Alberto Londoño (www.larepublica.co), “Colombia planea aumentar los impuestos y reducir el gasto para garantizar a los inversionistas que el país se está tomando en serio la tarea de llevar sus finanzas de regreso a una senda sostenible”, y apuntó que el proyecto de reforma fiscal que se enviará al Congreso en el primer semestre del año tendrá como objetivo aumentar los ingresos en al menos 1,5% del producto interno bruto al año. Inicialmente, el Gobierno apuntaba a una meta de 2% del PIB que según dijo podría ser “bastante ambiciosa”, pero “tenemos que aumentar nuestro recaudo en por lo menos 1,5%”. Además, anunció que «...con la reforma tributaria el IVA no va a subir, pero tendremos más productos gravados», es decir, se ampliaría la base gravable del IVA. “Hay ciertos bienes que podemos gravar, no gravar toda la canasta familiar, eso no pasará, pero sí podemos ampliar la base de productos que paguen IVA”.

Según cifras de la DIAN, hay 98 productos de la canasta familiar que están gravados con una tarifa general de IVA de 19%, otros 10 de ellos tienen otra de 5% y 73% están exentos o excluidos, es decir, están en el grupo de los de 0%. De este modo, habría

hasta 83 productos a los que se les podría aplicar esa nueva tarifa en la reforma si se llega a ampliar la base (Tabla 4).

No obstante, la idea detrás de esta reforma tributaria es que las personas de más altos ingresos paguen más impuestos, por lo que, haciendo que el IVA sea más progresivo, el Gobierno planea ampliar el esquema de devolución de este impuesto. De hecho, se planteó que la devolución se haga a casi 30% de la población colombiana que se encuentra en situación de vulnerabilidad. “Hoy se le de vuelve a un millón de personas y nosotros estamos viendo que hay situación de vulnerabilidad de casi 30% de los colombianos”, dijo el viceministro general de Hacienda.

Tabla 4. Bienes de la canasta familiar que pueden ser gravados

- Arroz	- Harina de maíz y otras harinas	- Aceite
- Pan	- Pastas	- Grasas
- Papa	- Carnes frías y embutidos	- Sopas y Cremas
- Yuca	- Azucar	- Dulces, confetis, y gelatinas
- Platano	- Café	- Gaseosas y maltas
- Cebolla	- Chocolate	- Otros abarrotes
- Tomate	- Aseguramiento privado	- Jugos
- Zanahoria	- Servicios de protección	- Sal
- Res	- Pagos complementarios	
- Cerdo		

Fuente: www.larepublica.co. Rediseño del autor.

Otro punto importante es la implementación de la factura electrónica que ayuda a disminuir la evasión de impuestos. «No podemos seguir endeudándonos si no tenemos capacidad de pago». Y añadió «intentaremos hacer la devolución de IVA a la mayor cantidad de gente».

Según Susana Correa, directora de Prosperidad Social, en el año 2020 se giraron a los hogares más vulnerables (un millón de personas) por devolución de IVA, 370.840 millones de pesos; “para el 2021 el Gobierno ajustó el valor de la transferencia a 76.000 pesos y aumentó un ciclo adicional de pago para completar seis ciclos. Este año 2021 se harán transferencias por 912.000 millones de pesos”. Explicó que, del total de la población vulnerable atendida, 700.000 pertenecen a los hogares más vulnerables del programa Familias en Acción y las otras 300.000 son adultos mayores vulnerables que estaban en la lista de espera del programa Colombia Mayor. “Se trata de personas que, dentro de sus respectivos programas, tienen los mayores niveles de pobreza, de acuerdo con el Sisbén”.

El millón adicional de hogares a los que esperan cobijar en 2021 corresponde a quienes, según el Sisbén, están en pobreza extrema y no son beneficiarios de programas

de transferencias monetarias de la Nación, y la población más pobre es beneficiaria de Ingreso Solidario. La pregunta es: ¿Qué pasaría con la población “sánduche” cuyos ingresos son bajos, pero que no es suficientemente pobre para beneficiarse con devoluciones?

La perspectiva de algunos analistas (grupos de interés y académicos). Se relacionan los analistas que han tenido mayor difusión en los medios de comunicación, bien por estar ligados a los gremios empresariales o grupos de poder, o cercanos o distanciados del gobierno actual.

Fedesarrollo Mientras el país está a la espera de las recomendaciones de la Comisión de expertos en beneficios tributarios frente a la reforma fiscal y de las reformas de la “Misión de Empleo” y “Reforma de protección a la Vejez”, el centro de estudios económicos propuso una reforma integral con propuestas sociales, laborales, fiscales y de protección a la vejez, según Luis Fernando Mejía, director de Fedesarrollo.

De igual forma, se destaca el aumento progresivo de la tarifa del IVA en los bienes y servicios que hoy están exentos, excluidos o gravados a 5%. La idea es que en 2022 la tarifa aumente a 2%, en 2023 a 5% y de 2024 en adelante sería de 8%. Para evitar que la medida afecte a las familias más vulnerables, se propone hacer una devolución de \$63.000 de dicho impuesto a los primeros cuatro deciles de ingresos.

Entre otras propuestas, también se pide aumentar la tarifa de impuesto a los dividendos de 10% a 15% y ampliar el impuesto al patrimonio. En el caso de las empresas, proponen eliminar algunas exenciones sectoriales, revisar y eventualmente eliminar los mecanismos de zonas francas y eliminar el descuento del ICA. En la tributación de personas naturales se plantea, entre otras cosas, reducir el rango exento de declaración de renta a la mitad, lo que ampliaría la base gravable.

En resumen, Fedesarrollo propone: 1) solo habría dos tarifas de IVA: 19% y 8%; 2) Compensación del IVA por \$63.000 mensuales (USD 19 dólares) al 40% de la población más pobre; 3) crear una renta mínima de \$35.000 (USD 10 dólares) por cada adulto mayor de 65 años; 4) aumentar la tarifa del impuesto a los dividendos de 10% a 15%.

Richard Francis, analista internacional Es miembro del Equipo de América Latina en el Grupo Soberano de Fitch Ratings, con sede en Nueva York, responsable de varias calificaciones de soberanos en América Latina y participa en la iniciativa de investigación sobre soberanos calificados por Fitch en América Latina y el Caribe, y el principal analista soberano que cubre Colombia y Venezuela, entre otros.

En concepto de Francis Colombia necesita una reforma fiscal para aumentar sus ingresos, y estima que el PIB de Colombia crecerá hasta 5% en 2021 y que registrará un fuerte repunte durante el segundo semestre. Para estabilizar y reducir la deuda de

manera sostenible, el Gobierno colombiano necesitará aumentar los ingresos, y probablemente la forma más creíble de hacerlo es a través de la reforma tributaria, de ahí la importancia de tener claridad sobre cuáles la estrategia del Gobierno.

Colombia no solo necesita estabilizar la relación de la deuda en el PIB, sino reducirla para que converja con la mediana de las naciones con calificación BBB. “Antes de la pandemia, Colombia tenía una relación de alrededor de 45%, pero ahora ha llegado a cerca del 60%,” señaló el diario La República (febrero 26 de 2021). Por lo tanto, hay una clara desviación entre Colombia y la mediana de los países con calificación BBB, que a hora es más cercana al 53%.

El analista prevé un déficit fiscal de 7,5% del PIB este año y 4,8% en 2022, mientras que el Gobierno está comprometido con una juste fiscal de 2% del PIB. Esperar otro año para aprobar una reforma fiscal afectaría la credibilidad y la previsibilidad de la nación. “Un 2% del PIB en un año es mucho. No he visto un ajuste así en una reforma en casi ningún lugar. Es más realista un proceso de varias etapas”, sostuvo Francis. “Estamos esperando a ver si el crecimiento alcanzará 5% o existen algunos factores que puedan ser negativos. Es más importante cuáles serán las perspectivas de crecimiento en 2022 y más adelante”, dijo al diario de La República (26 de enero de 2021). Colombia planea aumentar los impuestos y reducir el gasto para garantizar a los inversionistas que el país se está tomando en serio sus finanzas.

La propuesta de la Asociación de Instituciones Financieras, ANIF, y de Sergio Clavijo La reforma tributaria es uno de los retos más grandes que este año tendrá que afrontar el Gobierno con el fin de aumentar el recaudo y darle un impulso a la reactivación económica nacional después de la crisis que ocasionó la pandemia.

La propuesta de ANIF para el impuesto de renta, en síntesis: 1) ampliar la base de contribuyentes, 2) que más del 4.5% de la población económicamente activa pague impuestos, y la de Sergio Clavijo la complementa, 3) impuesto de renta a partir de 3.5 millones de pesos, con una tasa del 1% y a partir de los cinco millones una tasa del 5%.

Horacio Ayala, exdirector de la DIAN “El IVA tiene el inconveniente de no ser un impuesto progresivo, por lo que es muy difícil hacerle modificaciones que no impacten a todo el mundo. Se creó el mecanismo de devolución, pero no es tan sencillo establecer a quiénes efectivamente se les debe devolver. En ese proceso pueden cometerse errores e injusticias”.

Ayala señala que, si bien el IVA es importante en una reforma, no puede ser el eje principal, y recomienda tener en cuenta el análisis de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios para tomar determinaciones: “Dentro de la legislación hay una cantidad de beneficios distintos del IVA que deben ser modificados. En cuanto a la tributación

de personas naturales, esta ha llegado a niveles importantes, el problema es que hay una enorme informalidad. En otras palabras: el contingente de personas naturales en capacidad de tributar es pequeño, por la informalidad y la pobreza”.

Luis Jorge Garay Una universalización del IVA a toda la canasta familiar, con una tarifa del 19% podría tener un impacto regresivo porque agudizaría la desigualdad y llevaría a hogares en pobreza o de clase media a caer, respectivamente, en pobreza extrema y en vulnerabilidad. Sobre el mecanismo de devolución no descarta que puedan presentarse inequidades por falencias en el sistema de información sobre todos los hogares vulnerables.

En ese orden de ideas, propone recurrir a mecanismos como el de imputación del IVA que le corresponde a cada hogar según el nivel de ingreso, con base en la composición y magnitud del gasto de bienes y servicios de la canasta familiar.

La propuesta consiste en aplicar una tarifa del 0% a hogares que no sean de altos ingresos en el país y tarifa del 19% para los de altos ingresos. La idea es que la administración tributaria estime el valor del IVA que le correspondería pagar a esa tarifa del 19%, por ejemplo, y en la declaración de renta imputarla como impuesto que se debe pagar. Para Garay esto supone ventajas como una mayor facilidad en la administración, además, se evitaría la regresividad del impuesto y no se pondría en riesgo a hogares vulnerables no focalizados, por no contar con un sistema de información perfecto.

José Antonio Ocampo (exministro de hacienda y profesor de la universidad de Columbia) Según Ocampo, el año 2021 ha comenzado en Colombia en medio de grandes problemas. Los más importantes son el recrudescimiento de la pandemia y la congestión en las salas de cuidados intensivos de los hospitales. Las prioridades absolutas son, por lo tanto, frenar la segunda ola de contagios y garantizar la consecución de vacunas. El efecto económico será un freno a la reactivación económica que ya había comenzado a mostrar señales de debilitamiento en los últimos meses del año pasado.

La agenda para la reactivación debe ser amplia, pero Ocampo resalta tres prioridades. La más importante es, sin duda, la generación de empleo. En el año 2020, se sufrió una de las disminuciones de empleo más fuertes y una de las tasas de desempleo más altas de América Latina y el mundo, por lo que se necesitan programas de emergencia de empleo financiados por el Gobierno: pequeñas obras públicas, programas sociales y ambientales, y programas de vivienda social y media (el área donde hay avance), además de ampliar los subsidios al empleo, concentrados ahora en la generación de nuevos puestos de trabajo.

