



MEMORIA
Mesa de Expertos Virtual
8 de abril de 2021 | 8:00 am

El sistema tributario y la reactivación económica en Colombia

El Instituto de Ciencia Política y la Fundación Konrad Adenauer adelantan, durante 2021, el proyecto *Observatorio Legislativo: diálogos sobre lo fundamental*, que busca contribuir, mediante el diálogo intersectorial, al análisis de los desafíos que enfrenta Colombia en materia legislativa, y que impactan la calidad institucional, el desarrollo económico y el progreso social.

1. CONTEXTO

La pandemia y el gasto para atender la crisis

El 2020 presentó un reto para todos los gobiernos a nivel mundial al enfrentarse a la contingencia por COVID-19 y los efectos que esta produjo en el factor económico y social. En términos agregados, dicha crisis conllevó a un aumento de la deuda de casi el 100% del PIB mundial, de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (BBC, 2020).

En el caso de Colombia, entre las medidas empleadas para frenar los efectos causados por la emergencia sanitaria y el confinamiento obligatorio, se generó el Fondo de Mitigación de Emergencias, FOME. Por medio de este se han desembolsado aproximadamente \$29.7 billones de pesos - hasta el mes de marzo de este año -, pero que cuenta con un presupuesto de \$40.5 billones de pesos (Forero et al, 2021).

Este FOME se utilizó para fortalecer el sistema de salud con la compra de elementos médicos y camas de Unidades de Cuidado Intensivo, apoyar a las empresas que vieron reducidos sus flujos de caja con el fin de evitar que cerraran y ayudar a los trabajadores por cuenta propia y no asalariados que se vieron imposibilitados para trabajar durante las medidas de aislamiento preventivo. Un año después del inicio de la emergencia es necesario empezar a consolidar una estrategia de recaudo eficiente para pagar la deuda contraída.

Ahora bien, la pandemia agravó la situación, pero recordemos que Colombia ya venía arrastrando dos tipos de déficits: Uno, el fiscal: ósea, gastando más de lo que entra en impuestos. El Ministerio de Hacienda calculó un déficit fiscal que podría subir al 8,6% del PIB este año¹. Y el otro es el externo: es decir, las importaciones son mayores a las exportaciones. A febrero de 2021, el DANE reportó un déficit en la balanza comercial colombiana de US \$714,6 millones².

¹ <https://elpais.com/economia/2021-04-15/ivan-duque-propone-una-subida-de-impuestos-para-cubrir-el-hueco-fiscal-de-la-pandemia-en-colombia.html>

² <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/balanza-comercial>

Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

La nueva reforma tributaria

El Gobierno de Iván Duque, a través de su Ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla, dio a conocer el texto de una nueva Reforma Tributaria, llamada de [Ley de Solidaridad Sostenible](#). Pretende recoger en total 23,4 billones de pesos, más del doble del recaudo de cualquiera de las reformas presentadas en la última década. Según el Ministerio de Hacienda, para poder financiar la dinámica actual del gasto público es necesario: (i) elevar el recaudo en 1.5% y (ii) reducir la evasión y elusión un 1.1% del PIB.

En su componente de gasto social (lo solidario), se plantea la profundización de la asistencia social haciendo permanente el programa Ingreso Solidario, el primero de transferencias no condicionadas en la historia del país. Además, los programas de transferencias monetarias condicionadas previas a la pandemia se mantendrán tanto en montos como beneficiarios (Familias en Acción, Jóvenes en Acción, y Colombia Mayor). El objetivo es garantizar un ingreso mínimo a los hogares que se encuentran en condición de pobreza (3.4 millones de hogares/13.5 millones de personas) y de pobreza extrema (1.3 millones de hogares/5.3 millones de personas)³.

Sin embargo, en el trámite de esta nueva reforma, Colombia se sigue enfrentando a una débil discusión y construcción de política tributaria. No se corrige la principal causa que determinó la Comisión de Expertos Internacionales en Beneficios Tributarios para la disfuncionalidad del sistema tributario colombiano. El país no logra cumplir con los estándares internacionales de eficiencia, equidad y simplicidad, ya que hay un proceso deficiente de elaboración de políticas. Los sucesivos gobiernos y legisladores han empleado este régimen tributario para intentar abordar las falencias económicas estructurales de Colombia y han fracasado en gran medida. Tales fallas no pueden resolverse únicamente con el sistema tributario, y sería mejor atacarlas de raíz. Las reformas fragmentadas se han introducido regularmente para intentar contrarrestar los desequilibrios del sistema. Estas a menudo se han materializado en gastos tributarios y varias no se aplican a menudo en los países de la OCDE, debido a su carácter distorsionante⁴.

