



# ¿Para qué una reforma tributaria en Colombia?



Partido de  
la **Unidad.**



**PENSAR UNIDOS**  
CENTRO DE PENSAMIENTO  
PARTIDO DE LA U

# Contenido

¿La reactivación económica pasará por una reforma tributaria estructural?	3
Estado de las finanzas estatales y el contexto del COVID-19	4
Sostenibilidad fiscal	4
Estado de las finanzas frente al contexto internacional, deuda y calificación de riesgo	5
Estado de las finanzas regionales	6
Sistema General de Regalías	7
Uso de recursos del FOME	7
Perspectivas de la reforma tributaria	7
Conclusiones: el Partido de la U en medio del debate de la reforma tributaria	12
Manejo de Recursos	12
Reformas al sistema tributario y a las instituciones relacionadas	12
Referencias	13



# ¿La reactivación económica pasará por una reforma tributaria estructural?

El 6 de marzo de 2020 el Instituto Nacional de Salud -INS- confirmó el primer caso de COVID-19 en el país, lo que obligó al Gobierno Nacional a tomar una serie de medidas sociales y económicas, con el fin contener y mitigar el brote del virus dentro del territorio nacional. La acción principal consistió en generar un aislamiento social mediante una cuarentena nacional obligatoria cuya consecuencia económica fue la fractura de la cadena de mercado al impedir la movilización de los compradores a los lugares de consumo y de los trabajadores a las zonas de producción.

Los efectos económicos del confinamiento no se hicieron esperar y rápidamente el PIB cayó incluso a algo más del 20% en el mes de abril, y el índice de desempleo alcanzó el 21%, cifra que develó la tragedia laboral que el país iniciaba a afrontar. Y si bien el gobierno nacional tomó algunas medidas paliativas, como la ampliación de la cobertura de subsidios a los más vulnerables, la creación del “Ingreso Solidario” y algunos alivios para las pequeñas y medianas empresas, los resultados hasta el momento parecer ser más bien escasos.

El inicio de esta nueva legislatura bajo este contexto, implica grandes desafíos para la bancada del Partido de la U, quienes, con sus propuestas e ideas, darán forma a las soluciones adecuadas para mitigar los efectos de la pandemia y del confinamiento, y que sus consecuencias no se prolonguen por mucho tiempo, permitiendo una correcta y pronta reactivación económica.

Una de las propuestas que comienza a tomar fuerza no sólo en el Congreso, sino en varios sectores de la sociedad, es la importancia de diseñar e implementar una verdadera reforma tributaria que privilegie mecanismos de equidad social y justicia tributaria, el fortalecimiento de los ingresos públicos y la senda de la reactivación económica que cumpla las expectativas de desarrollo y crecimiento sostenible.

Teniendo en cuenta lo anterior, este documento presenta los principales impactos fiscales y retos económicos que se avecinan en el mediano plazo para el país, con el propósito de generar puntos de convergencia que permita dilucidar los elementos principales de una reforma tributaria acorde a las necesidades del país.

**AURELIO IRAGORRI VALENCIA**  
PRESIDENTE ÚNICO PARTIDO DEL LA UNIDAD

# Estado de las finanzas estatales y el contexto del COVID-19

El 3 de agosto se cumplieron 5 meses desde el primer caso de COVID-19 en Colombia, de acuerdo al reporte del Instituto Nacional de Salud del 28 de julio de 2020, se tienen 136.690 recuperados, 267.385 casos de COVID-19 y 9.074 fallecidos sin llegar al pico de la pandemia.