La segunda prioridad es el impulso a las exportaciones no mineras. Colombia tenía un déficit externo elevado, que en 2021 se podrá mejorar con las exportaciones de petróleo gracias a la caída de los precios internacionales. Las exportaciones no mineras

vienen creciendo, pero deben aumentar a un ritmo más rápido, tanto para apoyar la producción y el empleo como para evitar frenar la reactivación cuando comiencen a aumentar las importaciones.

Las prioridades de la política macroeconómica son mantener las políticas monetarias y financieras expansionistas, una tasa de cambio competitiva y comenzar el saneamiento de las finanzas públicas. La deuda pública llegó el año pasado al nivel más alto de la historia y ya no tiene un nivel modesto para los patrones internacionales. Este saneamiento no se puede hacer por la vía del gasto público, que más bien debe aumentar para apoyar los hogares pobres y vulnerables, el empleo y la reactivación. Por eso, se necesita hacer una reforma tributaria que se concentre en reducir la evasión de impuestos y en eliminar la extensa cantidad de beneficios tributarios que existen en nuestra legislación.

El Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (marzo, 2021)

El artículo 137 de la Ley 2010 de 2019 (Ley de Crecimiento Económico -reforma tributaria-) establece la creación de una “Comisión de Expertos para estudiar los beneficios tributarios vigentes en el sistema tributario nacional con el objeto de evaluar su conveniencia y proponer una reforma orientada a mantener los beneficios tributarios que sean eficientes, que permitan la reactivación de la economía, fomenten el empleo, el emprendimiento y la formalización laboral, empresarial y tributaria que se fundamenten en los principios que rigen el sistema tributario nacional (...) La Comisión deberá entregar sus propuestas al Ministro de Hacienda y Crédito Público máximo en dieciocho (18) meses contados a partir de su conformación”.

A través del Decreto 855 de 2020, el Ministerio de Hacienda estipuló la designación de cinco expertos internacionales y de cinco expertos nacionales que se encargarán de hacer el estudio de los beneficios tributarios vigentes en el sistema tributario nacional; apoyados por funcionarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El objetivo de la Comisión consistía en determinar el conjunto de beneficios que promueven el crecimiento, el empleo, la equidad y la formalización fiscal. El principal objetivo del grupo, compuesto por cinco economistas internacionales y cinco miembros del Gobierno, es buscar los mecanismos para reducir el impacto fiscal de las exenciones o tratamientos preferenciales que tienen los contribuyentes (personas naturales y empresas) que, según la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), suman \$92,4 billones, cifra que representa 9% del PIB.

A partir de sus recomendaciones, el gobierno espera avanzar en la modernización del sistema tributario, en la eficiencia tributaria, y en el aumento del recaudo con el fin de reactivar la economía y mejorar el nivel de desarrollo social y económico, y la recuperación de empresas de todos los tamaños y todos los sectores. La Comisión

tenía como propósito entregar el informe el 26 de febrero de 2021, el cual se aplaza para finales de marzo de este año.

“Un breve resumen del análisis llevado a cabo por la CBT en colaboración con la U.A.E., Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), el Centro de Política y Administración Tributaria de la OCDE y los expertos nacionales e internacionales en materia tributaria que participaron en las reuniones de las Mesas de Trabajo”. Los capítulos presentan un análisis llevado a cabo por la Comisión a través de sus cinco mesas de trabajo. Cada una de las cinco mesas de trabajo han identificado y enumerado todos los GT aplicables al respectivo impuesto o política tributaria asignada a dicha mesa de trabajo (véase el texto original):

- Mesa de trabajo 1: IVA
- Mesa de trabajo 2: Impuesto de Renta para Personas Jurídicas (IRPJ), impuestos corporativos no basados en los ingresos y Régimen Simple de Tributación – SIMPLE.
- Mesa de trabajo 3: Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, rentas exentas y beneficios tributarios para el campo.
- Mesa de trabajo 4: Impuesto de Renta para Personas Naturales (IRPN), pensiones y rentas de capital.
- Mesa de trabajo 5: Zonas Francas y Centros de Distribución Logística Internacional.

Las recomendaciones de reforma de la Comisión se incluyen en cinco áreas clave.

Recomendaciones del informe de la “Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios”

- Involucrar una reforma tributaria fundamental en lugar de realizar cambios tributarios graduales con cada impuesto.
- Ampliar la base tributaria significativamente, reducir la complejidad, incrementar los ingresos tributarios y reducir las tarifas estatutarias en el mediano plazo.
- Incrementar una efectiva progresividad del sistema tributario y reducir las distorsiones tributarias.
- Mejorar el proceso de formulación de políticas normativas y detener el mal uso del sistema tributario para abordar problemas más allá del sistema tributario.
- Publicar un reporte de GT (gasto tributario) independiente, y seguir mejorando los métodos empleados para calcular los ingresos tributarios no percibidos de los GT partida por partida.

- Desarrollar un sistema tributario basado en puntos de referencia o benchmark para que los GT puedan identificarse y las medidas propuestas se puedan calcular; garantizar que la DIAN tenga todos los datos y recursos necesarios para llevar a cabo estas tareas.

Mejorar el papel del IRPN (Impuesto Renta Personas Naturales)

- Reducir significativamente el número de ingresos con la naturaleza de exentos o no constitutivos de renta ni ganancia ocasional dentro del IRPN, tratar todos los pagos realizados por el empleador a los trabajadores como ingresos personales gravables, incluidos los aportes voluntarios del empleado a los sistemas de salud y pensión, los pagos por la educación de los hijos de los empleados y eliminar los tratamientos tributarios especiales que reciben ciertas profesiones.
- Ampliar la base del IRPN significativamente, eliminar la deducción de la mayoría de los beneficios fiscales “no estándar” y, para las deducciones que se mantengan, introducir un tope máximo (para cada GT por separado), evitar el uso de las deducciones tributarias que incrementan con los ingresos, esto es, las que corresponden a un porcentaje de los ingresos totales.
- Al tomar la decisión de mantener un GT, que actualmente tenga la forma de una deducción tributaria, se debe considerar si este pudiera convertirse en un descuento tributario.
- Reformar el esquema de tarifas del IRPN, reduciendo las deducciones tributarias básicas y el número de rangos tarifarios del IRPN, evitar el incremento de la tarifa marginal del IRPN. Una base de IRPN significativamente más amplia permitiría una reducción en la tarifa marginal del IRPN, recaudando hasta un 2% del PIB por ingresos del IRPN.
- Fortalecer el cumplimiento de las obligaciones tributarias para garantizar que el pago de las cotizaciones a los sistemas de salud y pensiones se realice sobre todos los ingresos laborales de todos los tipos de trabajadores, incluidos los independientes, y que los independientes no deduzcan su consumo privado como un gasto empresarial de los ingresos empresariales personales imponibles.
- Transferir parcialmente la carga tributaria sobre los ingresos de capital desde el nivel corporativo al nivel de los accionistas, mejorar el diseño de los impuestos que gravan los ingresos de capital personales.
- Continuar con el intercambio automático de información fiscal para garantizar una imposición justa de las rentas de capital, independientemente si los ingresos se obtienen y los activos se mantienen en Colombia o en el extranjero.
- Gravar las pensiones a una tasa efectiva justa.

Ampliar la base del IVA y mejorar su diseño

- Reducir progresivamente el número de bienes y servicios excluidos y exentos, particularmente aquellos que no son compatibles con las prácticas internacionales, y llevar tanto como sea posible hacia la tarifa estándar de IVA del 19%.
- No incrementar la tarifa general del IVA.
- Si los hogares pobres pueden ser compensados directamente a través del mecanismo de compensación del IVA, sería más eficiente y justo gravar todos los bienes y servicios a la tarifa general de IVA y compensar a los pobres directamente mediante transferencias en efectivo.
- Si el sistema de compensación no puede llegar a todos los hogares de bajos recursos a corto plazo, continuar gravando la canasta de bienes básicos consumida por estas familias a una tarifa de 0% a corto plazo. Cuando el mecanismo llegue a todos los pobres, aprovechar esa oportunidad para expandir la base del IVA aún más con el tiempo e incrementar el valor de la compensación de IVA.
- Gravar un número considerablemente superior de artículos a la tarifa general del IVA los cuales se gravan actualmente a un tipo reducido. Incrementar la tarifa reducida actual de un 5% a una que oscile entre el 10% y 12% para reducir la cantidad de empresas con derecho a devolución, disminuyendo así las oportunidades de fraude. Los bienes y servicios excluidos y exentos que no pueden gravarse a la tarifa general de IVA deben ser gravados al tipo reducido en primera instancia.
- Garantizar que las empresas reciban un descuento tributario contra el IVA aplicado a las ventas por el IVA que han pagado por la inversión en activos fijos, ofrecer este descuento tributario en la declaración de IVA y no en la de IRPJ, como se hace actualmente. Para evitar una reducción en los ingresos de IVA, estudiar si el IVA en la inversión puede abonarse gradualmente a lo largo del tiempo a partir del IVA recaudado sobre las ventas y no en el año en que se realizó la inversión. Trasladarse gradualmente hacia una devolución completa en el año en que el IVA soportado se canceló y fortalecer el sistema de devolución. Acompañar la reforma del IVA con normas transitorias que permitan a las empresas deducir los créditos de IRPJ no utilizados por el IVA pagado en inversiones anteriores a las futuras obligaciones de IRPJ. Sin embargo, se recomienda no eliminar el descuento del IRPJ para el IVA sobre la inversión hasta que el diseño del IVA no sea mejorado.
- Incrementar los impuestos sobre los bienes y servicios que perjudican la salud de los ciudadanos y el medio ambiente, trabajar hacia la eliminación del Impuesto Nacional al Consumo y en su lugar imponer IVA e impuestos especiales específicos.

- Llevar las Zonas Francas (ZF) al régimen ordinario de IVA, particularmente las ZF de un solo negocio (ZF Permanentes Especiales). Si esto no es viable, eliminar el régimen de ZFPE o, por lo menos, no crear nuevas.
- Introducir un sistema que permita que los negocios de las ZF difieran el pago del IVA sobre las importaciones del exterior, y una disposición de devolución de derechos de importación según la cual estos se reembolsen tras la exportación de artículos calificados.

Mejorar el diseño del IRPJ y evitar los impuestos corporativos no basados en los ingresos

- Eliminar el Impuesto de Industria y Comercio (ICA) y fortalecer el diseño del IVA (véase el punto anterior) para que no siga incrementándose el costo de la inversión.
- Eliminar el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) o convertirlo en un impuesto sobre los retiros en efectivo únicamente. Mantener los créditos y las deducciones correspondientes del IRPJ hasta que se resuelvan dichas distorsiones.
- Armonizar el tratamiento tributario de los negocios en todos los sectores y evitar el uso de GT y reglas tributarias especiales focalizados a sectores específicos, incluidas las tasas del IRPJ reducidas y los GT basados en los ingresos.
- Ampliar de forma significativa la base del IRPJ y, eventualmente, eliminar el impuesto de recuperación (retención de dividendos) del IRPJ.
- Reducir la tarifa general del IRPJ a un nivel que sea competitivo desde un punto de vista internacional.
- Mantener los regímenes de ZF, pero buscar una forma de fusionar a las ZF en el sistema ordinario del IRPJ a largo plazo, después de que el diseño del IRPJ sea por lo menos tan competitivo como los regímenes de ZF.
- Realizar un análisis de costo-beneficio de los Centros de Distribución Logística Internacional para evaluar si pudieran mantenerse.
- Permitir que las pequeñas empresas ingresen al régimen SIMPLE, y promover este sistema a los sectores en los cuales el SIMPLE tiene una baja tasa de aprovechamiento, como el sector agrícola.
- Simplificar el diseño del SIMPLE, pero no introducir ningún régimen simplificado y/o adicional entre el SIMPLE y el Régimen Ordinario del Impuesto de Renta; no introducir un descuento tributario para el IVA sobre la inversión dentro del SIMPLE; en su lugar, reformar el IVA.