Algunas características complejas del sistema tributario

Para autores como Santamaría (2021) los problemas de ineficiencia del sistema tributario se caracterizan por:

- Tener un recaudo más bajo que el promedio de los países de la OCDE, así como también de países vecinos como México o Chile. Además, comparado con el gasto en el que incurre el gobierno, se evidencia una tendencia desde la introducción de la Constitución de 1991 en donde los ingresos tributarios se quedan cortos para cubrirlos, con una brecha proyectada del 8.6% del PIB para 2021.
- Tener una diferencias muy marcadas en las cargas tributarias entre sectores, regímenes tributarios de exenciones de renta – como en las entidades sin ánimo de lucro y las zonas

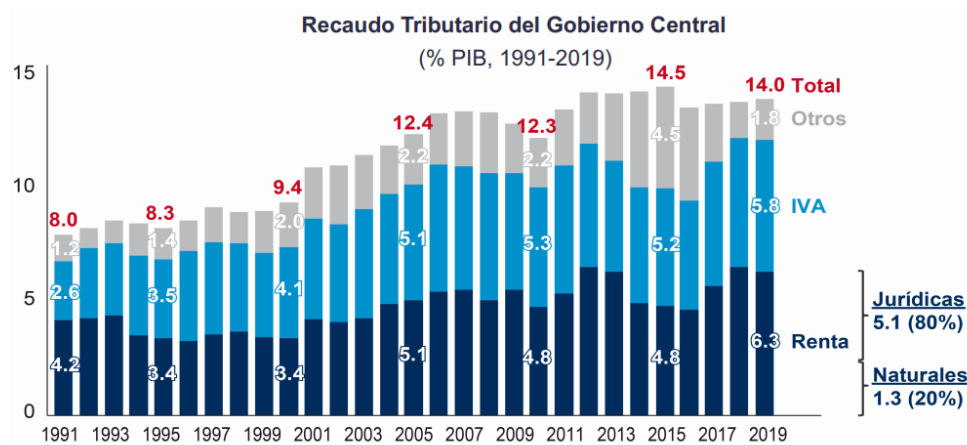
³ Presentación de la Ley de Solidaridad Sostenible: <https://www.youtube.com/watch?v=DkNJQsHe5Wg>

⁴ Informe de la Comisión de Expertos Internacionales en Beneficios Tributarios: <https://www.dian.gov.co/dian/Paginas/OCDE-CEBT.aspx>

Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

francas – y multiplicidad de exenciones que no poseen con el suficiente criterio económico y técnico y que terminan por generar inequidades horizontales para las empresas que podrían conllevar al desplazamiento entre y sectores y el debilitamiento de alguno de ellos.

- Tener impuestos que son intrínsecamente regresivos – esto es, poco equitativos verticalmente – como el IVA y que tienen un peso significativo en el recaudo total. Aunque la regresividad del IVA ha buscado disminuirse a través de exenciones, o el más reciente mecanismo de devolución del IVA.
- No tener un techo para el gasto público del país y tener una alta influencia de los ciclos económicos sobre el sistema tributario, de tal manera que no se puede evitar plantear reformas tributarias en intervalos de tiempo cortos.

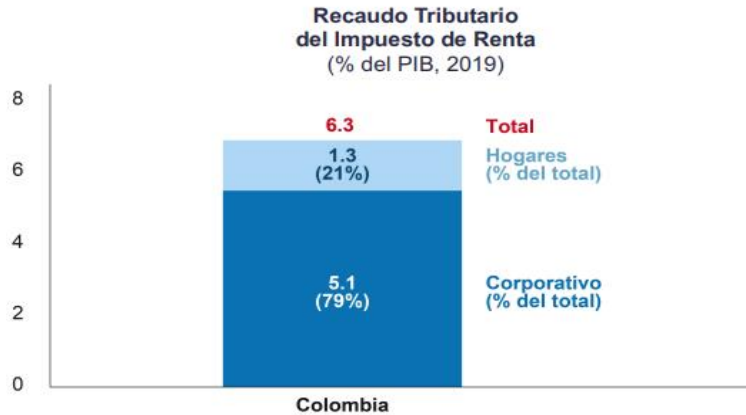


Fuente: MHCP. "Balance Gobierno Nacional Central".

