



MEMORIA
Mesa de Expertos Virtual
 22 de julio de 2021 | 8:00 am

Proyecto de Ley de Inversión Social: ¿Llegó la hora de la austeridad?

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

El pasado 13 de julio el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presentó las líneas generales del [Proyecto de Ley de Inversión Social](#) (Reforma Tributaria 2.0). Este PL se compone de cuatro módulos que definen el recaudo y la destinación de los recursos en los próximos años:

Inversión social para la reactivación económica	<ul style="list-style-type: none"> • Ingreso Solidarios hasta 2022 • Ampliación PAEF hasta final del 2021 • Más recursos para Matrícula Cero • Incentivos para creación de empleo
Austeridad en el gasto público	<ul style="list-style-type: none"> • Limitación de burocracia • Ahorro en gasto de bienes y servicios
Formalización tributaria	<ul style="list-style-type: none"> • Facturación electrónica • Anti-evasión • Control por georreferenciación en venta de inmuebles
Carga tributaria	<ul style="list-style-type: none"> • Sobretasa al sector financiero • Normalización tributaria

Se destaca que en el proyecto la primera línea de financiación deba ser la eficiencia del gasto del Estado y las medidas anti-evasión fiscal. Según el Ministro de Hacienda, José Manuel Restrepo, el PL de Inversión Social se financia en un 31% del mismo Estado, por la vía de austeridad del gasto público y lucha contra la evasión de impuestos.¹ En números, se espera que el Estado ahorre unos 1,9 billones de pesos anuales.

¹ [Proyecto de reforma tributaria no contempla venta de activos de la Nación: MinHacienda.](#)

Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

En concreto, las medidas de austeridad consistirían en (i) limitar el crecimiento de la burocracia, manteniendo la capacidad adquisitiva de los trabajadores públicos, (ii) restringir los cambios en la planta de personal y congelar las vacantes, (iii) limitar los gastos en bienes y servicios, (iv) llegar a un 50% del ahorro en gasto de viáticos, papelería, publicidad, vehículos y combustibles en un periodo de 10 años, y no renovar telefonía celular, ni planes de telefonía móvil, internet y datos. (v) controlar costos de arrendamiento, promoviendo el teletrabajo y los eventos virtuales. (vi) Racionalizar los esquemas de seguridad, y (vii) controlar a los contratos de prestación de servicios, salvo aquellos que sean esenciales para el funcionamiento de las entidades.

Los retos en la sostenibilidad de las finanzas públicas

A raíz de la presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021, Corficolombiana, realizó un análisis que concluyó con algunas preocupaciones para el futuro de la sostenibilidad fiscal del país. Primero, para 2022 se proyecta un déficit del Gobierno Nacional Central de 7,0% del PIB, superior al de otros países de Latinoamérica. En particular, se resalta que los gastos de funcionamiento aumentarían de 15,9% en 2021 a 17,1% en 2022. Además, se recuerda que la deuda bruta seguiría aumentando, de 64,7% del PIB en 2020 a 66,8% en 2022, en un contexto de incremento de las tasas de interés ante la normalización de la política monetaria en EEUU.²

Segundo, en el periodo temporal entre 2023-2032, la reforma fiscal aumentaría los ingresos fiscales en 1,2% del PIB, pero la deuda bruta del Gobierno Nacional Central seguiría aumentando hasta un máximo de 69,0% del PIB en 2024 y luego caería lentamente hasta 32,8% en 2032. Estos niveles de deuda no son consistentes con un país grado de inversión, por lo que se espera que las calificadoras de riesgo rebajen la calificación de la deuda del país en moneda extranjera a grado especulativo.³

La ineficiencia del gasto en Colombia

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, Venezuela y cinco países más.⁴ Por su parte, la OCDE señala que Colombia es uno de los miembros en el que menor efecto tiene el gasto público.⁵ Es decir, cobramos impuestos, pero estos no tienen mayor impacto en reducir la pobreza y cerrar las brechas sociales.