- Fortalecer la estrategia de formalización del sector agrícola como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y el marco de los Planes de Desarrollo Territoriales, e incluir medidas tributarias y no tributarias para abordar los problemas del sector agrícola de raíz, facilitar el registro de las propiedades de los campesinos reduciendo los costos asociados (fiscales o no).
- Rediseñar los GT basados en los ingresos diseñados para ayudar a las áreas rurales en GT basados en costos – esto aplica para la ZESE y las ZOMAC, que requieran reforma.

Recomendaciones para posteriores reformas tributarias

- Crear un grupo independiente de expertos en impuestos y finanzas públicas para desarrollar una estrategia para implementar los hallazgos del reporte de la CBT y evaluar el sistema tributario, en colaboración con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la DIAN.
- Fortalecer la formulación de políticas tributarias basadas en evidencia e incrementar el uso de los datos de declaraciones de impuestos de personas naturales y jurídicas para analizar el sistema tributario.
- Continuar la digitalización de las operaciones y los servicios bajo la estrategia continua de modernización de la DIAN, desplegar gradualmente métodos electrónicos de pago y facturación a través de toda la economía y desarrollar aún más las herramientas de auditoría basadas en riesgos para garantizar que todos los contribuyentes paguen su proporción correcta de impuestos y utilicen toda la información disponible para llevar a cabo dicha tarea.
- Desarrollar un Catastro Fiscal a nivel nacional y comenzar a definir impuestos recurrentes sobre los bienes inmuebles a través de todo el país; eximir a los inmuebles de bajo valor del impuesto predial.
- Emplear valores del mercado en lugar de valores históricos para determinar los ingresos gravables.
- Evitar el financiamiento de niveles subcentrales del gobierno mediante impuestos distorsionantes.

En resumen, entre los puntos más sobresalientes del informe de la comisión está que las empresas formales en Colombia tienen la tasa más alta de tributación entre los países de la OCDE, la eliminación de la renta presuntiva, el descuento del IVA de bienes de capital, la eliminación del gravamen a los movimientos financieros, GMF, y del impuesto de industria y comercio, ICA, el descuento del ICA en el impuesto a la renta (50%). Algunas de estas y de las anteriores recomendaciones las acogió el gobierno en el proyecto de reforma (abril 2021), las cuales suscitaron la protesta social y las consecuencias del caso.

El proyecto presentado y retirado por el gobierno Duque (abril y mayo 2021)

“Por medio de la cual se consolida una infraestructura de equidad fiscalmente sostenible para fortalecer la política de erradicación de la pobreza, a través de la redefinición de la regla fiscal, el fortalecimiento y focalización del gasto social y la redistribución de cargas tributarias y ambientales con criterios de solidaridad y que permitan atender los efectos generados por la pandemia y se dictan otras disposiciones” (abril, 2021).

El proyecto consta de 163 artículos distribuidos en “IV libros” y en capítulos en los libros: 129 artículos de normas tributarias, 17 artículos que crean y aumentan el gasto público, 14 artículos que disfrazan el déficit fiscal, y 2 artículos sobre la austeridad del gasto (33 y 34).

Con este proyecto inicial (abril de 2021), el gobierno esperaba recaudar cerca de 25 billones de pesos al año, de los cuales las personas naturales aportarían más del 60% (17 billones) bajo el argumento de que, según estándares internacionales, su aporte es bajo y, por lo tanto, les correspondía asumir el costo de la reforma: 7,3 billones a través del IVA y 3,7 billones por impuesto a las empresas.

¿Quiénes conforman las denominadas personas naturales? Los asalariados y los profesionales independientes (egresados de instituciones de educación superior y las personas que saben hacer un oficio o una tarea en general, los que generan su propia fuente de ingreso) los comerciantes (bienes y servicios) y las personas dedicadas a actividades agropecuarias.

En esencia, el proyecto de reforma se aseguró con ingresos ciertos, es decir, gravando a las personas asalariadas y pensionadas, que no tienen la más mínima opción de evadir los impuestos.

Impuestos a los asalariados y personas naturales

- Impuesto temporal y solidario del 10% a las personas naturales que perciban salarios mensuales periódicos provenientes de la relación laboral, legal y reglamentaria superiores a \$10.000.000 entre julio 01 y diciembre 31 de 2021 (incluye el mismo tratamiento para las mesadas pensionales o asignaciones de retiro, sin consideración del régimen pensional).
- Ampliación de la base tributaria del impuesto a la renta, a partir de: 4,1 millones de pesos mensuales en 2022, de 2,9 millones en 2023 y de 2,5 millones de pesos mensuales en 2024.
- Retención en la fuente por ingresos laborales (por concepto de ingresos por honorarios y por compensación por servicios personales percibidos) y a las pensiones

(jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos laborales) con una base inicial de renta líquida gravable mensual del 10% a partir de \$2.178.480.

- Eliminación o reducción de las exenciones y deducciones; así mismo, una mayor tarifa del impuesto a la renta, y como si esta fuera poca.
- Eliminación de las exenciones y exclusiones del IVA (bienes de la canasta familiar y de más bienes al 19%).
- Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidas por personas naturales residentes al 15% a partir de los \$29.046.400.
- Impuesto al patrimonio (1% para patrimonios entre \$4.865.308.308 y \$14.595.816.000 y de 2% para patrimonios superiores a este valor).
- Los usuarios de estratos 4, 5 y 6 comenzarían a pagar IVA del 19% por los servicios públicos domiciliarios.

Impuestos para las empresas

- Eliminación de la renta presuntiva y del impuesto de industria y comercio, ICA.
- Descuento del ICA en el impuesto a la renta (50%) y del IVA de bienes de capital.
- Reducción del impuesto a la renta del 33% al 30%.

Otros impuestos generales

- Eliminación del gravamen a los movimientos financieros, GMF.
- Incremento de las tarifas de la sobre tasa a la gasolina y de la sobre tasa al ACPM, por galón.
- Incremento de las tarifas a impuestos ambientales (tarifas por galón o tonelada del impuesto nacional al carbono.
- Impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.
- Impuesto nacional al consumo de plaguicidas.
- Se creó el impuesto nacional a vehículos, que sustituirá al impuesto sobre vehículos automotores del que trata la Ley 488 de 1998, y el impuesto de circulación y tránsito o rodamiento a los vehículos de servicio público.
- Peajes en ciudades capitales (las ciudades capitales podrán, previa autorización del concejo municipal o distrital, instalar peajes dentro de su jurisdicción en las vías que se encuentren a su cargo, como fuente de financiación para la infraestructura de movilidad, que contribuya a la sostenibilidad, mejoramiento y expansión de esta).

La contrapropuesta de financiación de los gremios económicos (ANDI) y el nuevo proyecto del gobierno a consideración del Congreso (julio de 2021)

La propuesta tributaria de la ANDI

Los empresarios, liderados por la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) ante las protestas sociales por el anterior proyecto de reforma, propusieron una “contrarreforma” en la que declinaban de algunos de los beneficios obtenidos en la ley de financiamiento (2010 de 2019): descuento del ICA que en el 2022 era del 100%, y con la propuesta y el nuevo proyecto, seguirá en el 50%; y del impuesto a la renta para las empresas, que disminuía del 33% al 30% con la reforma 2010 de 2019, finalmente con este nuevo proyecto por el contrario se aumenta al 35%.

Objetivo de la contrapropuesta de los gremios (Tabla 5): Recaudo 2022 (\$15.4 billones).

Tabla5. Propuesta de financiación del GNAC: Gremios económicos, ANDI

Concepto	Recaudo estimado
Aplazamiento de reducción de renta a las personas jurídicas del 33% (proyecto del gobierno)	\$ 6,2 billones
Suspensión de descuento del ICA	\$ 5,2 billones
Impuesto al patrimonio (1% a partir de \$5.000 millones). Nota : Si se incrementara al 2% sería \$ 2 billones	\$ 1 billón
Subtotal:	\$ 12,5 billones
Permanente: - Reducción de la evasión - IVA a productos suntuarios	\$ 3 billones
Total:	\$ 15,4 billones

Propuestas adicionales:

- Eliminación de las exenciones y deducciones a las empresas que operan en las Zonas Francas y que producen para el mercado nacional.
- Eliminación a la mayoría de las exenciones y deducciones a las empresas jurídicas y a sectores económicos privilegiados (agricultores, ganaderos, industriales, etc.).

- Incremento del impuesto a los dividendos: 10% al 15%.
- Impuestos transparentes y efectivos al Sector Financiero y sus altas utilidades.

El panorama fiscal y financiero actual del GNC. (MFMP 2021-2022, Informe Especial, junio 20 de 2021)

Balance fiscal y plan financiero (junio de 2021)

1. Para 2021 se mantiene en 8,6% del PIB el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central, GNC, (equivalente a \$86 billones) proyectado en el Plan Financiero de marzo de este año (marzo 5 de 2021) y su estrategia de financiamiento, si bien aumenta el ingreso esperado por la venta de ISA de \$12 a \$14 billones.
2. Para 2022 se proyecta un déficit del GNC de 7,0% del PIB (\$70 billones), superior al de otros países de Latinoamérica:
 - La reforma tributaria (llamada Proyecto de Inversión Social) que se presentará el próximo 20 de julio de 2021 aumentaría los ingresos tributarios en solo 0,3% del PIB el próximo año (a 14,2% del PIB).
 - Los gastos de funcionamiento aumentarían de 15,9% en 2021 a 17,1% en 2022, y aquellos para atender las necesidades sociales disminuyen menos de lo esperado (a 0,5% del PIB), indicando que el estímulo fiscal permanece en 2022.
 - La deuda bruta del GNC seguiría aumentando, de 64,7% del PIB en 2020 a 66,8% en 2022, lo cual sucederá en un contexto de tasas de interés al alza ante la normalización de la política monetaria en EEUU.
3. A mediano plazo (2023-2032), la reforma fiscal aumentaría los ingresos fiscales en 1,2% del PIB, pero la deuda bruta del GNC seguiría aumentando hasta un máximo de 69,0% del PIB en 2024 (\$69 billones) y luego corregiría lentamente hasta 62,8% en 2032.

Con respecto al Plan Financiero de 2021, el Gobierno lograría cubrir sus necesidades de este año si mantiene la tendencia en las subastas observada hasta el momento. La emisión de TES consistente con el déficit anunciado de \$42 billones es inferior a la que anticipamos y muestra un esfuerzo del Gobierno de minimizar la presión sobre el mercado local de deuda pública, pero es en todo caso la mayor de la historia.

- Por su parte, el riesgo de financiamiento en 2022 es considerablemente alto, especialmente por la mayor exposición a la deuda externa.
- El Gobierno tendría que buscar \$39 billones con emisiones en los mercados internacionales, ya que el acceso a recursos de entidades multilaterales es mucho más limitado que en 2021.

- Aunque las amortizaciones externas son relativamente bajas en relación con el promedio histórico (los pagos obedecen a obligaciones con multilaterales), las amortizaciones internas son altas, cercanas de \$24 billones (TES mayo 2022), frente a \$7,9 en 2021.
- Si bien el gobierno podría hacer un canje de estas obligaciones, por lo pronto, no se puede anticipar este refinanciamiento ante las mayores tasas y Crédito Público deberá esperar una ventana de oportunidad para ejercer esta operación y de esta manera quitar presión a las colocaciones directas con entidades públicas.

