

# DESAFÍOS DE LA NUEVA REFORMA TRIBUTARIA PARA LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA SOCIAL

## ANÁLISIS DE IMPACTOS Y RECOMENDACIONES PARA EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA<sup>1</sup>

El Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP) y la Fundación Konrad Adenauer en Colombia (KAS) adelantan el proyecto ***Observatorio Legislativo: diálogos sobre lo fundamental***, el cual tiene por objetivo 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.

**25 de agosto de 2022<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup> Carlos Augusto Chacón Monsalve – Director Ejecutivo, Paula Onzaga Vergara – Coordinadora Observatorio Legislativo, Alba Isabel García Giraldo - Coordinadora Observatorio de Impacto Económico de las Políticas.

<sup>2</sup> Transmisión en diferido de la Mesa de expertos disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=VbD4DgS-oME>

## CONTEXTO

El pasado lunes 8 de agosto el Gobierno nacional en cabeza del Ministro de Hacienda y Crédito Público radicó en el Congreso de la República la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social, dentro de sus principales motivos expone cómo, “[...] en circunstancias en que los gastos superan los ingresos y la deuda está en niveles altos (acentuados por la pandemia), el ajuste fiscal deber ser tenido en cuenta como parte del contexto de la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2022, pág. 12).

Exponía el Ministro Ocampo, que, al comparar el porcentaje del PIB equivalente a la tributación de país con los demás países miembros de la OCDE, podía evidenciarse que “los ingresos tributarios en Colombia son sustancialmente bajos”, explicando este comportamiento “por la complejidad del sistema tributario actual” el cual, según él, “dificulta el pago de las obligaciones tributarias y favorece la elusión y evasión fiscal” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2022, pág. 15).

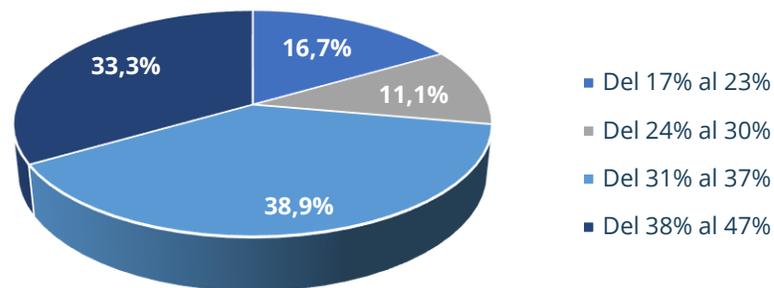
En síntesis, para Minhacienda el problema de la tributación en Colombia es que el mecanismo del sistema de recaudo parece no ser el adecuado para evitar exenciones inequitativas ni para cerrar caminos para la evasión y la elusión, en un país, que, como miembro de la OCDE, está comprometido con acoger “estándares y normas a nivel mundial en ámbitos que van desde la mejora del desempeño económico y la creación de empleo al fomento de una

educación eficaz o la lucha contra la evasión fiscal internacional” (OCDE, s.f.).

Desde el ICP, a través de sus Observatorios Legislativo, y de Impacto Económico de las Políticas, consideramos importante determinar qué hipótesis explicaría que *los ingresos tributarios en Colombia son bajos en comparación con otros países miembros de la OCDE*.

Ciertamente, para el año 2019, la tributación en Colombia equivalía al 19,70 % de su PIB, lo cual nos ubicaba dentro del 16,7 % de los países miembros de la OCDE cuyo recaudo tributario oscila entre el 17 % y 23 % del PIB. Cabe mencionar que compartimos posición con otros países de la región como México, Chile y Costa Rica. El promedio de tributación como porcentaje del PIB de los países miembros de la OCDE para el año 2019 era de 33,42 %:

**Gráfico 1:**  
Tributación como porcentaje del PIB miembros  
OCDE, año 2019



**Elaboración:** Observatorio de Impacto Económico de las Políticas, ICP  
**Datos de la OCDE**

**Tabla 1: tributación como porcentaje del PIB miembros de la OCDE 2019**

País	% del PIB
Alemania	38,62
Australia	27,67
Austria	42,56
Bélgica	42,70
Canadá	33,81
Chile	20,89
Colombia	19,70
Corea del Sur	27,30
Costa Rica	23,58
Dinamarca	46,60
Eslovenia	37,17
España	34,68
Estados Unidos	24,97
Estonia	33,53
Finlandia	42,25
Francia	44,89
Grecia	39,48
Hungría	36,46
Irlanda	21,90
Islandia	34,84
Israel	30,21
Italia	42,42
Japón	31,41
Letonia	31,24
Lituania	30,28
Luxemburgo	38,95
México	16,35
Noruega	39,91
Nueva Zelanda	31,46
Países Bajos	39,26
Polonia	35,11
Portugal	34,50
Reino Unido	32,72
República Checa	34,78
República Eslovaca	34,57
Suecia	42,83
Suiza	27,36
Turquía	23,10