Fuente: Santamaría (2021). Ahora si llegó el momento de la reforma tributaria. ANIF

- El uso frecuente de reformas tributarias aumenta la complejidad de la estructura al tiempo que la vuelven cada vez más fragmentada. Esto se debe en parte a que las reformas que se elaboran no alteran aspectos estructurales del recaudo y que terminan por generar desincentivos para la actividad productiva. La tributación en Colombia no es eficiente desde el punto de vista administrativo ni económico:
 - Por un lado, su complejidad hace que sea difícil de monitorear el cumplimiento tributario, generando altos índices de evasión tributaria – que en 2019 registró un 30% del total que se recauda, es decir, un 3% del PIB (la república, 2019) – y que hacen visibles los impedimentos de la DIAN, tanto en materia de personal como de actualización tecnológica para atender las demandas de la administración tributaria.
 - Por otro lado, la estructura tributaria actual del país castiga de manera significativa la inversión, el empleo, el crecimiento y la productividad de las empresas, en donde estas, por citar un ejemplo, estas contribuyeron en 2019 con el 79% del total de impuesto de renta declarado.

Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental



Fuente: DIAN y MHCP. "Balance Gobierno Nacional Central".

Fuente: Santamaria (2021). Ahora si llegó el momento de la reforma tributaria. ANIF

- La presencia de impuestos altamente distorsionantes como el Gravamen a los movimientos financieros (4xmil) o el ICA que se instauraron para ayudar a equilibrar el presupuesto sin tener en consideración que podrían generar desincentivos para la formación de empresa o la utilización de determinados servicios.
- La base gravable del país es muy estrecha. Sólo el 15.4% de personas ocupadas del país declaran el impuesto a la renta y sólo el 7.2% de estas efectivamente contribuyen dicho impuesto, es decir, aproximadamente 1.7 millones de las más de 22 millones de personas ocupadas a lo largo del país. Esto hace que el sacrificio fiscal del Colombia sea el más alto de América Latina.

Ingresos tributarios no percibidos como % del PIB



Fuente: DIAN / CEPAL 2019

Fuente: Comisión de expertos en beneficios tributarios (2021). Presentación de Fenwarth. Evento del Observatorio legislativo.

Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

La Comisión de Expertos Internacionales en Beneficios Tributarios

Tras siete meses y a través de 32 sesiones ordinarias con la participación de actores de la sociedad civil, gremios y representantes de la academia la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios entregó su [informe final](#) de recomendaciones al Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La Comisión adelantó su labor a través de cinco mesas de trabajo, a saber: (i) Gastos tributarios en IVA. (ii) Impuesto sobre la renta para personas jurídicas. (iii) Ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, rentas exentas, y beneficios tributarios para el campo. (iv) Personas naturales, trabajo y dividendos. Y (v) Tratamiento tributario preferencial para zonas francas y centros de distribución logística internacional en Colombia.

A través del [Decreto 855 de 2020](#) se designaron cinco expertos internacionales para integrar esta comisión: Kent Smetters, profesor de la Escuela de Negocios de la Universidad de Pennsylvania; Pascal Saint-Amans, director del Centro de Política y Administración Tributaria de la OCDE; Jeffrey Owens, autoridad en impuestos y profesor de reconocidas universidades; Brian Arnold, catedrático de Derecho Tributario en la Universidad de Waterloo; y David Rosenbloom, director del Programa de Tributación Internacional de la Universidad de Nueva York. La Secretaría Técnica estuvo a cargo de manera conjunta entre la OCDE y la DIAN.

En el informe presentado por la comisión enfatiza en la necesidad de volver más eficiente el sistema tributario y distribuir mejor las cargas entre personas naturales y empresas para que estas últimas no se vean tan afectadas. La pandemia ha visibilizado aún más las deficiencias de la estructura impositiva del país y en parte, los diferentes beneficios tributarios incluidos en las anteriores reformas tributarias impiden que este opere de manera más efectiva, desincentivando las iniciativas empresariales, generando espacios para la elusión y la evasión y, en consecuencia, frenando el desarrollo económico del país.

Respecto de la coyuntura la comisión identifica que,

“El enfoque tradicional colombiano para la introducción de reformas fragmentadas no generará suficientes ingresos para financiar el déficit presupuestario del gobierno. Se requiere una reforma fundamental y la crisis actual debería emplearse con el fin de mejorar el diseño del sistema tributario. Esto no solo ayudaría a recaudar ingresos a corto plazo, sino que también podría permitirle a Colombia acercarse a un sistema tributario más simple, eficiente y equitativo; uno que financie un fortalecimiento en la red de protección social, así como una mayor inversión en infraestructura, educación y salud, con el fin de generar prosperidad para todos los colombianos”.
(p. 5, 2021)

Por ello, se propone mejorar el proceso de elaboración de políticas tributarias para que sirva al cambio sostenible. Los expertos de la comisión plantean tres formas en las que Colombia puede elaborar mejores políticas:

1. Creando un grupo independiente de expertos en impuestos y finanzas públicas para ayudar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el desarrollo de una estrategia para implementar

Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

las reformas sugeridas en este informe y brindar asesoramiento sobre el futuro del sistema tributario colombiano y temas relacionados.