La deuda bruta del GNC aumentaría de 64,7% del PIB en 2020 a 66,8% en 2022, en un contexto de tasas de interés al alza. En 2024 alcanzaría un máximo de 69% del PIB, lo que indicca una tendencia al alza que no es consistente con la de un país grado de inversión. La vulnerabilidad del país ante cualquier choque adverso sobre la economía o los mercados financieros es muy alta.

El nuevo proyecto de reforma tributaria, “Inversión Social”, a consideración del Congreso (20 de julio de 2021)

El 14 de julio de 2021 se dio a conocer el texto del proyecto de reforma tributaria que el Gobierno a través del ministro José Manuel Restrepo radicará en el Congreso, con mensaje de urgencia, para garantizar que las comisiones económicas del Congreso sesionen conjuntamente y que las plenarias del Senado y la Cámara de Representantes lo debatan de manera simultánea.

En esta ocasión, no será necesario la intervención de lobistas empresariales ni avalanchas de propuestas al Congreso, pues el Gobierno acogió las propuestas de los gremios económicos a través de la ANDI y decantó la propuesta con sectores sociales (estudiantes, sindicatos y empresarios) y políticos. Con este proyecto, se espera una recaudación de \$15,2 billones, recaudo que casi dobla lo recogido en otras reformas recientes.

Esta es una reforma de solo 35 artículos, para algunos de transición, como solución a las necesidades fiscales hasta el año 2022. Sus principales temas: 1) Impuesto de normalización tributaria complementario al impuesto sobre la renta, impuesto sobre la renta, mecanismos de lucha contra la evasión, austeridad y eficiencia en el gasto; 2) fortalecimiento del gasto social y reactivación económica, programa ingreso solidario, medidas para la reactivación económica (ampliación de la vigencia temporal del programa de apoyo al empleo formal – PAEF, incentivo a la creación de nuevos empleos, matrícula cero y acceso a la educación superior, apoyo a los sistemas de transporte masivo, días sin IVA), regla fiscal como mecanismo de sostenibilidad de las finanzas públicas. Disposiciones finales, artículo 32, adición al presupuesto de rentas y recursos de capital del GNC, vigencia fiscal de 2021, en diez billones cua-

trocientos ochenta y siete mil millones de pesos moneda legal (\$10.487.000.000.000) provenientes de: ingresos corrientes de la nación, recursos de capital de la nación y fondos especiales de la nación.

Respecto al gasto público y al gasto social en particular, se estiman transferencias monetarias cercanas a 7,8 millones de familias (50% de hogares colombianos) para aliviar el impacto de la pandemia sobre sus ingresos; 100% de los hogares en condición de pobreza extrema, y 76% de los hogares en condición de pobreza moderada.

El informe indica que la ampliación del programa Ingreso Solidario y la extensión de los giros extraordinarios del programa de protección social al adulto mayor (Colombia Mayor) implica un esfuerzo fiscal adicional de \$3,3 billones durante 2021, la del programa Ingreso Solidario de \$7,2 billones para 2022; recursos adicionales a los existentes para atender los programas existentes, como Familias y Jóvenes en Acción, Colombia Mayor (\$4,3 billones) para un total estimado de \$11,6 billones de este gasto en 2022. El plan de estímulo de acceso a la educación superior desde 2021 para los estudiantes de los estratos sociales de menores ingresos y población vulnerable cuyo costo fiscal anual será de \$700.000 millones, cerca del 0,06% del PIB; el pago de la matrícula de 695.000 estudiantes de pregrado, y un subsidio del 25% de un salario mínimo para empleadores que contraten a jóvenes entre 18 y 28 años (Tabla 6).

El Gobierno considera que, con este gasto social, la pobreza monetaria extrema en 2022 podría volver a niveles inferiores a los de 2019, del 9,6%, y que las transferencias a la población más vulnerable permitirán disminuir la desigualdad (coeficiente de Gini en cerca de 2,2 puntos porcentuales en 2022).

En relación con la reactivación económica, el gobierno indica que con la inversión social también se enfrenta el desempleo: la tasa de desempleo podría caer en 3,2 puntos porcentuales, y la creación de nuevos puestos de trabajo costará alrededor de \$1,3 billones hasta 2023. El proyecto también establece tres días sin IVA en el año, con algunos productos exentos en la categoría de vestuarios, electrodomésticos, elementos deportivos, útiles escolares y bienes e insumos para el sector agropecuario; cada categoría tiene unas condiciones específicas para que aplique la exención.

Respecto a los ingresos, el nuevo proyecto de reforma tributaria o “Proyecto de Inversión Social” busca, según el ministro José Manuel Restrepo, “financiarse sin afectar la clase media, sin afectar las clases vulnerables, sin modificar el IVA, sin cambiar los impuestos en pensiones, sin aumentar la base de personas naturales en impuesto de renta acudiendo al sentido solidario del sector empresarial producto de un apretón en el cinturón del gasto público en la lucha contra la evasión fiscal con un desmonte, en parte, de los beneficios de la Ley de 2019, del descuento del ICA del impuesto de renta del sector empresarial, y una sobretasa al sector financiero (Tabla 6).

Otros puntos adicionales son el plan de austeridad que el gobierno calcula le podría generar ahorros por 1.9 billones de pesos entre 2002 y 2032, y la implementación de un plan antievasión que incrementaría el recaudo en unos 2.7 billones de pesos. El plan de austeridad del gasto público por diez años se concentraría en la reducción de viáticos, papelería, publicidad, vehículos, control de costos de arrendamientos, promoción del teletrabajo, facultades al gobierno para suprimir, escindir o fusionar entidades del Estado, control a los contratos de prestación de servicios.

Tabla 6. Fuentes y usos del Proyecto de Reforma Tributaria (“Inversión Social”)

Billones de pesos (Julio 20 de 2021)

Fuentes:	Recursos:
Tarifa de rentas para las empresas 35%	\$ 6,7
Descuento del ICA (se reduce al 50%)	\$ 3,9
Medidas antievasión	\$ 2,7
Austeridad del gasto público	\$ 1,9
Sobretasa al sector financiero (hasta 2025)	\$ 0,4
Normalización tributaria	\$ 0,6
	Total: \$ 15,2
Usos:	
Ingreso solidario (reducir pobreza extrema de 15,1% a 9,6 %)	\$ 2,1
Ingreso solidario (reducir pobreza monetaria de 42,5% a 34,2 %)	\$ 6,6
Apoyo a la nómina (PAEF) para empleo y empleadores	\$ 1,1
Subsidios a jóvenes	\$ 0,2
Subsidios resto de población	\$ 0,5
Matricula cero (educación superior)	\$ 0,7

Fuente: Proyecto de reforma del gobierno y presentación del mismo por parte del Ministro de Hacienda, José Manuel Restrepo.

Los gravámenes anunciados en el nuevo proyecto de “Inversión social” y relacionados en la tabla 6, son todos de fácil traslación hacia adelante, a los consumidores (vía precios) o hacia atrás, a los empleados e incluso a los accionistas.

Conclusiones

Ninguna de las tres reformas anteriores (2016, 2018 y 2019) se pueden catalogar como estructurales, sino simplemente de financiación de los déficits fiscales y del consecutivo aumento de la deuda pública desde el año 2015, pues buena parte del recaudo adicional se alcanza con el incremento de los tres puntos porcentuales del IVA que pasó del 16% al 19%.

El gobierno y los analistas señalan que el alto déficit fiscal es consecuencia del alto monto del gasto público social (subsidios a la pobreza y pobreza extrema), y del déficit pensional (deuda con fondos diferentes a Colpensiones), pero no mencionan la alta erogación del servicio de la deuda en el presupuesto del año 2021 (\$75,6 billones en presupuesto de 2021: intereses y \$38 billones en intereses y 37,6 billones en amortización) superior a los presupuestos de educación y salud juntos.

Con el nuevo proyecto de reforma tributaria denominado de “Inversión social”, el gobierno prevé que la pobreza extrema se reduciría del 15,1% a 9,6% y la pobreza monetaria de 42,5% a 34,2%, a través de programas sociales de adulto mayor (Colombia Mayor), Ingreso Solidario Familias y Jóvenes en Acción. Otros programas sociales implican un gasto público social en estímulo de acceso a la educación superior desde 2021 para los estudiantes de los estratos sociales de menores ingresos y población vulnerable, y el pago de la matrícula a estudiantes de pregrado.

Para la reactivación económica, el gasto social se orientará a un subsidio del 25% sobre un salario mínimo para empleadores que contraten a jóvenes entre 18 y 28 años, y tres días sin IVA en el año, con algunos productos exentos en la categoría de vestuarios, electrodomésticos, elementos deportivos, útiles escolares y bienes e insumos para el sector agropecuario.

Finalmente, resaltamos que todos los gravámenes anunciados en el nuevo proyecto de “Inversión social” y relacionados en la tabla 6, son de fácil traslación hacia adelante, a los consumidores (vía precios) o hacia atrás, a los empleados e incluso a los accionistas.

Referencias

Corficolombiana (2021). “Informe Especial: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021-2022”, junio 20 de 2021.

Dirección de Impuestos Nacionales, DIAN (2021), Consulta de Estadísticas sobre recaudo de impuestos 2020-2021.

Diario La República (2021). www.larepublica.co sección económica. Departamento Nacional de Estadística, DANE, Consulta de Estadísticas 2021.

Lindahl, Erik (1919). Just Taxation Positive Solution. Reproducido en Musgrave y Peacock (1958).

Musgrave, Richard (1970). *Sistemas Fiscales*. Madrid: Ediciones Aguilar. (1973).

Pantaleoni, Maffeo (1883). *Contribution To The Theory of the Distribution of Public Expenditure*. Reproducido en MUSGRAVE y PEACOCK (1958).

Piketty, Thomas (2014). *El Capital en el Siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica. México,
D.F. Stiglitz, J, y Rosengard J. (2015). *La economía del sector público*. Barcelona:
Antoni Bosch. Wicksell, K. (1896).



Mesa territorial Valle del Cauca. Ingresos y gastos públicos

Juan Sebastián Albán Betancourt

Politólogo y magíster en Legislación Internacional

José Luis Luna Agudelo

Contador Público, docente e investigador y magíster en Administración Pública

Sandra Isabel Martínez Conde

Estudiante de Administración Pública Territorial

Luz Helena Mina Sánchez

Contadora Pública, estudiante de la especialización en Finanzas Públicas

Jhon Alexander Rojas Guerrero

Economista y representante de CEDETRABAJO

Ligia Elvira Viáfara Torres

Enfermera y magíster en Salud Pública

La mesa territorial Valle del Cauca, en su línea temática de ingresos y gastos públicos, se ha propuesto dialogar con diferentes actores puesto que, si bien tenemos en común la unidad de la república, es cierto también que la expresión general de la sociedad ha sido heterogénea, regional y ha mostrado inconformidad con el gobierno central.

Tomamos la definición de sociedad de Max Weber (2002) como una relación social, que se configura con acciones racionales con arreglo a fines o valores, por lo que no consideramos aquí que la espontaneidad de la juventud, en contra de decisiones de la administración pública, sea con fines desestabilizadores sino, por el contrario, que tienen una idea de un país mejor y que sienten entonces que se están violentando sus derechos civiles, además, de los de la protesta pacífica.

En atención a los ingresos y gastos públicos, entendemos que tenemos diferentes escenarios que pueden traslaparse entre sí, no obstante, se espera buena intervención para reunir reclamos y soluciones de manera diversa sin que esté concentrada en un único factor de reclamación, dado que las necesidades de la nación son muchas y deseábamos encontrar varias propuestas que pudieran presentarse.