Ahora bien, el presente análisis desarrollado por el ICP establece que, si bien Colombia es uno de los países miembros de la OCDE con menor tributación como porcentaje del PIB, también es uno de los países del grupo que presenta menor desempeño en el Índice de Percepción de la Corrupción: según Transparencia Internacional, el valor del índice para Colombia en el año 2021 fue de 39<sup>3</sup> (Transparency International, s.f.).

<sup>3</sup> Las puntuaciones del IPC oscilan entre 0 y 100, países con menor percepción de transparencia en sus instituciones públicas obtendrán puntajes cercanos a 0. Mayores niveles de transparencia se traducen en valores cercanos a 100.

Un análisis de correlación revela que existe una relación positiva entre la tasa de tributación como porcentaje del PIB y la puntuación en el Índice<sup>4</sup>. Países en los cuales el valor para el índice es mayor (revelando una mayor transparencia en las instituciones públicas), existen mayores valores de tributación como porcentaje del PIB. Lo anterior, nos lleva a plantear como hipótesis que la evasión, antes que ser la raíz de un problema, es la manifestación de otro más grande, esto es la percepción de corrupción y la ineficiencia en el gasto público.

Y es que, según el estudio “Mejor Gasto para Mejores Vidas. Cómo América Latina y Caribe Puede Hacer más con Menos” del Banco Interamericano de Desarrollo –BID-, Colombia pierde cerca del 4,8 % de su PIB como consecuencia de la ineficiencia técnica del gobierno en filtración de transferencias, compras públicas y remuneración a empleados (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, pág. 69).

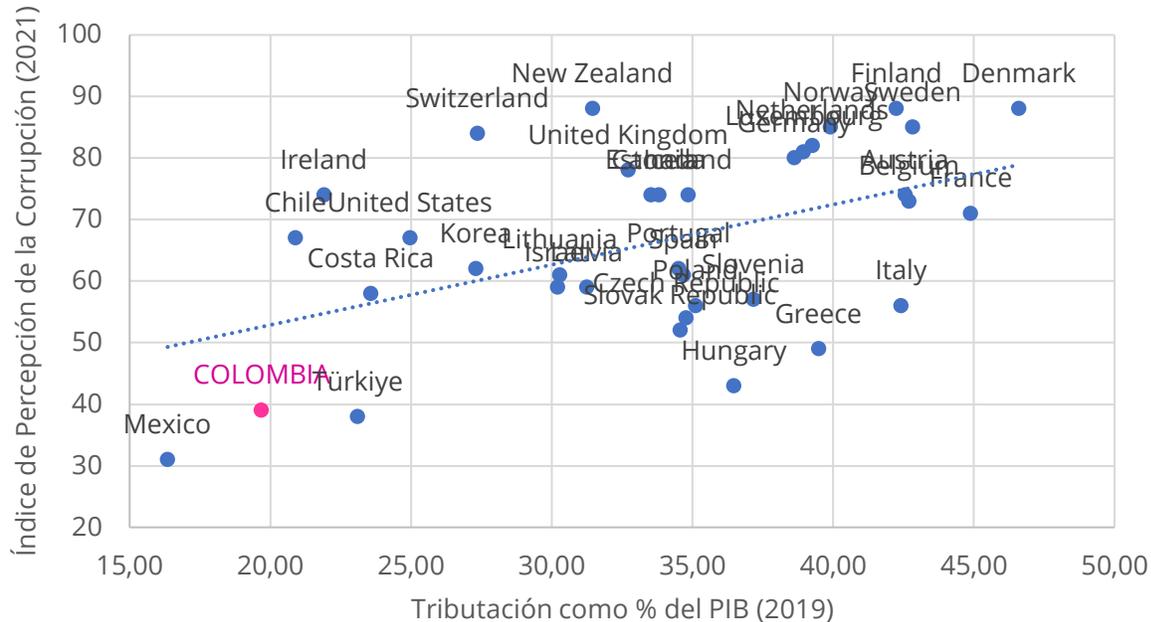
Teniendo en cuenta que, según el DANE, el PIB real para Colombia en 2021 fue de \$906 billones de pesos, lo correspondiente a este 4,8 % que se pierde como consecuencia de las ineficiencias técnicas equivaldría a cerca de \$43 billones de pesos, los cuales alcanzarían para cubrir 1,7 veces el recaudo perseguido por la reforma, siendo el reconocimiento de estas ineficiencias, *el ajuste fiscal a tener en cuenta como parte del contexto de la reforma tributaria para la igualdad y la justicia social* que presentó el Gobierno nacional.