También, el Banco Interamericano de Desarrollo en una estimación moderada sobre ineficiencias técnicas en el gasto público señala que en Colombia estas equivalen aproximadamente al 4,8 % del PIB, especialmente en tres categorías: transferencias focalizadas, compras públicas y remuneración a empleados.⁶

² López, J., Romero, J. & Vera, A. Informe Especial Marco Fiscal de Mediano Plazo 2021-2022. Recuperado de https://investigaciones.corficolombiana.com/macroeconomia-y-mercados/informes-especiales/informe-especial-marco-fiscal-de-mediano-plazo-2021-2022/informe_830572

³ Ibidem.

⁴ https://reports.weforum.org/pdf/gci-2017-2018-scorecard/WEF_GCI_2017_2018_Scorecard_EOSQ043.pdf

⁵ <https://twitter.com/Tinojaramillo/status/1380222241372266502>

⁶ <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/hacia-un-gasto-inteligente-para-america-latina-y-el-caribe/>

Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

2. DIÁLOGO

La presentación inicial estuvo a cargo del Ministro de Hacienda y Crédito Público, José Manuel Restrepo. A partir de ello, se generó un diálogo entre los asistentes en donde se sintetizan los siguientes elementos de análisis:

Colombia venía bien

Se referenció que, en diciembre del año 2019, Colombia tenía la tasa de crecimiento más alta de todas las economías de América Latina. Además, el país presentaba un buen resultado en materia de déficit fiscal. Se lograba después de 7 años superar el fiscal primario y se tenían cifras récord de crecimiento en buena parte de los sectores de la economía.

Con la pandemia la economía enfrentó una crisis. Sin embargo, a pesar de la caída de la inversión, Colombia fue el país que en América Latina tuvo el mayor flujo de capital neto. Es decir, se logró contener parte del impacto. El Fondo Monetario Internacional estimaba para ese año (2020) caídas entre el 8% y el 9%. Pero Colombia cayó 6,8% que, siendo una cifra alta, comparativamente con América Latina no fue uno de los más altos.

Una respuesta contra cíclica

Las medidas de política pública que contribuyeron a mitigar el impacto de la pandemia tuvieron un costo significativo. Después de haber estabilizado la deuda pública sobre un 50%, la deuda pública se elevó al 65%. En cuanto el déficit fiscal, después de haber logrado buenos resultados se elevó tres veces más de lo que se tenía en el año 2019.

En ese escenario se justifica el Proyecto de Inversión Social. La iniciativa pretender responder a:

- ¿Cómo asegurar la sostenibilidad fiscal?
- ¿Cómo atender respaldar la política social?
- ¿Cómo responder a la reactivación y crecimiento económico?

El propósito de austeridad

El Gobierno Nacional estima un ajuste de 1.9 billones de pesos de ahorro en el gasto público. Diversas medidas están contempladas. Por ejemplo:

- (i) limitar el crecimiento burocrático para que la masa burocrática no exceda el crecimiento de inflación, sosteniendo la capacidad adquisitiva de los trabajadores (que además tiene una defensa en el rango constitucional.);

Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

- (ii) restringir los cambios de planta de personal. Es decir, controlar cualquier crecimiento de planta de personal o cualquier modificación de estructura de planta de personal de entidad pública, a menos que sea a costo cero;
- (iii) Hacer un congelamiento de las vacantes que existan hoy en el país;
- (iv) tomar la decisión de que el crecimiento en la adquisición de bienes y servicios no supere la inflación en los siguientes 10 años;
- (v) avanzar en que Colombia logre un ahorro de por lo menos el 50% en los gastos asociados a temas de: viáticos, papelería, impresión, vehículos y combustibles;
- (vi) no renovar telefonía celulares, planes móviles de internet y datos;
- (vii) avanzar en el control de arrendamiento e instalaciones físicas para que el país también tenga en consideración el hecho de que debe tratar de reubicarse algunas de estas instalaciones de entidades públicas a zonas menos costosas incluyendo teletrabajo, conferencias y eventos virtuales;
- (viii) incluir un análisis rápido con la Unidad Nacional de Protección para lograr racionalizar los esquemas de seguridad;
- (ix) conceder facultades al Presidente de la República para la supresión, fusión, cesión y modificación de entidades del Estado;
- (x) incluir un control a contratos de prestación de servicios con personas naturales o jurídicas.