Es así como planteamos ese continuo malestar de la desigualdad que, tal como lo asegura Niklas Luhmann (2005) como un principio que determina a la sociedad, para que el siglo XX pueda superarla, esto solo se puede hacer a través de la política, es decir, que si bien el origen de la indignación nacional puede hallarse en la promulgación de una reforma tributaria, los problemas y la desigualdad económica pueden resolverse mediante la participación política total, esto es, sin exclusiones.

Dadas estas condiciones especiales, hay tres puntos importantes por tratar:

- El primero es sobre el sistema de salud, expuesto por la estudiante Sandra Isabel Martínez Conde del pregrado en Administración Pública Territorial, con una ponencia sobre la crisis hospitalaria pública en el Valle del Cauca en medio del Covid-19. Seguidamente, contamos con la participación de Ligia Elvira Viáfara Torres, enfermera de la Universidad del Valle, especialista en salud familiar y magíster en salud pública de la misma universidad; cuenta con 34 años de experiencia, 22 de ellos en el sector público en cargos directivos y gerencia de hospitales, actualmente es la directora ejecutiva de la Asociación de Hospitales y Empresas Sociales del Estado del departamento del Valle del Cauca, ASOHOSVAL, además, es integrante de las juntas directivas de la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas, ACHC, y de la Asociación Colombiana de Empresas Sociales del Estado y Hospitales Públicos, ACESI.
- El segundo punto trata de las finanzas públicas, nacionales y territoriales. La primera panelista es estudiante de la especialización en finanzas públicas, la con-

tadora Luz Helena Mina Sánchez, que presenta el Sistema General de Participación para el Valle del Cauca. A continuación, el invitado nacional, el economista de la Universidad Nacional Jhon Alexander Rojas Guerrero, en representación de Cedetrabajo, nos trae un análisis sobre la reforma tributaria en tiempos de Covid-19. Finalmente, el profesor del núcleo de economía de lo público en nuestra territorial Valle del Cauca, José Luis Luna Agudelo, contador público de la Universidad del Valle y magíster en administración pública de la ESAP, sobre tributación, crecimiento y presupuesto público en tiempos de Covid-19.

- En la tercera y última parte, se encuentra el politólogo de la Universidad de los Andes y magíster en legislación internacional de la Universidad de Queen Island, Juan Sebastián Albán Betancourt, quien trabaja como consultor en el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, con una presentación sobre los conflictos de intereses.

Identificación y caracterización del problema público

El problema público abordado en este foro de ingresos y gastos públicos gira alrededor de tres ejes temáticos: el sistema de salud, la tributación y los conflictos de intereses. De esta manera, se pasará a realizar la revisión correspondiente a cada uno de ellos.

El primer eje temático se presentó ante la pregunta ¿cómo ha sido el impacto del Covid-19 en la prestación del servicio de salud de los hospitales públicos en el departamento del Valle del Cauca?

Respecto a la tributación, las preguntas fueron tres: ¿cómo ha sido la gestión financiera del departamento del Valle del Cauca en relación con el sistema general de participaciones (SGP)? ¿Cuáles deberían ser los requisitos para una reforma tributaria que responda a la crisis causada por el Covid-19? ¿Cuáles debieran ser las características necesarias para una mejor redistribución del presupuesto público?

Para el tercer y último bloque, la pregunta respectiva es ¿cómo afectan los conflictos de intereses en el sector público?

El sistema de salud colombiano

La Ley 100 de 1993, por la cual se crea el sistema de seguridad social integral en Colombia, le permitió a la empresa privada hacer de la salud un negocio muy rentable. El gobierno que presidió César Gaviria (1990-1994) se caracterizó por introducir al país al modelo económico neoliberal, utilizando las estrategias del Consenso de Washington, comenzó una primera fase de nivel I que consistía en la liberación de los mercados (Giraldo Giraldo, 2009), incluidas la salud y las pensiones.

El día de hoy, para enfrentar una crisis sanitaria, necesitamos un sistema de salud fuerte que pueda reaccionar ante cualquier eventualidad. Sin embargo, la crisis hospitalaria del departamento del Valle del Cauca es un reflejo de la crisis de la salud en todo el país. Hay un déficit económico permanente, es decir, que no es coyuntural debido a la pandemia mundial por Covid-19, que ha llevado a realizar procesos de reestructuración que sacrifican la calidad del servicio médico prestado, incluso el cierre de las entidades públicas.

Faltan garantías legales para que las entidades privadas les paguen sus obligaciones al servicio público, aunado a una Superintendencia de Salud débil para verificar el cumplimiento de estas empresas mercantilistas y que no ha podido imponer sanciones ejemplares por los abusos cometidos por estas empresas a sus usuarios, violando sus derechos, pues le resta la atención a la población menos favorecida tanto en calidad como en oportunidad del servicio.

Finanzas públicas del orden territorial y nacional

En el orden territorial, para hablar de los recursos departamentales, es importante revisar el entorno nacional. Temas como el endeudamiento, la tasa de cambio, el déficit fiscal, la desigualdad social, la competitividad, la ciencia y la tecnología, entre otros, que giran alrededor de un problema latente. Es responsabilidad del Estado garantizar las necesidades básicas de los menos favorecidos como también una dinámica económica que permita mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Es un problema porque no se logra solucionar de manera efectiva.

Tanto la responsabilidad social como la dinamización de la economía dependen entre muchas otras cosas del ingreso público que las financia. Llegó la constitución de 1991 y con esta mayores compromisos sobre el gasto público social, una descentralización relativa y mayor libertad económica.

El Estado debe procurar la libertad, la equidad y el beneficio a todos los integrantes de la sociedad y debe contribuir a que estas se puedan ejercer libremente. El aporte que se entrega a los territorios en el sistema general de participaciones (SGP) de alguna forma es un aliciente. Sin embargo, podríamos evaluar qué tanto se depende de estos recursos que aporta la nación, y cuál es la gestión en recursos propios de los departamentos. En esta oportunidad, revisaremos el departamento del Valle del Cauca.

Colombia al igual que el mundo entero está enfrentando los efectos de la pandemia. Para mitigar su impacto económico, el gobierno utilizó una política fiscal contracíclica para proteger a los hogares y al aparato productivo de una destrucción total; sin embargo, esta política implicó muchísimos gastos, los cuales se tradujeron en un aumento importante de su deuda pública. Es por esto que ahora es necesario

encontrar nuevas fuentes de financiamiento para seguir protegiendo la economía y garantizar una senda de crecimiento económico sostenido.

Para encontrar las nuevas fuentes de financiación, se deberá hacer una mejor clasificación tributaria de los sujetos pasivos, aquellos a quienes se les aplica el impuesto, y también evaluar todas las exenciones tributarias que estos tienen para evaluar si los impuestos son progresivos o si están generando una brecha mayor entre los ciudadanos.

Para completar este entramado, el Gobierno Nacional Central (GNC) ha manifestado que la difícil situación por la que atraviesan las finanzas públicas es debido al mayor gasto público generado para cubrir los costos de la pandemia Covid-19. Esta fue la razón principal por la cual, para incrementar sus ingresos corrientes, el Ministerio de Hacienda presentó una reforma tributaria, en medio de la crisis de la salud, con el fin de cubrir estos mayores gastos y con la excusa de que no se detuvieran las ayudas o subsidios para los más pobres y vulnerables.

No obstante, meses atrás el propio presidente de Colombia, Iván Duque Márquez, había dicho a los medios que sería inoportuno pensar en una reforma tributaria en medio de esta pandemia. Esta contradicción se puede explicar porque, si bien el detonante de la crisis económica y social ha sido la pandemia, los problemas sociales de desigualdad, económicos de pobreza y del sistema de salud vienen de tiempo atrás, es decir, no aparecieron a causa de la pandemia del Covid-19, sino que han sido producto de un cúmulo de decisiones que estallaron con la llegada de la pandemia.

De hecho, es demostrable que la debilidad del Estado colombiano es, en parte, que su sistema tributario es desigual y de bajo recaudo, con lo cual no alcanza a generar los recursos necesarios para un adecuado presupuesto que redistribuya la riqueza y cierre la brecha de la desigualdad.

Conflictos de intereses

Los conflictos de intereses son situaciones en las que los intereses de una institución, sus socios o sus clientes pueden entrar en tensión con los intereses personales de uno o varios de sus funcionarios. Este tipo de conflictos pueden afectar la confianza interna y externa en la organización, la cual, en el sector público local, nacional e internacional resulta neurálgica en la ejecución de su misión. Adicionalmente, este tipo de situaciones pueden afectar la integridad de las decisiones que los funcionarios lleven a cabo en la ejecución de sus funciones, lo cual podría terminar en una peor circunstancia en desviación de recursos, favoritismo, discriminación y fuga de información confidencial. La falta de canales preventivos de consulta que sean eficientes, de una política antirepresalias, de un mecanismo de denuncias de conflictos de intereses que hayan evolucionado en conducta indebida o en una práctica prohibida son factores que agravan mucho el problema de los conflictos de intereses. Del mismo modo,

la falta de comunicación y entrenamiento sobre el uso de estos canales y la práctica de los valores institucionales, tanto en el ámbito personal como profesional.

Diagnóstico y georreferenciación

Al menos a \$42.000 millones asciende la deuda que tienen las entidades promotoras de salud (EPS) con diferentes hospitales del departamento, y esto únicamente por atención a pacientes con Covid-19 en Unidades de Cuidados Intensivos (UCI), con corte al mes de diciembre del 2020.

Al Hospital San Juan de Buga le deben \$7.600 millones, al Hospital Evaristo García (HUV) le deben \$6.800 millones, a la Red Salud de Oriente (una clínica que fue creada únicamente para prestar servicios por Covid-19 \$5.700 millones, al hospital 'Isaías Duarte Cancino' \$4.800 millones, al Hospital 'Tomás Uribe Uribe' \$2.200 millones (Lozano, 2021).

Esta situación se da en el Valle del Cauca en sus 42 municipios, no hay municipio que no esté exento de las deudas originadas en los servicios prestado por las EPS, es decir, que la situación por Covid-19 la soporta la red pública hospitalaria sin el pago correspondiente por sus servicios, una red pública abandonada.

Adicionalmente, los hospitales públicos con corte a diciembre 31 de 2020, disminuyeron su producción de servicios en la atención por consultas en un promedio de 30%, lo que significa menos ingresos para cubrir los gastos generales. En otras palabras, tienen menos flujo de caja, pero más atención en UCI agravando su situación financiera. Finalmente, vale la pena resaltar que, si la deuda es alta del régimen contributivo, en el régimen subsidiado es mayor y esta última es la que paga el gobierno, es decir, predica autonomía y descentralización, pero no les paga a los hospitales por la atención a la ciudadanía y esto deriva además, en una crisis económica de los proveedores del sistema público de salud.

Finanzas públicas del orden territorial y nacional

Colombia se encuentra en una construcción de la descentralización, la cual aún no se completa. Sin embargo, el artículo 287 de la Constitución Política dice que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la Ley.

Los recursos que la nación transfiere a las entidades territoriales a través del Sistema General de Participaciones (SGP), y la asignación de recursos a cada territorio dependerá del comportamiento de las variables para la distribución definidas en la ley, así como de las condiciones de distribución que establece cada componente del SGP, los cuales se encuentran en las Leyes 715 de 2001, 1122 y 1176 de 2007 y el Decreto

1082 de 2015. El departamento del Valle del Cauca, presenta ingresos corrientes con comportamiento creciente desde 72,1% a 77,5% en el periodo de revisión, contrario a sus ingresos de capital que disminuyeron en 2019 pasando de un 26% en 2018 al 22,5%.