2. Obligando a que cada nueva propuesta de ley tributaria incluya un capítulo en su exposición de motivos que contemple la justificación de la reforma y una evaluación económica detallada de sus costos y beneficios. Debe ser completada por el Ministerio de Hacienda y la DIAN. El grupo independiente de expertos en impuestos y finanzas públicas antes mencionado debe entonces revisar y validar las evaluaciones.
3. Dándole un mandato más sólido y mayores recursos a la Coordinación de Estudios Económicos de la DIAN, para que la entidad produzca un reporte independiente anual en materia de gastos tributarios, el cual enumere todos los gastos tributarios en operación dentro del sistema tributario colombiano e identifique sus costos e implicaciones distribucionales.

Las recomendaciones de la comisión de expertos en beneficios tributarios están divididas intertemporalmente entre las que deberían ejecutarse en el corto plazo y las que se deberían llevar a cabo de forma escalonada en el mediano y largo plazo. A su vez, dichas recomendaciones se podrían separar: recomendaciones generales, sobre el impuesto a la renta, sobre el IVA y el régimen de impuestos corporativos.

Para las recomendaciones generales se tiene que:

- Como se ha mencionado ya, es necesario generar una reforma tributaria fundamental que propenda por una mayor eficiencia del recaudo en el país, en vez de realizar varias reformas marginales.
- Definir un sistema tributario de referencia de tal manera que se pueda identificar con mayor facilidad los gastos tributarios (*benchmarking*).
- Mejorar el proceso de formulación de políticas tributarias.
- Estandarizar el catastro a nivel nacional.
- Aumentar la digitalización y modernización de las operaciones llevadas a cabo por la DIAN.

Sobre el impuesto de la renta para las personas:

- Aumentar la base gravable. Esto se logra reduciendo exenciones e ingresos no constitutivos, eliminando algunas deducciones al impuesto y en especial aquellas que están vinculadas a los ingresos. También es importante disminuir el rango de ingresos no gravados y el número de rangos tarifarios.
- Mejorar el diseño de los impuestos que gravan la renta y continuar con el intercambio de información para garantizar una tributación justa.
- Fortalecer el cumplimiento del impuesto a la renta, especialmente para personas independientes.

Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

Sobre las recomendaciones sobre el IVA:

- Reducir los bienes y servicios exentos y excluidos, siempre y cuando se pueda asegurar que el mecanismo de compensación del IVA sea efectivo y llegue a toda la población de bajos recursos. En caso negativo, es más propicio mantener esta exención para evitar mayor regresividad del impuesto
- Aumentar la tarifa reducida del 5% a una tasa entre el 10% y el 12%. Del mismo modo, buscar gravar la mayor cantidad posible de bienes y servicios a la tarifa normal del IVA.
- Analizar el descuento del IVA sobre el impuesto de renta y considerar descontarla en la declaración del IVA. Esta recomendación sólo puede llevarse a cabo una vez se mejore el diseño de recaudación del IVA.
- Incrementar impuestos sobre bienes y servicios que sean perjudiciales para la salud y el medio ambiente.
- Incluir a las zonas francas – especialmente a las zonas francas permanentes especiales – en el régimen ordinario del IVA. Si esto no es posible, entonces es fundamental evitar la creación de nuevas zonas francas permanentes especiales.

Respecto a los impuestos corporativos:

- Eliminar impuestos distorsionantes como el ICA y el GMF. Sin embargo, es importante mantener las deducciones de estos impuestos sobre el impuesto de renta hasta resolver las distorsiones de base.
- Trabajar en pro de igualar el tratamiento fiscal en los diferentes sectores productivos con el fin de disminuir la inequidad horizontal.
- Reducir la tarifa general de los impuestos corporativos de modo que este sea competitiva a nivel regional. También es relevante denotar que las zonas francas deben permanecer como tal hasta que se asegure que la competitividad del régimen ordinario.
- Dado el buen desempeño del régimen de tributación simple no se recomiendan cambios en el corto plazo, sino utilizarlo para incentivar a más empresas a incorporarse a él, especialmente en el sector agrícola.
- Para fomentar el desarrollo del campo, es necesario avanzar con la formalización de las empresas agrícolas. Sin embargo, la comisión advierte que las problemáticas de este sector no serán resultas únicamente mediante políticas fiscales, sino que deben incluirse políticas e inversiones estructurales, como la inversión en infraestructura.

2. REFLEXIONES Y PROBLEMAS IDENTIFICADOS⁵

Después de realizada la presentación inicial de Catherine Fenwarth, miembro de la Secretaria Técnica de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, sobre las principales recomendaciones de la comisión, los participantes estuvieron de acuerdo en la importancia que tienen las comisiones de sabios

⁵ En el diálogo sobre lo fundamental de la reforma tributaria participaron: Catalina Ortiz (Representante a la Cámara), Christian Munir Garcés (Representante a la Cámara), Álvaro Parra, Javier Garay, Álvaro Grajales, Iván Darío Mejía, Alí Prieto, y Jorge Coronel.

Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

en la formulación eficiente y con fundamentos técnicos sobre mejoras al sistema tributario. También denotan dos aspectos importantes frente a este debate que son el diálogo que ha propiciado el gobierno con los sectores productivos acerca de los ítems de la reforma y la relevancia de la oposición en generar presiones para aumentar los mecanismos de revisión sobre los cambios en la estructura impositiva colombiana.

Respecto a las realidades del sistema tributario, los asistentes coinciden en que es necesario avanzar en la disminución de las cargas tributarias sobre las empresas, de tal suerte que estas puedan generar más ingresos y se fomente el empleo. Sobre este tema señalan, primero, la falta de competitividad del país como una consecuencia de los costos fiscales y segundo, la complejidad del mismo sistema también generar desincentivos a la informalidad.

Compensación del IVA y transferencias monetarias

Los participantes recogen las ideas planteadas por la doctora Fenwarth sobre la importancia de generar un mecanismo de compensación competente del IVA en caso de que se amplíe la base gravable de este impuesto. Dicho mecanismo debe ser capaz de llegar no sólo a toda la población pobre sino también a la población vulnerable del país. Es decir, la población que no es considerada pobre pero que, ante cambios repentinos en la economía, podrían caer en la pobreza.

Ahora bien, la población considerada en condición de pobreza son unos 3.4 millones de hogares o 13.5 millones de personas. La población considerada de pobreza extrema son unos 1.3 millones de hogares o 5.3 millones de personas. A esta cifra también debe sumársele la población vulnerable, que es aquella población no pobre con ingresos equivalentes a hasta de dos líneas de pobreza y que en 2019 conformaban el 31% de la población total del país – Aproximadamente 15.1 millones de personas –. En el caso de Colombia, las transferencias monetarias que se realizaron en Colombia ayudaron a frenar la caída de miles de personas en la pobreza. Según una investigación del PNUD de no haberse realizado estas transferencias, la pobreza monetaria hubiera incrementado en 3.5 millones de personas. (Díaz et al, 2021).

Es importante resaltar que estas transferencias consideran tanto las devoluciones del IVA como Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor y el Ingreso Solidario. Los participantes del evento señalan la relevancia de este tipo de ayudas, especialmente en épocas de crisis, pero también mencionan la posibilidad de integrar todas las transferencias a las personas con el propósito de sofisticar y mejorar el sistema de subsidios y con ello, mejorar su monitoreo y asegurarse de que estos lleguen efectivamente a la población que los necesita. Esta idea es concordante con otros sectores y estudios del país, como es el que caso de las recomendaciones de la ANIF.

Base gravable e informalidad

Hay un consenso entre los participantes del evento – y en general, de los estudios que se han realizado alrededor del sistema tributario – y es la necesidad de aumentar la base gravable del impuesto de renta

Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

para personas naturales. Ya se mencionó anteriormente la base tan estrecha con la que cuenta Colombia, que no se compara con los estándares de organizaciones como la OCDE, en donde las personas naturales pagan el 70% del total del impuesto a la renta, comparado con un 21% en Colombia (Salazar, 2021). Empero, los participantes concuerdan que los aumentos de la base gravable deben ser cuidadosos al definir los montos a declarar, de forma que no se generen efectos sobre la clase media del país al fijar umbrales muy bajos, ni tampoco de la población vulnerable.

Esta preocupación surge de los comentarios que realizó el ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla, en el seminario organizado por la ANIF. En ella explica que, a priori, las declaraciones de renta iniciarían cuando las personas devenguen 2.5 millones de pesos mensuales y se empezaría a pagar desde los 2.58 millones de pesos mensuales con tarifas progresivas del 0.20% al 12.7%.

Ante la perspectiva de un aumento en los tributos de las personas, surge la duda entre los participantes del evento sobre de qué forma se puede concientizar a las personas de la importancia y la necesidad de pagar impuestos en miras de asegurar los diferentes programas del Gobierno y en este mismo sentido, es importante analizar mediante qué tipo de acciones se puede recuperar la legitimidad del Estado. Lamprea y González (2020) encuentran en su investigación que el 78% de las 384 personas encuestadas tiene una imagen negativa sobre el uso y manejo de los impuestos que son recaudados y que estos no son invertidos en obras para la sociedad civil.