Una reforma minimalista

De acuerdo con algunos análisis, es muy atractivo que este proyecto sea corto y sumamente concreto en las necesidades. Esto hace que sea más fácil de tramitar. Sin embargo, se plantean dudas sobre las modificaciones que el Congreso haga. Es importante destacar que esta reforma tributaria se está discutiendo en un año preelectoral. Por eso, se llama la atención sobre las proposiciones que se vayan dando durante el trámite del proyecto en el Congreso. Aunque se considere minimalista, se reconoce que es una reforma importante tanto por su viabilidad política como por el monto que pretende recaudar: 15 billones. Ciertamente, la mejor propuesta tributaria es la que es capaz de salir adelante. Se puede hacer algo teóricamente perfecto, pero en la práctica puede ser ineficiente a tal punto en el que la iniciativa no sale a la luz

La inflexibilidad del gasto

Se suele justificar que hay un gran porcentaje de gasto público inflexible en Colombia por diferentes disposiciones constitucionales. Esto genera una rigidez de reforma para recortar el gasto o hacerlos más eficiente. Por ejemplo, se afirma que no se puede modificar las transferencias, que del

Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

presupuesto son 45 billones de pesos. También que no se puede tocar el tema de pensiones, mientras no haya una reforma estructural en materia pensional que para efectos del presupuesto son 43 o 44 billones. Por otro lado, si se mira el gasto en la nómina, el mayor gasto está conformado por la nómina de las Fuerzas Armadas, de la Policía, docentes y personal de la salud. En estos casos ni siquiera dándole funciones al Presidente de la República, se pueden tocar esas instituciones.

Tarifa plana

Existe mucha preocupación por el tema de la tarifa plana del 35% a las empresas. Algunos análisis indican que hay que mirar cómo hacemos para aliviarle un poco la vida a algunas empresas y emprendimientos que la han pasado muy mal por la pandemia. Se considera que esta tasa de renta les puede dar un golpe fuerte ahora que están empezando a salir.

Evolución de la DIAN

Se destaca cómo la DIAN ha intentado mejorar sus procesos, tanto internos como externos. Además, se apoya la idea de que este sea un elemento fundamental del articulado. La DIAN ha mejorado en la lucha contra la evasión, logrando resultados positivos en su reducción. Entre las medidas de austeridad y evasión se obtiene la tercera parte de los ingresos de la reforma.

La burocracia de la paz

En los últimos 10 años, el gasto del funcionamiento pasó de 84.000 mil millones a 211.000 mil millones, es decir que creció más o menos un 150%, lo que significa 15% al año. Esto es insostenible. La administración anterior creó unas 14 agencias en los diferentes ministerios inclusive en la Presidencia de la república. Hay casi tantas agencias como ministerios en Colombia que duplican funciones, que en su gran mayoría manejan contratistas. Es decir, no hay funcionarios oficiales. Y por ser contratistas están por fuera del control del Estado.

Beneficios tributarios

Se llama la atención sobre el hecho de que en el conjunto de documentos que presentó la Comisión de Expertos para la revisión de servicios tributarios, hay un documento que merece la pena ser revisado. Es una propuesta de proyecto de ley estatutaria de beneficios tributarios que tiene como objeto reglar los beneficios tributarios del futuro y reconocer que los beneficios tributarios no son la única herramienta que tiene el Estado para hacer política pública. Sino que realmente es una herramienta de segundo nivel. En Colombia se ha abusado de los beneficios tributarios, lo que nos ha llevado a una excesiva carga fiscal.

Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

3. CONCLUSIONES

El Estado colombiano, de cara a los ciudadanos, debe mejorar los procesos de trazabilidad presupuestal. Los ciudadanos deben saber, peso a peso, en qué gastan los políticos sus impuestos.

Debería garantizarse la usabilidad de los datos estadísticos que conforman el Presupuesto General de la Nación. Esto permitiría contar con información para exigir cuentas del gasto público, y proponer ajustes al mismo para lograr mayor eficiencia. Es indispensable que organizaciones independientes elaboren informes sobre las estimaciones de costos de las nuevas propuestas de políticas y de leyes que se tramitan en el Congreso.

De acuerdo con el Open Budget Index 2017 Colombia obtuvo un puntaje de transparencia de 47 sobre 100, lo que lo ubica en el grupo de países con Información Disponible Limitada, lo que impone entre otras medidas, la necesidad de que el Congreso realice un mayor escrutinio del marco presupuestario de mediano plazo, que incluya una revisión de los supuestos económicos y un pronóstico actualizado de los resultados presupuestarios.

Según el mismo índice el país obtiene un puntaje de 15 sobre 100 respecto a la participación ciudadana, lo que indica que se ofrecen pocas oportunidades para que el público participe en el proceso presupuestario. En la categoría de fiscalización presupuestaria por parte del Congreso, el puntaje es de 40 sobre 100, lo que evidencia una supervisión débil durante la etapa de implementación del ciclo presupuestario.

La sostenibilidad de las finanzas públicas pasa por una reingeniería de las entidades públicas de las tres ramas del poder en todos los niveles territoriales, suprimiendo todas aquellas que representan duplicidad de funciones y burocracia ineficiente.

Debería ser todo un caso de estudio la denominada burocracia de la paz y los contratos para consultorías que fueron suscritos en el marco del proceso de negociación de la Habana y que se supone estaban justificados para ejecutar actividades encaminadas a la construcción de paz.

Para la implementación del Acuerdo con las FARC, se han presentado duplicidad de funciones y nóminas que no se corresponden con los avances tecnológicos y administrativos en el mundo.

En relación con la eficiencia del gasto público, la transparencia y la austeridad en las asignaciones presupuestales, el Congreso está llamado a asumir mayor responsabilidad en las funciones de control político y fiscalización. Los congresistas desempeñan un papel fundamental tanto en la etapa ex ante como ex post del ciclo presupuestario.

No se trata sólo de aprobar partidas presupuestarias globales, sino de hacer un seguimiento efectivo, con criterios de impacto y racionalidad. En un momento de crisis económica y restricciones fiscales, evitar el derroche es una responsabilidad compartida entre el ejecutivo y el legislativo.

Observatorio Legislativo: Diálogos sobre lo fundamental

Es necesario poner bajo la lupa el uso de los dineros públicos destinados a los procesos electorales.

En Colombia opera la Ley de Garantías que prohíbe a gobernadores, alcaldes, y directores de Entidades Estatales del orden municipal, departamental y distrital celebrar contratos para ejecutar recursos públicos durante los cuatro (4) meses anteriores a cualquier elección.

Sin embargo, contrario a evitarse el uso del presupuesto para la compra de votos, se genera el incentivo perverso de adelantar aceleradamente procesos de contratación antes de la vigencia de la Ley. Procesos de contratación, especialmente mediante contratos de prestación de servicios y de obra pública, que no se compadecen con la realidad fiscal del país ni encuentran sustento en un marco de efectividad, eficiencia y transparencia del gasto público.

Hay que advertir sobre el populismo tributario

El Estado no da cosas gratis, las pagamos los ciudadanos con los impuestos y nuestro trabajo. El populismo siempre viene acompañado de promesas de gasto público financiado con emisión monetaria, deuda pública e impuestos, que terminan por empobrecernos a todos y privarnos de las oportunidades de crecimiento económico para la superación de la pobreza.