Entre sus ingresos corrientes, encontramos los tributarios con una participación del 42,8% en 2019, nada alejada de lo que se presenta para los periodos anteriores, con una mínima variación, y en los ingresos no tributarios, con un 14,5% en 2019 y un incremento importante en comparación con 2016. Ahora bien, las transferencias corresponden al 42,7% en 2019 con una variación muy mínima entre periodos.

Estas transferencias conforman en un mayor porcentaje el SGP con un 64,4% para 2019 y 2018, pero que correspondían a un 79% y 74,6% para 2017 y 2016 respectivamente.

Las otras porciones de las transferencias provienen de la Beneficencia del Valle que vienen decreciendo hasta un 5,4% en 2019, del gobierno Nacional con el 21,7% en 2019 con un buen incremento y otras pequeñas transferencias. Un panorama, nada alentador.

Reforma tributaria para cubrir el gasto por Covid-19

La pandemia y sus efectos están determinados por las características de supervivencia, transmisibilidad y mortalidad del virus y por las condiciones socioeconómicas y las herramientas institucionales que tienen los distintos estados. Debido a que una de las medidas más efectivas para evitar la saturación de los sistemas de sanidad fueron las cuarentenas, la actividad económica no ha podido funcionar en los niveles normales de su capacidad desde finales de 2019.

En Colombia, la contracción de la actividad económica fue de 6.8% real en el año 2020, lo cual implicó que el PIB per cápita mensual pasó de \$1.790.168 a \$1.658.624. Porque las principales ramas de la economía cayeron a tasas no vistas en este siglo, solo en 2020 se perdieron 2,4 millones de empleos. Entre los segmentos demográficos más afectados se encuentran los jóvenes. Según el DANE, para 2020, la tasa de desempleo de las personas entre 14 y 28 años se ubicó en 24,2%, mientras que la tasa promedio nacional fue de 15,9%, dicha brecha se ha venido presentando incluso antes de la contingencia: la tasa de desempleo juvenil se ubicó en 17,7% y el total nacional en 10,5% para 2019 (tasas desestacionalizadas).

Los ingresos del Gobierno Central se redujeron durante 2020 un 11,2%, al tiempo que el gasto público creció un 16,4%. En este sentido, mientras en 2019 el déficit fiscal era de 2,5% del PIB (aproximadamente \$26 billones) en 2020 este superó los \$77 billones, lo que representa un 7,8% del PIB. Según las estimaciones del Ministerio de Hacienda, el déficit fiscal se ubicará en 2021 en 8,6% del PIB.

Desfinanciamiento presupuestal

El Gobierno Nacional Central (GNC) estimaba en el año 2018 que promulgando una reforma tributaria, en la cual creaba una serie de exenciones al capital, con la creencia de que pagar menos impuestos produce mayor inversión y que, por lo tanto, esto produce un mayor crecimiento y demanda más empleo, el país encontraría un camino de aceleración del crecimiento económico y así incrementaría el ingreso per cápita de sus habitantes. Sin embargo, desde el inicio de promulgada esta ley que se denominó de financiamiento, analistas y exministros de Hacienda la criticaron, de hecho, Guillermo Perry (2019) la denominó de desfinanciamiento y pronosticó que los ingresos del país caerían 0,8% del PIB entre 2020 y 2022, es decir, ya se vislumbraba que habría menos ingresos en el país.

Con la llegada de la pandemia por Covid-19, la administración nacional, siguiendo los controles internacionales de bioseguridad, ordenó una cuarentena estricta que afectó la movilidad, la vida social y las actividades económicas en general. Como consecuencia de la parálisis económica, se creó un problema de mayor pobreza monetaria que se situó, según el DANE, para 2020 en 42,5%, además del mayor desempleo debido al cierre de pequeños establecimientos de comercio, lo que provocó un estallido social con manifestaciones en las principales ciudades del país, muchas de ellas terminando en enfrentamientos entre los manifestantes y la policía dejando un alto saldo de heridos y muertos civiles.

La indignación nacional es producto del desempleo, la falta de ingresos y de oportunidades de educación y que, para remediarlo, el GNC propuso una reforma tributaria considerada regresiva, aunque la administración estatal diga que era para una mayor inversión social, es decir, para atender la población vulnerable. El presupuesto tiene un déficit y de este depende la redistribución de la riqueza y la disminución de la desigualdad.

Percepción de la presión en conflictos de intereses

En una encuesta global sobre la percepción de presión para subvertir las normas en tiempos de estrés organizacional (como una pandemia o un paro nacional) se encontró que 40% de los empleados que no han recibido ningún entrenamiento en el manejo de conflictos de intereses sintieron esa presión mientras que solo el 12% de empleados que recibieron este entrenamiento sintieron este tipo de presión. Uno de cada cuatro empleados no reporta conducta indebida porque el 58% de los empleados no creen que se van a tomar medidas correctivas, el 49% de los empleados no creen que sus reportes se mantengan confidenciales y el 44% de los empleados no quieren ser vistos como “sapos” (ECI ethics & compliance initiative, 2020).

Soluciones ensayadas

El sistema de salud colombiano

Hay unas soluciones que se supondrían serían las que debían permitir recuperar los dineros que se han causado por la venta de servicios a las EPS, pero la situación de la falta de un organismo fuerte que respalde la reclamación justa de los hospitales sería una alternativa que permitiría frenar los abusos por ellas en los no pagos de los servicios prestados a los usuarios, como por ejemplo las conciliaciones pactadas y no cumplidas por las EPS.

La gerencia hospitalaria no puede dejarse más a merced de la politiquería, sino que debe ser una selección técnica, de gerentes con experiencia, con capacidad y honradez.

La promesa incumplida del gobierno nacional, pues para tratar esta pandemia por Covid-19 el propio presidente de la República Iván Duque prometió ponerse al día, por lo menos, con los salarios del personal del servicio médico de los hospitales públicos, promesa que se cumplió parcialmente, dada la inmensa deuda del régimen subsidiado. En otras palabras, el gobierno no ha hecho ningún esfuerzo para pagar la deuda en el servicio de salud.

Finanzas públicas del orden territorial y nacional

En el departamento del Valle del Cauca, según la revisión de su presupuesto de ingresos, se podría decir que va en línea con lo sugerido en la OCDE, se indica que los ingresos de las regiones deberían de ser por lo menos de un 50/50. Los ingresos por transferencias del departamento se encuentran en el 42,7%. Sin embargo, en vista de la gran necesidad de mejorar los ingresos para apoyar al gobierno nacional en la cobertura de las necesidades sociales aumentadas por la situación de pandemia, se deben establecer estrategias para mejorar los ingresos propios.

Podemos decir que en el departamento del Valle del Cauca hay una buena gestión de recursos que no depende mucho del SGP. Sin embargo, en medio de la situación compleja generada no solo por el Covid-19, sino también por el inconformismo de la población por la creciente desigualdad y la escasa cobertura de las necesidades básicas, se hace necesario establecer estrategias que permitan incrementar en los recursos del departamento generando nuevos tributos y optimizando los existentes.

Por otro lado, se ve con buenos ojos esta distribución de recursos. Sin embargo, se alerta sobre la necesidad de controlar la dependencia de los gobiernos locales en estos.

Reforma tributaria para cubrir el gasto por Covid-19

El gobierno nacional a través de su Ministerio de Hacienda ha propuesto dos reformas tributarias y se alista a presentar una tercera reforma para la próxima legislatura del año 2021.

Las reformas anteriores no han solucionado los problemas estructurales de la tributación, pues solo han producido ingresos para tapar los huecos fiscales que se han encontrado en su momento, pero sin eliminar los problemas de fondo que evitan un cambio positivo en la redistribución de la riqueza. Falta progresividad en el impuesto de renta a personas naturales y jurídicas, el pago de impuestos de grandes capitales y la redistribución adecuada de los ingresos reportados.

Desfinanciamiento presupuestal

Desde la administración del expresidente César Gaviria (1990-1994), el país le ha apostado a una solución enmarcada en el Consenso de Washington. Este consiste en dejarle todo al libre mercado, a la venta de los activos del Estado porque la empresa privada es más eficiente y, finalmente, a los tratados de libre comercio, conocidos como TLC.

La solución buscada únicamente en el libre mercado provocó que el sistema de salud se convirtiera en un negocio. De esta manera, al llegar la pandemia no había un sistema de salud robusto que la atendiera, por lo que para fortalecerla se recurrió al confinamiento, no solo en Colombia sino en el mundo, mientras se instalaban más camas de unidades de cuidados intensivos UCI.

Por otro lado, la pauperización del trabajo ha llevado a una mayor informalidad, lo que resultó en desempleo y cero ingresos para las familias que no podían salir a la calle a buscar su sustento.

Finalmente, las exenciones a los grandes capitales han impregnado las finanzas públicas con un bajo recaudo que no permite subsidiar la población vulnerable ni reactivar la economía, pues se ha debilitado el Estado permanentemente.

Percepción de la presión en conflictos de intereses

Los Departamentos Administrativos de la Gestión Jurídica son los entes consultivos a los que un funcionario público en Colombia puede acudir de forma preventiva para obtener un concepto jurídico sobre una situación prospectiva. Sin embargo, este concepto es legal, sobre la coherencia de cierta actuación con la ley y no cubre un análisis de conflicto de interés ni los riesgos y consecuencia que implican las apariencias de conflicto de interés.

Así mismo, los llamados entes de control, aunque muchas veces sancionan situaciones de violaciones de la ley que incluyen conflictos de intereses, no tienen un fuerte carácter consultivo ni educacional con el funcionario público para prevenir actuaciones indebidas.

Propuestas de solución y conclusiones

El sistema de salud colombiano

Un colombiano debe aportar, en promedio, entre los gastos de la canasta familiar, el 14,5% para la salud, mientras que un europeo aporta un 7%; esto debido a un mayor presupuesto público que mejora la calidad de la prestación del servicio. El acceso tiene una brecha considerable que debemos revisar para mejorar las condiciones de acceso, oportunidad y calidad en la prestación de los servicios de los usuarios del sistema de salud.

Entonces, requerimos una reforma en salud donde participen activamente los sectores pertinentes y así generar una ley en salud que realmente cumpla con las garantías que requieren los usuarios del sistema de salud pública y restarle poder de impacto a las EPS, ya que estas, por obtener mayores rentabilidades, simplemente dejan de prestar los servicios lo que es un atentado para la efectividad de los tratamientos y cura en los usuarios que se encuentren en procesos de tratamientos. Adicionalmente, se requieren políticas de promoción y prevención integral para que se trate la salud en prevención y no solo en la cura.

El sistema hospitalario público no resiste más dilaciones, lo que se le solicita al Estado es que pague la deuda del régimen subsidiado que cambie la distribución geográfica que tiene para los niveles de complejidad y para el impulso de niveles de atención en otras regiones y a que todos los niveles de alta complejidad están concentrados en las grandes capitales de departamento.

Se debe optar por programas de atención en salud efectivos para las zonas dispersas y procesos de investigación serios, sobre todo por los actos de corrupción que tienen minado el sector de la salud pública.

Para poder realizar estos cambios, se debe contar con las asociaciones médicas en todas las disciplinas, con las asociaciones científicas en medicina y afines, con las organizaciones sindicales, con las asociaciones de hospitales y clínicas, con las facultades de medicina e investigación, con las asociaciones de usuarios en salud y veedurías y, finalmente, con el Ministerio de Salud y Protección Social y las Secretarías de Salud territoriales y la Superintendencia de Salud.

Finanzas públicas del orden territorial y nacional

Concha y Zapata (2016) encontraron que, en los municipios con menos de 20.000 habitantes, la dependencia de los ingresos municipales totales del SGP alcanza el 76%, situación que deja mucho que evaluar de la gestión tendiente a la consecución de ingresos propios.