La propuesta de ampliar la base para personas naturales va de la mano con la importancia de disminuir las cargas tributarias de las empresas de tal suerte que estas logren una mayor competitividad. Los asistentes concuerdan con la doctora Fenwarth y con diferentes investigaciones de organismos multilaterales en que las empresas en Colombia tienen cargas tributarias muy altas que deberían ser reevaluadas en el corto y mediano plazo. Entre estas, los asistentes opinan la necesidad de dar un debate en torno al impuesto de industria y comercio, ICA, con el fin de sustituirlo o eliminarlo para evitar las distorsiones de este sobre el proceso productivo de las empresas.

De acuerdo con el informe de la comisión el ICA es altamente distorsionante debido a que se gravan sobre el volumen de los negocios y no sobre las ganancias, obligando a las empresas que presentan alto volumen de operaciones comerciales pero pocas ganancias a enfrentarse a cobros tributarios muy elevados. A su vez, se pueden presentar situaciones de doble tributación o desconocimiento de la obligación tributaria que conllevan a un impacto financiero negativo para las finanzas corporativas (Guarnizo et al, 2019).

Si bien aumentar la competitividad de las empresas es vital para fortalecer el desarrollo económico del país, reducir las cargas tributarias para las empresas también tiene efectos positivos sobre la formalización de las empresas que actualmente se clasifican como informales. Sobre esto, los asistentes opinan necesario dejar de ver la formalización como un discurso y empezar a generar acciones que propendan por ello. Según los comentarios de uno de los participantes (Parra, 2021) los países de la OCDE tienen un empleo informal entre 7% y el 13%, mientras que en Colombia la informalidad asciende al 60% del total empleo. Esto también indica que los impuestos están recayendo sobre el 40% de la población ocupada formal.

Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

La contradicción sobre los “impuestos saludables” e “impuestos verdes”

Si bien la comisión señala la relevancia de estipular este tipo de impuestos a raíz de la tendencia mundial, los participantes del evento presentan opiniones diversas respecto a esta propuesta. Respecto a los impuestos saludables, los participantes consideran relevante especificar a qué bienes y servicios se hacen referencia, puesto que puede ser un concepto con muchas interpretaciones. De la misma forma, se debe considerar cuál es la función de estos impuestos, si aumentar el recaudo o generar cambios en el comportamiento dado que la evidencia internacional no es concluyente acerca de los efectos de este tipo de impuestos en el cambio de comportamiento de las personas. Para el caso de los impuestos saludables, la evidencia muestra que el impuesto per se no genera cambios significativos en el comportamiento, sino que debe ir acompañado de subsidios a bienes y servicios considerados más saludables y campañas de concientización.

Otro factor a considerar es el hecho de que este tipo de impuestos pueden tener consecuencias no anticipadas, como la regresividad del impuesto o posibles aumentos en el contrabando de estos productos gravados y, por lo tanto, algunos participantes advierten la necesidad de mirar con detalle estas propuestas y llevar a cabo investigaciones en el contexto colombiano.

Por otro lado, – respecto a los impuestos verdes – se destaca la importancia de estos para generar cambios en el comportamiento de las personas, dejando de un lado su capacidad de recaudo; pero, por otro lado, se generan dudas acerca de cómo estos impuestos aplicados al etanol o la gasolina pueden afectar la competitividad de las empresas en términos del transporte de los productos en el interior de Colombia y, sobre todo, respecto al mercado internacional.

Zonas francas, impuesto al patrimonio y otras consideraciones

Al respecto de las zonas francas, algunos participantes defienden la presencia de las zonas francas en el país, a pesar de las críticas que se hacen, aludiendo a los efectos positivos que han tenido estas sobre la generación de empleo y la experiencia internacional. Sobre esto, se considera que, teniendo en cuenta sus beneficios, las empresas que hacen partes de las zonas francas del país no tienen fundamentos técnicos para estar allí y que, en realidad, gran parte de su producción se destina al mercado local, por lo que la presencia de este régimen especial termina generando inequidades horizontales. A su vez, la Comisión hace énfasis en la complejidad que tiene el Gobierno en monitorear a las Zonas Francas, y especialmente a las Zonas Francas permanentes especiales debido a que éstas dispersas en el territorio colombiano.

Los participantes consideran que las zonas francas podrían ser útiles en la medida que puedan atraer inversionistas extranjeros y de igual forma, puedan fortalecer la exportación de las empresas que pertenecen a ella. En caso negativo, las zonas francas sólo causarían distorsiones y, por tanto, deberían ser eliminadas una vez el régimen ordinario sea competitivo.

También se generan comentarios en torno a la pertinencia y continuidad del impuesto al patrimonio. Para algunos, estos impuestos son poco progresivos debido a la multitud exenciones que favorecen en mayor medida a los hogares con mayor riqueza. Sin embargo, algunos participantes del evento

Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

consideran que este tipo de impuestos podrían generar fuga de capitales en el largo plazo y por ende, deberían revisarse.