---

<sup>4</sup> El coeficiente de correlación entre la tributación como porcentaje del PIB (año 2019) y el Índice de la Percepción de la Corrupción (año 2021) entre los países miembros de la OCDE es de 0,48.

**Gráfico 2:**

Correlación Índice de la Percepción de la Corrupción y tributación como porcentaje del PIB, miembros OCDE 2019



**Elaboración:** Observatorio de Impacto Económico de las Políticas, ICP. Datos de la OCDE y Transparencia Internacional

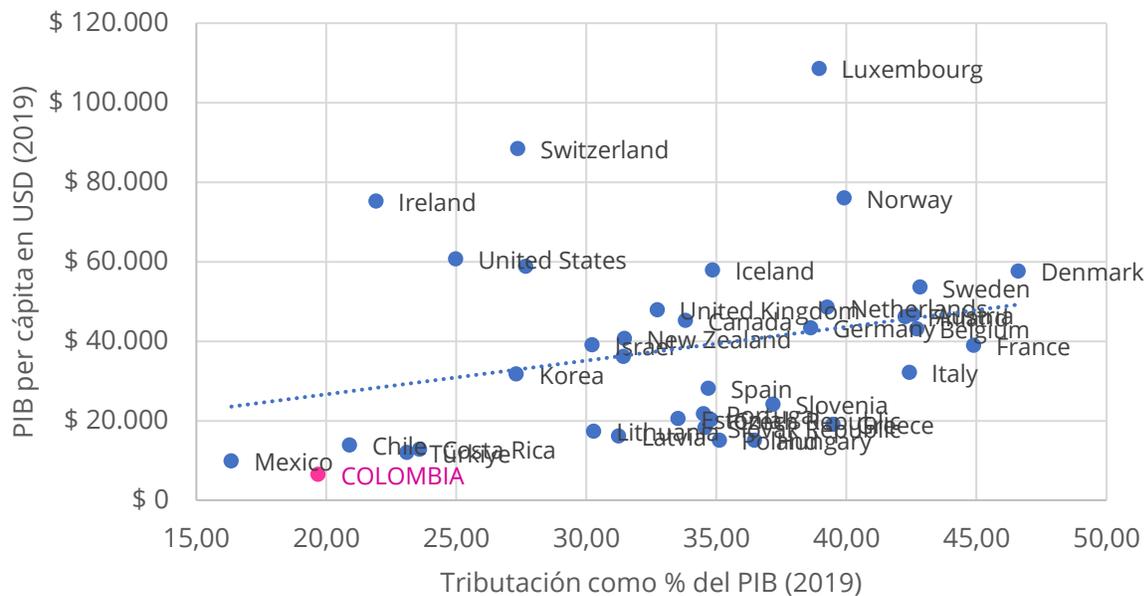
Así las cosas, *el ajuste fiscal para tener en cuenta como parte del contexto de la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social*, pasa por corregir las ineficiencias: “sería más que suficiente para eliminar la brecha de la extrema pobreza e incluso para disminuir la pobreza moderada en numerosos países” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, pág. 69).

El citado estudio del BID demostró además que en los últimos veinte años, el gasto público en Latinoamérica y el Caribe aumentó en promedio 7 puntos porcentuales, “incremento que, lamentablemente, no se refleja de manera similar en aumentos en el capital físico y humano de calidad o en beneficios sociales

duraderos” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, pág. 49), los cuales podrían traducirse en mayores estándares de vida para los ciudadanos, superación de la pobreza y movilidad social, el PIB per cápita como variable representativa puede darnos una idea:

**Gráfico 3:**

Correlación PIB per cápita y tributación como % del PIB, miembros OCDE 2019



**Elaboración:** Observatorio de Impacto Económico de las Políticas, ICP. Datos de la OCDE y Banco Mundial

Comparar el valor del PIB per cápita del año 2019 de Colombia frente al de los demás miembros de la OCDE, permite evidenciar que el país presenta el más bajo del grupo, seguido por México, Turquía, Costa Rica y Chile.