Según un documento de la Contraloría de la República de 2017, el ideal de la distribución de los recursos sería la línea de 45°, en donde el 10% de la población más rica recibe el 10% de los recursos y el 70% de los habitantes más pobres recibe el 70% de los recursos.

Para Romero y Gómez (2018), debe haber un balance proporcional entre los ingresos tributarios de los territorios y las transferencias que estos reciben mientras que, para otros, la descentralización controlada que se presenta en el país le resta autonomía al gobernante, haciéndolos simples operadores de las decisiones centrales, les resta poder administrativo para gobernar.

Según la OCDE, se debe proponer una reforma a las transferencias a nivel del SGP con el propósito de mantener el equilibrio entre los ingresos propios y los de transferencias que eviten la dependencia, sin dejar de lado los gobiernos locales con reales limitaciones para conseguir ingresos propios.

Tanto los departamentos como los municipios tienen un gran margen de acción en el recaudo de las estampillas que, según la OCDE, no está bien reglamentado, podría ser una buena oportunidad de ingresos el estudiar bien este recurso con el ánimo de potencializarlos.

Así mismo, en la lucha contra evasión y la elusión hay una oportunidad de aumentar los ingresos, pues no es la cantidad de impuestos que se tengan, sino hacer una buena gestión de estos. El poder controlar los existentes podría representar un buen aumento en los ingresos, esto también va de la mano de un proceso de creación de conciencia.

Según la OCDE, el impuesto al alumbrado también deja un margen de maniobra del 100% en las entidades territoriales. La evaluación de la OCDE muestra que los impuestos que están 100% en control de los territorios, en la mayoría de los casos, son descuidados. Se podría realizar una mesa de estudio de estos impuestos para determinar sus condiciones, medir el grado de efectividad en su recaudo y el potencial aporte que estos podrían ofrecer al ingreso de los territorios.

Por otro lado, es preciso crear espacios de participación ciudadana que permitan acrecentar la conciencia y recuperar la confianza en la buena gestión que se da a

los ingresos, esto permitiría recaudar una gran parte de impuestos que se evaden por la falta de confianza.

Igualmente, fortalecer espacios para el control social en el uso de los recursos financieros de las entidades territoriales y garantizar el cumplimiento de las metas, apoyándose en el buen uso de la estrategia creada de MSC: monitoreo, seguimiento y controla los recursos del SGP. Si bien es cierto que la descentralización da cierta autonomía a los gobiernos locales y que las transferencias deben ser un ingreso que los apoye, sí debería haber un control minucioso: 1) a la destinación de los recursos, 2) a la gestión de los gobiernos que aliente la eficacia y la producción de ingresos propios, 3) para realizar una evaluación detallada a los ingresos propios con el fin de optimizar la capacidad de cada uno de estos y evitar la evasión y 4) para fortalecer los procesos de participación ciudadana. Es una labor continua y permanente.

Como actores involucrados, podemos hablar en primer lugar de la ciudadanía y de las empresas en general, quienes con el buen cumplimiento de sus responsabilidades hacen que se produzcan los recursos necesarios para cumplir con el gasto público. Luego, podríamos mencionar a la gobernadora que, con una buena toma de decisiones, produce los resultados esperados en la optimización de los recursos.

Por último, diría que toda la población y las instituciones públicas y privadas están involucradas, a razón de que es deber de todos apoyar a los gobiernos controlando las decisiones tomadas y haciendo veeduría a las inversiones y gastos realizados.

Reforma tributaria para cubrir el gasto por Covid-19

Debido al gran descontento social que se ha presentado con las reformas tributarias, se deberán crear mesas de trabajo con los gremios, los grupos sociales y el gobierno con el fin de crear un documento concertado que incluya todas las partes que son necesarias para garantizar un desarrollo social sostenible, incluyente y progresivo.

De estas mesas de negociación saldrán las propuestas que puedan encaminar al país en la ruta de la recuperación económica sostenible, en donde se afecte a las familias de menores recursos y se creen formas óptimas de identificación de los sujetos pasivos, lo que mejorará el recaudo de los tributos. El objetivo general debe ser la creación de una propuesta de reforma tributaria progresiva con gradualidad tributaria, que tenga en cuenta la realidad económica del país y las necesidades reales del gobierno.

Deben crearse, igualmente, espacios de concertación entre el gobierno los gremios y la sociedad para llegar a acuerdos que permitan recaudar lo necesario por el gobierno para implementar los planes sociales y el sostenimiento económico del país. Esto se logra con tarifas diferenciadas entre las empresas dependiendo de su tamaño,

logrando una mejor identificación de los sujetos pasivos dentro del percentil 10 de la GEIH para identificar a los sujetos que más ganan pero que no están plenamente identificados, fortaleciendo las instituciones encargadas de garantizar la aplicación y el seguimiento del Estatuto Tributario, para así modernizar el sistema tributario promoviendo medidas como la facturación electrónica, la nómina electrónica y todas aquellas orientadas a levantar y consolidar información veraz, oportuna, completa y continua, implementando medidas de simplificación del Estatuto Tributario mediante la reducción de los beneficios tributarios que distorsionan el sistema para garantizar la progresividad del sistema mediante la aplicación de tasas diferenciales que tengan en cuenta la concentración del ingreso y la estructura de la malla empresarial del país, la cual se caracteriza por estar compuesta en su mayoría por micro, pequeñas y medianas empresas con altos índices de informalidad.

El papel de los actores lo describimos de la siguiente manera:

- **Gobierno:** El gobierno central deberá reconocer las necesidades de la población y crear puntos de encuentro donde toda la sociedad pueda ayudar a construir una reforma necesaria que no afecte de manera desmesurada la población y ayude a atravesar este problema.
- **Ministerio de Hacienda:** Deberá generar una reforma tributaria progresiva en donde no se recargue la tributación en los sectores medios de la sociedad.
- **DIAN:** Deberá crear mecanismos para identificar y sancionar la evasión de los impuestos de todos los sujetos pasivos, es necesario aumentar la cantidad de personas encargadas de la vigilancia y el control de los recaudos.
- **Gremios:** Es necesario que los gremios entiendan el momento que está atravesando el mundo entero y se comprometan con la reactivación económica del país. En algunos casos se deberán eliminar las exenciones tributarias que estos tienen para nivelar las cargas tributarias.
- **Personas Naturales:** Se deberán crear campañas de concientización para las personas naturales para que entiendan la importancia de pagar los impuestos a tiempo y evitar la evasión y la elusión de la tributación.

Desfinanciamiento presupuestal

Colombia debe mejorar el recaudo por impuestos: que estos sean progresivos, que en el uso de los recursos públicos se castigue la corrupción y, en el recaudo mismo, que se combata la evasión de los impuestos, que haya beneficios para las empresas nacionales en la creación de empleo y que se proteja de la competencia desleal extranjera y, por último, que la salud deje de ser un negocio del mercado privado.

El Estado debe dirigirse al país para informarle que la crisis de las finanzas públicas no ha sido producto de la crisis generada por la pandemia del Covid-19, debe aceptar que el bajo recaudo y la permisividad de un alto desempleo y de la informalidad causada por el modelo económico neo liberales equivocado.

Debe haber un consenso político y social donde el Estado se comprometa a velar por el trabajo de los colombianos, protegiendo a su vez la empresa nacional, rechazando los tratados de libre comercio y elaborando un estatuto tributario justo y equitativo como lo propone la Constitución de 1991, y que el presupuesto público cumpla con su función de redistribuir la riqueza para que el índice de Gini mejore y el país deje de ser uno de los más desiguales del mundo.

El desarrollo de un nuevo modelo económico es a largo plazo, el compromiso con un nuevo modelo necesita de al menos 10 años para mostrar resultados de cambio que mejoren la situación socioeconómica de los colombianos.

Luis Jorge Garay y Jorge Enrique Espitia encontraron que las 500 empresas más ricas del país tributan a una tarifa efectiva media cercana al 1,8% de sus ingresos brutos, y las 300 personas más ricas del país lo hacen a una tarifa de 2,26% (2019), si tan solo la tributación per cápita fuera más alta, por lo menos para este percentil más rico, habría un recaudo que permitiría financiar, mediante el presupuesto público, el déficit originado por la pandemia del Covid-19.

Con lo anterior, podríamos acercarnos a tener un buen índice de estímulo económico, dado que hace un año teníamos un índice negativo de -0,84 (Elgin, Basbug, & Yalaman, 2020), lo cual nos indica que el gobierno, no ha hecho lo suficiente por cubrir las necesidades generadas por la Covid-19, pues luego de más de un año de esta crisis sanitaria no ha destinado ni el 4% del PIB para superarla, según cálculos realizados por el Observatorio fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana (2020).

Los compromisos deben clasificarse de las siguiente manera:

- **Gobierno:** Debe comprometerse a un cambio de modelo económico que proteja a la empresa nacional y el empleo, esto involucra a todas sus dependencias ministeriales y a planeación nacional.
- **Gremios:** Deben concientizarse de la importancia de la ayuda estatal y de conservar un Estado fuerte al que se pueda solicitar ayuda en tiempos de crisis, para de esta manera pagar los impuestos justos y rechazar la evasión.
- **Sociedad:** Educarla en impuestos, generar en la ciudadanía el hábito de pagar impuestos, de cuidar los activos públicos, pero también de estar comprometidos con

el uso de los bienes públicos y de rechazar el soborno y otras prácticas ilegales que perjudiquen al tesoro público.

Percepción de la presión en conflictos de intereses

En el Reino Unido se ha llevado a cabo la creación de Códigos de conducta ministeriales, los cuales, a pesar de que aún no son vinculantes, son fuertemente promovidos y las violaciones a dichos códigos son investigadas por un consejero independiente de asuntos ministeriales o por el secretario ministerial. Estos códigos son actualizados en cada nueva administración, lo cual promueve una apropiación mayor de los valores éticos que deberán ser defendidos durante el gobierno. Sin embargo, es necesario que se creen otros mecanismos más vinculantes y transparentes de canalización de consultas de conflictos de intereses y de denuncias de conducta indebida.

Se propone crear una Oficina de Ética independiente equipada con el mandato normativo para I) brindar entrenamiento obligatorio sobre conflictos de intereses, II) administrar un canal eficiente de consultas sobre situaciones prospectivas de conflictos de intereses, III) investigar denuncias de conducta indebida acompañado de una respectiva política antirepresalias de protección de denunciantes. Más entrado en detalle, resulta positivo que el mandato de la Oficina de Ética reconozca el riesgo de los conflictos de intereses aparentes, los cuales podrían ser tan dañinos como un conflicto real. Así mismo, para evitar presiones sobre la Oficina de Ética, sería positivo separar su rol investigativo del rol sancionador, el cual podría estar asignado a una instancia superior e independiente que determine la sanción de acuerdo con la investigación presentada por la Oficina de Ética.

El ejecutivo debe involucrarse todos los niveles territoriales o subterritoriales incluidas las cabezas de sus administraciones o Gobiernos hasta los jefes de los ministerios / secretarías o entidades adscritas a estos donde podría comenzar la implementación de una oficina de ética en sus respectivas entidades u organizaciones contratando personal nuevo para llevar a cabo estas funciones o reasignando las funciones de su personal actual. Alternativamente, podrían emitirse ordenanzas, resoluciones, decretos o inclusive leyes que implementen estos mecanismos de forma más vinculante y extendida en el Gobierno.