Los participantes también concluyen la relevancia de consolidar una reforma tributaria coordinada con una revisión sobre la eficiencia y pertinencia del gasto público con la intención de evitar recurrir a reformas tributarias constantes para solventar dichos gastos. Según el BID (Chacón, 2021) el 4.9% del PIB se va en la ineficiencia del sector público, y, por ende, si la intencionalidad del gobierno es llevar al país a una senda de austeridad se hace pertinente analizar los rubros del gasto del Estado, como el tamaño del gobierno y las transferencias a los gobiernos subnacionales.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Existe una necesidad apremiante de estabilizar la deuda pública.

Sabemos que la sostenibilidad de las finanzas públicas es condición necesaria para la estabilidad de la macroeconomía. Como se señaló en el Plan Financiero de 2021 presentado en marzo del presente año, la pandemia del COVID-19 tuvo un efecto importante en distintos aspectos del balance fiscal. Por una parte, implicó una demanda de recursos importante para atender la emergencia sanitaria y compensar parcialmente las caídas de los ingresos de los hogares y las empresas.

El gasto total adicional de la emergencia en el bienio 2020-2021 es cercano a 4% del PIB. Un segundo efecto importante, tiene que ver con la reducción de los ingresos derivados de la contracción en la actividad económica y el deterioro de los términos de intercambio, que fueron resultado de la necesaria estrategia para combatir la pandemia en Colombia y en el resto del mundo.

Finalmente, un tercer efecto, tiene que ver con el impacto directo del menor crecimiento y de la depreciación cambiaria sobre la relación de deuda a PIB. La unión de los efectos anteriores significó un incremento sustancial en el endeudamiento público, que de acuerdo con estimaciones oficiales ascendería alrededor del 50.3% del PIB.⁶

El Gobierno debe dar ejemplo de solidaridad a través de austeridad y eficiencia.

No necesitamos más Estado, sino mejor Estado. Frente al argumento de que los impuestos —cuando se gastan bien— reducen la pobreza y la desigualdad y hacen de esta una sociedad más justa, habría que recordar que, según una encuesta del Foro Económico Mundial, Colombia es de los peores países del mundo en eficiencia del gasto público: puesto 129, solo superado por Zimbabue, El Salvador, Venezuela y cuatro países más.⁷

⁶ Exposición de motivos PL Solidaridad Sostenible: <https://www.dropbox.com/s/7nethos51o0maz0/P.L.594-2020C%20%28SOLIDARIDAD%20SOSTENIBLE%29.pdf?dl=0>

⁷ https://reports.weforum.org/pdf/gci-2017-2018-scorecard/WEF_GCI_2017_2018_Scorecard_EOSQ043.pdf

Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

Por su parte, la OCDE señala que Colombia es uno de los miembros donde menor efecto tiene el gasto público en su amplia desigualdad. Es decir, cobramos impuestos (sobre todo, impuestos altísimos a unas pocas empresas), pero estos no tienen mayor impacto en reducir las brechas sociales.⁸

Lo que debiese también debatirse en la opinión pública, desde una perspectiva liberal es:

- ¿No vale la pena hacer una fuerte reducción y reasignación de todo ese gasto mal hecho antes de pedir más impuestos?
- ¿No vale la pena pedir un recorte a la clase política antes de que le pidan a la clase media que recorte sus ingresos?

La mejor política social es tener un empleo.

El PL de Solidaridad Sostenible tiene un componente para el fomento de empleo necesario, pero no suficiente. Se plantea un programa de recuperación de empleo (a través del subsidio por 4 años a cotizaciones de seguridad social), un programa de impulso al empleo para grupos con alta incidencia en desempleo (a través del subsidio temporal a seguridad social a jóvenes de primer empleo, personas en condición de discapacidad, aprendices del SENA, mujeres mayores a 40 años en desempleo y adultos mayores no pensionados) y la extensión del Programa de Apoyo al Empleo Formal-PAEF hasta junio de 2021.

Sin embargo, al margen de la discusión de este Proyecto de Ley, el país no está discutiendo seriamente la flexibilización y liberalización del mercado laboral, o los costos no salariales que desincentivan la formalización empresarial. El Código Sustantivo del Trabajo ha sufrido pocas modificaciones desde su adopción en 1950. Esto ha generado ambigüedades y obsolescencias en el marco jurídico laboral.⁹

Es inaceptable que la plata pública se la roben. Los impuestos no se ven.