**Lo que nos lleva a concluir que la baja percepción de transparencia en las instituciones públicas, junto la baja tributación como porcentaje del PIB, y un bajo valor del PIB per**

**cápita; son las características que distinguen al país cuando se le compara con los demás países miembros de la OCDE.**

Las anteriores consideraciones concuerdan con los hallazgos del BID, respecto a que “los gobiernos de América Latina y el Caribe se quedan cortos en su utilización de la política fiscal como instrumento de desarrollo, para impulsar el crecimiento, reducir la pobreza y la desigualdad y proporcionar bienes y servicios únicos de alta calidad” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, págs. 51-52).

Por otra parte, resulta indispensable considerar otras variables que deben ser tenidas en cuenta en una reforma tributaria integral para Colombia. El Índice de Competitividad Fiscal Internacional -ICFI- 2021 (International Tax Competitiveness Index 2021, en inglés) de la Tax Foundation, “busca medir el grado en que [el] sistema tributario [de un] país se adhiere a dos importantes aspectos de la política tributaria: competitividad y neutralidad” (Tax Foundation, 2021, pág. 1). La neutralidad, entendida como la baja distorsión provocada por los impuestos en las relaciones económicas de la gente; y la competitividad, midiendo qué tan bajas son las tasas impositivas en los países.

Comparar una vez más el desempeño de Colombia frente a los demás países miembros de la OCDE, de acuerdo con el ICFI, permite entrever la baja competitividad promedio de Colombia en lo que respecta a la estructura de su código de tributación: ocupa el puesto 31 entre los 37 miembros de la OCDE que clasifica el índice, con un

puntaje de 55 sobre 100, siendo superado solo por Islandia, México, Portugal, Francia, Polonia e Italia<sup>5</sup>.

El índice determina la competitividad y neutralidad del sistema tributario de cada país a partir de la medición de cinco variables: impuestos corporativos, individuales, al consumo, a la propiedad, y según sus normas fiscales transfronterizas. El ranking ocupado por Colombia dentro de cada una de ellas se muestra a continuación, así como, las puntuaciones y el ranking por categoría, de cada uno de los 10 primeros países de la OCDE con los sistemas tributarios más competitivos y neutrales:

**Tabla 2:** Ranking 37 posiciones International Tax Competitiveness Index 2021

País	Clasificación general	Puntuación general	Impuestos corporativos	Impuestos individuales	Impuestos al consumo	Impuestos a la propiedad	Normas fiscales transfronterizas
Estonia	1	100.0	3	1	9	1	15
Latvia	2	85.1	2	5	27	5	9
New Zealand	3	81.3	28	6	6	2	22
Switzerland	4	78.4	10	15	1	35	2
Luxembourg	5	76.5	25	20	4	13	5
Lithuania	6	76.5	4	7	24	7	23
Czech Republic	7	75.5	8	4	35	6	12
Sweden	8	72.9	9	18	16	8	14
Australia	9	71.3	29	17	7	4	24
Norway	10	70.6	11	13	18	15	11
<b>Colombia</b>	<b>31</b>	<b>55.0</b>	<b>37</b>	<b>2</b>	<b>20</b>	<b>23</b>	<b>35</b>

Dentro de las debilidades generales del actual sistema tributario colombiano reconocidas por la Tax Foundation y de las cuales se deriva la clasificación se encuentran: **(i) la estrecha base del IVA cubriendo menos del 40 % del consumo de los colombianos,** (ii) impuestos sobre el patrimonio neto y a las transacciones financieras, (iii) una alta carga fiscal sobre la inversión, (iv) y que, con

<sup>5</sup> Para mayor información acerca de la metodología y variables de medición del índice puede consultar la última versión del International Tax Competitiveness Index 2021 disponible en: <https://acortar.link/G6AHIS>

el 31 % como tasa de impuesto sobre las ganancias corporativas se clasifica como el país de la OCDE que mayor carga impone sobre las empresas, este valor de tributación se encuentra muy por encima del promedio de la OCDE, que para el 2021 fue del 22,9 % (Tax Foundation, 2021). Para 2022 la tasa de impuesto sobre las ganancias corporativas en Colombia es del 35 %.