Referencias

- ECl ethics & compliance initiative. (2020). *EthicsStat*. Recuperado el 14 de junio de 2021, de <https://www.ethics.org/knowledge-center/ethicsstat/>
- Elgin, C., Basbug, G., & Yalaman, A. (10 de April de 2020). Economic policy responses to a pandemic: Developing the Covid-19 economic stimulus index. *Covid Economics, Vetted and Real-Time Papers* (Issue 3), 40-53. Recuperado el 9 de Noviembre de 2020, de <https://cepr.org/content/covid-economics-vetted-and-real-time-papers-0>
- Garay Salamanca, L. J., & Espitia Zamora, J. E. (2019). *Dinámica de las desigualdades en Colombia. En torno a la economía política en los ámbitos socio-económico, tributario y territorial*. Bogotá, D. C.: Ediciones desde abajo.
- Giraldo Giraldo, C.A. (2009). *Finanzas públicas en América Latina: La economía política* (Segunda ed.). Bogotá, D. C.: Ediciones desde abajo.
- Lozano, D. F. (26 de enero de 2021). *Gobernación del Valle del Cauca*. Recuperado el 28 de junio de 2021, de <https://www.valledelcauca.gov.co/publicaciones/69349/gobierno-del-valle-presento-a-la-supersalud-duro-panorama-de-la-red-hospitalaria-por-deuda-de-las-eps-que-supera-los-263-mil-millones/>
- Luhmann, N. (2005). *El arte de la sociedad*. México: Editorial Herder.
- Observatorio fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (3 de Noviembre de 2020). *Observatorio fiscal*. Recuperado el 16 de Noviembre de 2020, de ¿En qué se ha gastado la plata de la pandemia?: <https://www.ofiscal.org/gastos-fome>
- Perry, G. (28 de febrero de 2019). *Foco Económico. Un blog latinoamericano de economía y política*. Recuperado el 5 de febrero de 2020, de Ley de Financiamiento y la Regla Fiscal: <http://focoeconomico.org/>
- Romero Molina, C.A., & Gómez Monterroza, L.A. (7 de mayo de 2018).
- Recomendaciones de la OCDE sobre tributación en los gobiernos subcentrales: una aproximación al caso colombiano. *Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario* (78), 353-389.
- Stiglitz, J. E., & Walsh, C. E. (2009). *Microeconomía* (Cuarta ed.). (G. Gómez Hoyo, & J. San Julián Arrupe, Trads.) Barcelona: Editoria Ariel, S.A.

Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Zapata, J. G., & Concha, T. (2016). Una reflexión para mejorar la eficiencia en la asignación de las transferencias intergubernamentales en Colombia. En J. A. Bonet Morón, & L.A. Galvis Aponte (Edits.), *Sistemas de transferencias sub-nacionales: lecciones para una reforma en Colombia* (págs. 131-159). Bogotá: Banco de la República. Recuperado el 7 de julio de 2021, de <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/392/?sequence=1>



Análisis de ingresos y gastos en los Entes Territoriales de Norte de Santander y Arauca

William Martín Eugenio Becerra

Docente Escuela Superior de Administración Pública

Los Ingresos y Gastos es la estructura del presupuesto municipal en los Entes Territoriales de Colombia. Respecto a esta estructura, es preciso mantener un equilibrio entre los ingresos y los gastos municipales reglamentados en la Constitución Política de 1991 en su Artículo 352, el Decreto 111 de 1996 y demás normas vigentes.

Los presupuestos municipales son documentos normativos que permiten estimar ingresos y que obliga a efectuar solamente aquellos gastos y pagos previstos en cada uno de los rubros programados para una vigencia fiscal que inicia el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.

Como primera medida, se deben diseñar las estrategias y medidas para implementar los recaudos necesarios, ajustar los ingresos reales y programar los gastos a través de los proyectos de cada entidad estatal.

Es así como el nivel central y los Entes Territoriales de orden Departamental y municipal para garantizar y establecer el cumplimiento de los principios de economía, eficiencia y equidad de sus actuaciones, realiza su respectiva programación presupuestal todos sus programas y proyectos por ejecutar durante las respectivas vigencias.

En este orden de ideas, se analizarán municipios de sexta categoría donde sus principales ingresos corresponden a las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) y una cantidad muy pequeña de recaudos propios. Es así como se programan sus gastos teniendo en cuenta las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de cada territorio.

Identificación y caracterización de ingresos y gastos en los entes territoriales

La identificación y caracterización de los Ingresos y Gastos municipales se realiza a través de las diferentes plataformas, metodologías y herramientas que tiene el Estado tales como el reporte de la Información Contable Pública a través del Sistema Consolidado de Hacienda e Información Pública “CHIP”, el Sistema de información y consulta de distribuciones de recursos territoriales “SICODIS” y la página de la Contraloría General de la Nación, ingresos de los departamentos y municipios.

En este ejercicio se evidencia el comportamiento de la Entidades Territoriales que permite hacer una proyección ajustada para laborar cada presupuesto municipal.

Diagnóstico o caracterización

Los municipios de Norte de Santander-Arauca en su gran mayoría son de 5ª y 6ª categoría, lo que refleja una dependencia de la Nación. El nivel de recaudo de sus impuestos es bajo debido a la falta de cultura tributaria y a la desconfianza en el manejo de los recursos de las administraciones, y no hay estrategias para un buen recaudo de impuestos.

Problemas identificados

Uno de los sectores que debe tributar en los municipios es el productivo. Sin embargo, consultado el sector se encuentra que tienen muchas dificultades: el sector agropecuario del departamento considera que los insumos son demasiado costosos, la comercialización es débil y el apoyo del gobierno no se percibe, se da el contrabando y la desigualdad entre los requisitos para importar y exportar lo que afecta gravemente el sector.

El sector del comercio, de servicios y de turismo se vio muy afectado por causa de la pandemia del Covid-19 ya que el sector cerró sus actividades por largo tiempo el año pasado y la reactivación este año ha sido lenta, escalonada y con muchas restricciones.

Un problema, muy propio de la región, y que afecta igualmente el desempeño de las administraciones y de la vida social de todos los habitantes, es el orden público a pesar de los acuerdos logrados entre el Gobierno nacional y el extinto grupo de las FARC. En este aspecto, la situación en el departamento no mejora por la presencia de muchos grupos irregulares.

Casos insignes que revelan el problema

El caso insigne que reflejó las grandes dificultades que tenemos en materia de ingresos y gastos es la pandemia del Covid-19 dejó ver que no estamos preparados para ciertas eventualidades, pues con la pandemia se afectaron principalmente los pequeños municipios que disminuyeron el recaudo de sus ingresos, igualmente las transferencias del orden nacional también disminuyeron, si a esto le agregamos la mala costumbre que tenemos de incrementar los gastos con burocracia innecesaria, lo que deriva en una crisis en las administraciones y una afectación en la prestación de bienes y servicios a la comunidad.

La consecución de recursos de las administraciones municipales es quizá el caso de mayor importancia que podemos referenciar principalmente en el departamento: los municipios no tienen recursos por, lo que da como resultado una gestión deficiente.

Soluciones ensayadas, propuestas innovadoras

Los diferentes entes territoriales de Norte de Santander y Arauca, al iniciar el cuatrienio 2020-2023 se iniciaron a una hoja de ruta para mejorar la calidad de vida de los habitantes de cada territorio a través de sus planes de desarrollo municipales.

Por otra parte, se diseñaron estrategias y se priorizaron las necesidades más sentidas de las comunidades y se les asignaron unas partidas presupuestales teniendo en cuenta las proyecciones de ingresos de cada municipio.

Una vez aprobado por el Concejo Municipal, cada Secretaria implementa sus planes de acción, que no es otra cosa que diseñar estrategias para llevar a cabo el cumplimiento de metas programadas en sus planes de desarrollo municipales. En este caso en particular, corresponde a las Secretarías de Hacienda de los entes territoriales diseñar las estrategias para mejorar el recaudo de los recursos propios y aumentar sus presupuestos territoriales.

Por lo tanto, se han creado incentivos tributarios tales como descuentos a intereses moratorios, procesos de preinscripción tributaria, implementación de procesos persuasivos y coactivos, acuerdos de pago y adopción y reglamentación de la Ley 1448 de 2011, en temas relacionados con tributación a la población víctima del conflicto armado.

Propuestas de solución adoptada

A raíz de los problemas que se han venido presentando por la deficiencia de recaudos municipales, las entidades vienen desarrollando una serie de propuestas para mejorar la economía. Es por ello que en las mesas temáticas realizadas de manera virtual en la estrategia “La ESAP propone al país” en Ingresos y Gastos, que se relacionan a continuación:

- Actualización del Catastro Municipal en los municipios de primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta categoría, ya que se encuentran desactualizadas.
- Apoyo financiero por el nivel central y de Talento Humano para llevar a cabo los procesos persuasivos y coactivos a los municipios de sexta categoría, ya que carecen de recursos presupuestales y financieros para su respectiva contratación.
- Que el nivel Central adquiera la cartera de predial unificado de los municipios de sexta categoría en referencia con la aplicación de la Ley 1448 de 2011, de la población víctima del conflicto armado, teniendo en cuenta que el 90% de los habitantes de estos territorios hacen parte de esta población.
- En referencia a las asociaciones productoras agropecuarias proponen apoyar con subsidios a los agricultores para cubrir gastos de insumos agrícolas.
- Controlar los ingresos de productos agrícolas a través de la norma que regula el contrabando proveniente de países vecinos y no pagan ningún impuesto, pues su abundancia en las plazas de mercado baja de precio a los productos nacionales agrícolas.

Georreferenciación de las soluciones propuestas

Las soluciones propuestas nacen con un trabajo articulado y participativo en las entidades territoriales, asociaciones de productores agrícolas y de los actores sociales del Catatumbo (Norte de Santander) y Tame (Arauca), focalizados en su perspectiva en el comportamiento de Ingresos y Gastos con los funcionarios públicos que manejan este tema.

Asimismo, los actores involucrados y quienes participaron en las mesas temáticas ordenan de manera sistemática la dificultad vivida, pero igualmente realizan propuestas interesantes con soluciones a corto, mediano y largo plazo.

Conclusiones

Por último, en las mesas de trabajo se construyó un documento diagnóstico que refleja las dificultades percibida en los municipios de Norte de Santander y Arauca, y que demuestran un gran interés por el desarrollo territorial. Por ellos, el compromiso de

los funcionarios públicos por mejorar la calidad de la gestión de los ingresos, y a la vez en realizar una racionalización del gasto público.

Una acción posible sería actualizar los catastros de los municipios de Norte de Santander y Arauca, para mejorar el sostenimiento financiero mediante el recaudo de impuestos.

Entre las propuestas, hay una interesante que es la adquisición de la cartera de predial por el orden central ya que mejoraría los ingresos propios de los entes territoriales de sexta categoría en el marco de la Ley 1448 de 2011.

Así, pues, el contrabando afecta notablemente el sector agropecuario por lo cual se sugiere aplicar la norma respecto al ingreso al país de manera irregular de productos agrícolas.

Referencias

Contaduría General de la Nación.

https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf

Departamento Nacional de Planeación – DNP

<https://sicodis.dnp.gov.co/logon.aspx?ReturnUrl=%2>

Contraloría General de la Nación. Finanzas Públicas.

<https://www.contraloria.gov.co/web/finanzas-publicas/ley-617-de-20001>

LA ESAP
LE PROPONE AL PAÍS

**FIN DE
DIAGNÓSTICOS
Y PROPUESTAS**

*Para el diseño de este libro se empleó
la fuente Gill Sans MT en un formato
de 16,5 x 23,5 cm con 100 páginas*

P E R S P E C T I V A S

LA ESAP
LE PROPONE AL PAÍS

INGRESO Y GASTO PÚBLICO

DIAGNÓSTICOS Y PROPUESTAS

ISBN: 978-958-609-096-4