La desviación de los recursos públicos y la toma de decisiones que benefician únicamente intereses particulares, afectan la vida de las personas y disminuyen la legitimidad y la confianza en el Estado. Según el Barómetro de Confianza de Edelman 2021 la institución en la que más desconfían los colombianos continúa siendo el Gobierno. Colombia se ubica en el cuarto lugar como una de las naciones con mayor desconfianza en esta institución, con 20 puntos por debajo del promedio global que se encuentra en 53%¹⁰. La corrupción y la política clientelista (“mermelada”) son canales para perder dineros públicos.

⁸ <https://twitter.com/Tinojaramillo/status/1380222241372266502?s=20>

⁹ https://compite.com.co/wp-content/uploads/2020/11/web-CPC_INC_2020_2021_LIBRO_DIGITAL_PAGINAS.pdf

¹⁰ <https://www.edelman.lat/estudios/edelman-trust-barometer-2021-colombia>

Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

BIBLIOGRAFÍA

- BBC (2020). Cómo el covid-19 generará la mayor deuda pública mundial de la historia (y por qué no es necesariamente algo malo). [visitado el 11 de abril de 2021]: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-54981305>
- Chacón C. (abril de 2021). Comentarios y opiniones. En *Observatorio Legislativo: El sistema tributario y la reactivación económica en Colombia*. Seminario virtual
- Comisión de Expertos para la equidad y la competitividad tributaria (2015). Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público. Bogotá: Fedesarrollo.
- Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021). Informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios: <https://img.lalr.co/cms/2021/03/17165545/Informe-Comite-Expertos-DIAN-OCDE2021.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2021). Pandemia provoca aumento en los niveles de pobreza sin precedentes en las últimas décadas e impacta fuertemente en la desigualdad y el empleo. Comunicado de prensa [visitado el 13 de abril de 2021]: <https://www.cepal.org/es/comunicados/pandemia-provoca-aumento-niveles-pobreza-sin-precedentes-ultimas-decadas-impacta>
- DANE (2020). Pobreza monetaria en Colombia, año 2019. Boletín Técnico.
- Díaz Y., Narváez L., Alvarado F., & Chávez S. (2021). Covid-19, mercado laboral y pobreza monetaria en Colombia: Efecto potencial de las transferencias del gobierno a los hogares. PNUD.
- Fenwarth C. (abril de 2021). Resultados de la comisión de expertos en beneficio tributarios. Observatorio Legislativo: El sistema tributario y la reactivación económica en Colombia. Evento virtual.
- Forero L., Reyes L. & Oviedo J (2021). Un año de la pandemia: opacidad en los gastos y una reforma tributaria para pagarlos. *070 política y Sociedad*: <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/un-ano-de-la-pandemia-opacidad-en-los-gastos-para-la-emergencia-y-una-reforma-tributaria-para-pagarlos/>

Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

- Guarnizo E., Riaño L., Larrota A., & Gómez C. (2019) El impuesto de industria y comercio y los problemas de la doble tributación: estudio de caso óptica colombiana. [Tesis de grado]. Universidad Piloto de Colombia. Bogotá, Colombia.
- Lamprea A. & González F. (2020) Percepción del pago de los impuestos en Colombia: análisis sistemático de literatura. [Tesis de grado]. Universidad Cooperativa de Colombia. Villavicencio, Colombia.
- La república (marzo de 2021). Reforma tributaria busca \$25,4 billones, de los cuales \$10,5 billones vendrían del IVA. [visitado el 13 de abril de 2021]: <https://www.larepublica.co/economia/gobierno-busca-recaudar-254-billones-con-la-tributaria-estos-serian-los-puntos-principales-3143129>
- La República (diciembre de 2019). La evasión equivale a 30% del total de lo que se recauda de impuestos al año. [visitado el 11 de abril de 2021]: <https://www.larepublica.co/economia/la-evasion-equivale-a-30-del-total-de-lo-que-se-recauda-de-impuestos-al-ano-2945888#:~:text=La%20Dian%2C%20anualmente%2C%20tiene%20metas,estos%20movimientos%20%249%2C6%20billones.&text=En%202019%2C%20la%20meta%20de,cuales%20van%20%2412%2C7%20billones.>
- Salazar C. (abril de 2021). La tarifa del impuesto de renta a empresas en Colombia es de las más altas de la Oede. La república [visitado el 13 de abril de 2021]: <https://www.larepublica.co/economia/la-tarifa-del-impuesto-de-renta-a-empresas-en-colombia-es-de-las-mas-altas-de-la-ocde-3152287>
- Santamaria M. (abril de 2021). Ahora sí llegó el momento de la reforma fiscal. En ANIF, Ahora sí llegó el momento de la reforma fiscal. Seminario virtual.
- Parra A. (abril de 2021). Comentarios y opiniones. En *Observatorio Legislativo: El sistema tributario y la reactivación económica en Colombia*. Seminario virtual