Dentro de las fortalezas el ICFI identifica que: **(i) un trabajador colombiano que gane el salario promedio del país enfrenta el impuesto más bajo en comparación con los demás miembros de la OCDE, (ii) el hecho de que los impuestos y ganancias sobre capital sean bajos, y (iii) la baja tributación sobre las ganancias de capital resultantes de ganancias ocasionales.**

Ahora bien, teniendo en cuenta el desempeño de Colombia en el Índice de Percepción de la Corrupción, su valor del PIB per cápita, y la puntuación en el Índice de Competitividad Fiscal Internacional, **¿cabría aún asegurar que los ingresos tributarios en Colombia son sustancialmente bajos cuando se le compara con los demás países miembros de la OCDE?** De acuerdo con los impactos y recomendaciones derivadas de la mesa de expertos del Observatorio Legislativo sobre la propuesta de reforma tributaria 2022, la neutralidad y la competitividad son características que parecen ser ajenas a dicho proyecto.

Con la reforma tributaria propuesta, varias de las fortalezas que presenta el código tributario colombiano cuantificadas en el ICFI parecen desvanecerse, mientras que las debilidades se profundizan. En Colombia está por confirmarse que “la estructura

del código tributario de un país es un factor determinante de su desempeño económico” (Tax Foundation, 2021, pág. 1).

## **MESA DE EXPERTOS DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO**

El pasado 25 de agosto de 2022, en el marco del Observatorio Legislativo se discutió con congresistas, asesores legislativos, representantes del sector privado y expertos tributaristas los principales puntos de la reforma tributaria desde un diálogo pluripartidista y plurisectorial. **Entre los temas principales, se discutieron los posibles impactos de la reforma sobre las finanzas personales de algunos grupos de la sociedad civil como lo son los micronegocios y las familias; sobre algunos sectores de la actividad económica como las industrias extractivas, el sector turístico, la construcción; y sobre el mercado de capitales.**

Como resultado de las consideraciones presentadas por los participantes durante la mesa de expertos y de los análisis desarrollados por el ICP a la reforma tributaria, se presentan los siguientes impactos y recomendaciones.

## **IMPACTOS**

**La reforma tributaria tendrá efectos negativos en el crecimiento del PIB real, en el desempleo y en la inflación. Una caída de la producción real como consecuencia de una disminución de la actividad de pequeños y grandes empresarios a causa de impuestos, supondría mayores costos**

## **de producción para las empresas y la imposibilidad de mantener puestos de trabajo.**

Cuando el desempleo generado intenta corregirse mediante subsidios, se da una motivación de la demanda agregada sin que exista un respectivo incremento en la oferta agregada para contrabalancearla, de aquí se deriva la inflación. Los mayores precios, disminuyen el salario real de los trabajadores limitando la cantidad de bienes y servicios que conforman sus canastas personales de consumo.

**Considerando que, el desempeño macroeconómico se juzga por el comportamiento de estos tres indicadores (crecimiento del PIB real, desempleo e inflación), el desajuste de alguno de ellos y debido a su interdependencia, podría llevar a una recesión,** debido a las fuerzas que empezarán a operar dando inicio a la fase de contracción del ciclo económico. Por lo tanto, las promesas gubernamentales de incrementar el bienestar mediante el gasto público terminan por estrechar el margen de oportunidades que tienen los ciudadanos para generar ingresos y superar la pobreza, mediante el emprendimiento, la función empresarial y el empleo.

### **En micronegocios y empresas**

Los micronegocios son unidades económicas de no más de nueve personas que producen algún bien o servicio con la finalidad de obtener ingresos, operando como propietarios o arrendatarios de los medios de producción. Según el DANE, actualmente en Colombia existen 5,7 millones, los cuales generan 7,7 millones de puestos de trabajo, equivalentes al 32 % de los empleos del país.

Estos micronegocios sufrirán incrementos en los costos de sus cadenas de suministro como consecuencia de (i) el incremento de los precios de los combustibles, (ii) la eliminación de tratamientos especiales en el impuesto sobre la renta para algunas actividades de transporte, (iii) el cargo de IVA para envíos courier por encima de los USD 200 provenientes de países con los cuales Colombia no cuenta con TLC.

Se verían afectados entre todos, principalmente 486 mil micronegocios (8,4 %) que trabajan en actividades económicas que giran en torno al transporte y almacenamiento; 1,3 millones (21,9 %) dedicados a agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, los cuales pagarían más por transportar sus productos del campo a la ciudad; 1,6 millones (27,8 %) dedicados a la actividad del comercio, y a la reparación de vehículos, automotores y bicicletas, los cuales deberán pagar IVA por las importaciones que superen el monto de 200 USD.

Disminución de las probabilidades de ahorro personal con el incremento de la tributación sobre ganancias ocasionales. Lo anterior atenta contra las facilidades de financiación de los micronegocios, ya que, según la Encuesta de Micronegocios - EMICRON- del DANE, para el 2021 el 61,0 % de ellos se financian con ahorro personal, el 10,7 % con préstamos familiares.

Las empresas sufrirán incrementos en sus gastos no reembolsables con la eliminación del beneficio del 50 % del ICA en la renta, haciendo que éste pase a ser un gasto más para la empresa. Ahora bien, sumando el impuesto ICA, el 4 por mil y el impuesto a los

dividendos, las tasas de tributación de las empresas oscilarían entre el 60 % y 90 %.

Por su parte, la doble tributación, o “tributación en cascada” sociedad-socio, disminuye la rentabilidad de empresas y sociedades colombianas. La iniciativa de gravar con un 20 % los dividendos, desconoce que las empresas previamente han pagado un impuesto del 35 % como sociedad. Lo anterior genera desincentivos a la actividad empresarial limitando la expansión de empresas actuales y disminuye las probabilidades del surgimiento de nuevas que entren a competir en el mercado por el favor del consumidor.

Con el impuesto a bebidas azucaradas y a alimentos ultra procesados, se afectarán los encadenamientos productivos de aproximadamente 10 subsectores manufactureros que se encuentran interrelacionados en la cadena de producción de alimentos y bebidas. Se estima que los productos que se verán afectados por el impuesto representan cerca del 24 % de la industria alimenticia. De acuerdo con Fenalco se causaría una afectación directa a cerca de 250.000 tenderos.

Generar desincentivos a la actividad empresarial pone en riesgo no solo la generación de nuevos puestos de trabajo, sino que facilita la rigidez en la oferta favoreciendo la aparición de monopolios. Asumir el riesgo de innovar hacia determinada dirección es la característica de la acción empresarial, es lo justo que un empresario pueda derivar de asumir esta incertidumbre el

reintegro de sus gastos y además el beneficio de satisfacer las necesidades de los consumidores en el mercado.

### **Para las familias**

**Vivienda.** La eliminación de exenciones para proyectos VIS y VIP, disminuye la probabilidad de que Colombia sea un país de propietarios: para 2021, por cada 10 viviendas que se compraron en Colombia, 7 eran viviendas VIS. La mayor tributación a cargo de los constructores pondría en riesgo la viabilidad financiera de este tipo de viviendas ya que están sujetas a un precio máximo de venta. Con la eliminación de exenciones se verían afectados 408.000 puestos de trabajo, 170.000 de trabajo directo y 238.000 de trabajos indirectos. Adicionalmente, el 67 % de los proyectos VIS están condicionados a la continuación de la exención de renta para la comercialización de vivienda social.

**Canasta Básica.** Al no existir empaques sustitutos en otros materiales al plástico, y que cuando los haya tengan precios 2 o 3 veces más altos; se espera incremento del precio de algunos productos de la canasta familiar: leche, queso, pollo, pan, frijoles, aceites, sal, productos de aseo y limpieza; como consecuencia del impuesto a las bolsas y empaques de plástico de un solo uso.

**Pensiones.** Se grabarán pensiones mensuales de más de 9 millones de pesos obligando al pensionado a destinar varias mesadas para el pago del impuesto sobre la renta. Sin embargo, este gravamen no aplicará para las pensiones de Magistrados, Jueces, Rectores y profesores de Universidades Públicas, quienes mantendrán sus

salarios sin modificaciones. Lo cual atenta contra el principio de equidad e igualdad ante la ley.

### **Para la industria extractiva**

Con la creación de un impuesto a la exportación de petróleo, oro y carbón, y con la eliminación de la exención del impuesto sobre la renta, las regalías derivadas de la explotación de recursos no renovables; se da un debilitamiento de la exploración y producción de petróleo y gas. De continuar con una política de promoción del sector, hasta el año 2026 se tendría un recaudo de ingresos para la nación de \$105 billones, equivalentes a 4 veces lo que busca recaudar la reforma, hasta 2032 en total \$227 billones (9 veces la Reforma) (Asociación Colombiana de Petróleo y Gas, 2022, pág. 3).

Una política de debilitamiento, por el contrario, pone en riesgo la autosuficiencia energética: importaríamos gas a partir del 2026, y petróleo desde el 2028. Adicionalmente se pondría en riesgo la composición de la canasta exportadora del país: en los últimos 10 años ha estado compuesta en promedio en un 56 % por combustibles y productos de las industrias extractivas.

### **Para el mercado de capitales**

Una de las fortalezas identificadas en Colombia por la Tax Foundation en el Índice de Competitividad Fiscal Internacional -ICFI- 2021, es la baja tributación sobre los dividendos. Esta situación lleva al país a ocupar dentro de la categoría "Individual taxes - Capital gains/dividends", la segunda posición dentro del ranking de los 37 miembros de la OCDE clasificados.

Ahora bien, independientemente de la posición que nos llevaría a ocupar la eliminación de la tarifa especial sobre dividendos, pasar de un impuesto que oscilaba entre 0 % y 10 %, a uno que alcanzaría el 39 %, implica que algunas empresas tendrán una carga tributaria que podría llegar a alcanzar el 69 %. Lo anterior pone las tasas de tributación para residentes en Colombia en situación de desventaja frente a otros países de la región como por ejemplo Chile y Ecuador con tasas de tributación del 32 %, Perú con una tasa del 35 %, e inclusive frente a México, cuya tasa es del 52 %. Termina por hacer menos competitiva y atractiva la inversión en Colombia el hecho de que tarifas para no residentes pasen a ser del 20 %, mientras que en Perú son del 5 %, en México del 10 %.

Sumado a lo anterior, perjudica también la competitividad y liquidez del mercado de capitales colombiano, el nuevo gravamen que se tendrá sobre las utilidades que los accionistas puedan derivar de la venta de acciones. Lo anterior limita su interés en realizar operaciones en el mercado de capitales del país, y provoca una potencial salida de capitales extranjeros. Baja inversión en el país se traduce en una disminución de las posibilidades de financiamiento de empresas colombianas para la ampliación de sus plantas de producción, y demás procesos de expansión empresarial generadora de nuevos puestos de trabajo.

Llevar a cabo una revisión de la iniciativa se ajusta a las recomendaciones sobre el rol de las autoridades, propuestas por el informe final de la Misión del Mercado de Capitales en el año 2019, la cual atribuye al Ministerio de Hacienda “la responsabilidad de definir, formular y ejecutar una Política Pública para el Desarrollo y

la Promoción del Mercado de Capitales (el policymaker) en armonía con los principios de libertad económica, iniciativa privada y libre competencia” (Ribogón, y otros, 2019, pág. 110).

### **Para el sector turístico**

Se incrementaría del 9 % al 35 % la tarifa del impuesto sobre la renta para empresas que deseen ingresar al sector turístico, teniendo en cuenta que el sector turístico es un sector que compite a nivel internacional, no se favorecerían las empresas locales. Para el año 2021 la contribución del sector al PIB fue de 4,5 %, para diciembre de ese mismo año generó el 6,9 % (1,5 millones) de los puestos de trabajo en el país.

## **RECOMENDACIONES**

**1. Resolver las ineficiencias en el gasto público en adquisiciones, salarios a funcionarios, y filtración de transferencias**, sería el verdadero *ajuste fiscal a tener en cuenta como parte del contexto de la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social*, considerando que de acuerdo al BID, Colombia pierde cerca del 4,8 % de su PIB como consecuencia de estas ineficiencias técnicas, lo que equivaldría a cerca de \$43 billones de pesos, los cuales alcanzarían para cubrir 1,7 veces el recaudo perseguido por la reforma.

Se hace necesaria la consolidación de estándares de gastos que se ajusten a los precios que se dan en el mercado de bienes y servicios donde participan grandes empresas y ciudadanos

particulares, siendo estos precios el estándar sobre el cual debería ajustarse el gasto del gobierno en adquisiciones.

Frente a las ineficiencias en los pagos de salario a funcionarios es necesario tramitar las reformas para corregir las inflexibilidades, limitar el crecimiento de la burocracia, los cambios en la planta de personal y congelar vacantes, así como revisar los beneficios extralegales y restringir las asignaciones presupuestales a funcionarios públicos destinadas a vehículos, combustibles, viáticos, planes de telefonía celular, entre otros.

Finalmente, valdría la pena implementar herramientas más sofisticadas que permitan focalizar las transferencias a los hogares realmente necesitados.

- 2. Garantizar que el proyecto de ley de la reforma tributaria cumpla con los cuatro debates que normalmente se tramitan este tipo de proyectos.** Proponerla al Congreso como un mensaje de urgencia acelera su discusión: los debates en las Comisiones Económicas se harán de forma conjunta (comisiones terceras) y las Plenarias de cada cámara se realizarán de manera simultánea, lo que reduce su presentación en debates a sólo tres.
- 3. Tramitar una reforma tributaria estructural y no solo una ley de financiamiento para aumentar el recaudo.** Una reforma tributaria tiene que ver con cómo promover el crecimiento económico, el bienestar social, la eficacia en la gestión del gasto fiscal, haciéndolos sostenibles en el largo plazo, no solamente en aumentar el recaudo para financiar el gasto público inmediato.

Se requiere establecer con claridad cuál va a ser el destino de ese recaudo y específicamente la clase de subsidios que busca financiar. La reforma tributaria fue presentada antes que el Presupuesto General de la Nación –PGN- y que el Plan Nacional de Desarrollo –PND-. Preocupa que después de aprobado el PND el gobierno presente otra reforma tributaria, lo que impactaría negativamente en las expectativas generales de producción y consumo, y en general en el desempeño económico del país.

Se debe tener en cuenta que en 20 años se ha aprobado 12 reformas tributarias con un enfoque expansionista del gasto público, lo que implica que aprobar otra reforma tributaria con el mismo enfoque tendrá efectos negativos generando inseguridad jurídica y tributaria, así como inestabilidad en materia de inversiones internas y extranjera directa, en el empleo y en la producción real.

- 4. Solucionar el problema del recaudo fiscal en Colombia a través de la ampliación de la base gravable del IVA, limitando el régimen de bienes excluidos y exentos.** Independientemente de lo impopular que pueda resultar, una reforma tributaria en Colombia debe considerar la estrecha base que actualmente tiene el IVA, el cual cubre menos del 40 % del consumo. Lo anterior, permitiría inclusive que la tarifa general del IVA se redujera. Esto teniendo en cuenta que el IVA es el impuesto que menos distorsiona la actividad económica, o por lo menos mucho menos que un impuesto sobre la renta o sobre las sociedades (Tax Foundation, 2021).

Acompaña a esta primera propuesta, la necesidad de restablecer su progresividad mediante mecanismos compensatorios como su devolución, o mediante el régimen de subsidios, este último orientado por herramientas más sofisticadas que permitan la focalización de transferencias a los hogares realmente necesitados.

- 5. Considerar los efectos directos e indirectos sobre los subsectores de toda la cadena de producción, valor y suministro que resultarán afectados con los impuestos que buscan cambiar patrones de consumo**, argumentando razones de salud y protección del ambiente; determinando el tipo de instrumento de política fiscal que utilizaría en cada caso y si es que resulta conveniente socioeconómicamente imponer este tipo de medidas, reconociendo el aporte general a la economía y las finanzas públicas que generan estos sectores impactados.

En muchos casos no existe evidencia robusta que permita establecer la efectividad de este tipo de medidas en el largo plazo, ni que hayan demostrado funcionar sin el acompañamiento de otras adicionales que generen diferentes tipos de incentivos, como, por ejemplo, la promoción de la actividad física en el caso de los alimentos. Estas decisiones deben considerar además las consecuencias no anticipadas y las externalidades negativas, tanto para la economía como para la salud de los consumidores, quienes pueden terminar accediendo a productos sustitutos que causan mayores perjuicios.

## BIBLIOGRAFÍA

Asociación Colombiana del Petróleo y Gas. (2022). Escenarios de política energética y su impacto para los colombianos.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). Mejor gasto para mejores vidas - Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022). Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social. Obtenido de [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC\\_CLUSTER-200786](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-200786)

OCDE. (s.f.). Global Revenue Statistics Database. Recuperado el 30 de Agosto de 2022, de [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS\\_GBL](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL)

OCDE. (s.f.). OCDE: Better policies for better lifes. Recuperado el 26 de Agosto de 2022, de <https://www.oecd.org/acerca/>

Ribogón, R., Bedout, R., Bernal, A., Torres, J., Galarza, R., & Jara, D. (2019). Misión del Mercado de Capitales. Informe Final.

Tax Foundation. (2021). International Tax Competitiveness Index 2021.

Transparency International. (s.f.). Corruption Perception Index. Recuperado el 22 de Agosto de 2022, de CPI 2021 Full Data Set: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

World Bank. (s.f.). World Bank Open Data. Obtenido de Indicators: <https://datos.bancomundial.org/indicador>