Como se observa en la siguiente tabla la OCDE (2020) ha definido las fases de políticas de respuesta y tributarias, durante y después de la pandemia, se puede sintetizar en el siguiente cuadro:

Tabla 1 Fases de política durante y después de la pandemia

Fases de política durante y después de la pandemia				
→ Pandemia y contención	Brote del Virus	Contención y mitigación	Transición (Gradual, Parcial, intermitente, relajación de las medidas de mitigación)	Pos-pandemia
→ Política de respuesta	Respuesta inmediata	Amortiguación de impacto preservando capacidad	Recuperación	Gestión de deuda y resiliencia
→ Enfoque de política Tributaria	Liquidez y apoyo al ingreso	Liquidez, solvencia, estímulo y apoyo al ingreso	Estímulo fiscal	Ingresos

Fuente: Elaboración propia con base en OCDE

En el panorama colombiano la reducción de los precios del petróleo, dentro del contexto de financiamiento, llevará a que la tasa de cambio promedio para el año, sea de \$3,960 pesos por dólar.

Frente al plan financiero de 2020 presentado a comienzo de año, la meta de déficit fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC) se ampliaría 6 puntos porcentuales, hasta 8,2% del PIB.

El déficit del Gobierno General (GG) se ampliaría hasta 9,2% del PIB en 2020, lo cual contempla, además del comportamiento del (GNC), un mayor déficit del sector de gobiernos regionales y locales y un menor superávit de la seguridad social.

Como efecto de la pandemia, el mayor reto fiscal está en contener la caída de los ingresos tributarios producto del choque económico producido por el COVID. Frenar este efecto no sólo es la prioridad para el bienestar de la población, sino también el principal reto fiscal del país.

## Sostenibilidad fiscal

El Gobierno Nacional decidió, previo concepto favorable y unánime del Comité Consultivo de la Regla Fiscal, invocar el artículo 11 de la Ley 1473, para suspender el cumplimiento paramétrico de la regla para los años 2020 y 2021, teniendo ahora una proyección del déficit de 8.2% y 5.1% del PIB respectivamente.

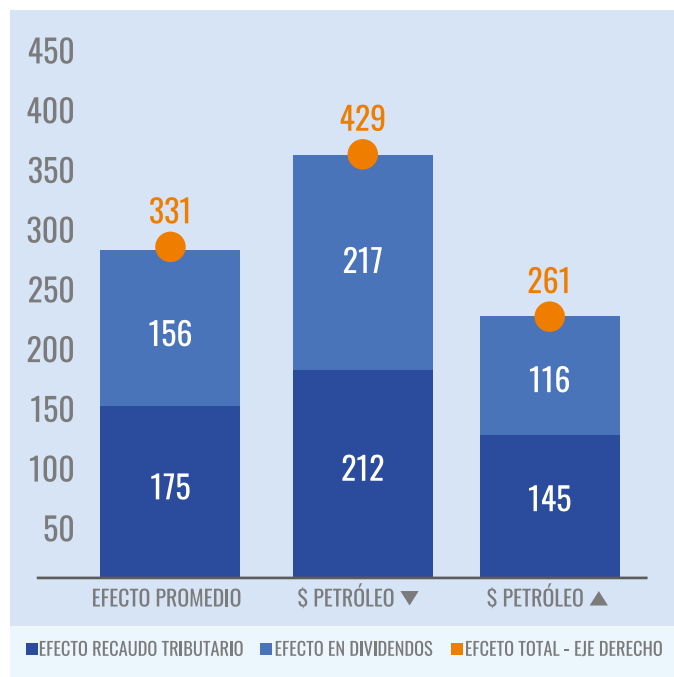
Esta proyección realizada por el Ministerio de Hacienda resulta ser bastante optimista, dado que son niveles de crecimiento que no se han presentado en Colombia y aún no se puede determinar su efecto.

Con respecto a la política fiscal de mediano y largo plazo, un ajuste eficiente de los niveles de deuda debe buscar un conjunto de acciones que impulsen el crecimiento económico, que apoyen de manera decidida el restablecimiento pleno y rápido del tejido empresarial y la inclusión de manera primordial de las relaciones laborales.

Adicionalmente, como lo muestra el siguiente gráfico muestra el impacto de un dólar adicional del precio del petróleo en los ingresos tributarios y dividendos de Ecopetrol para el periodo 2002-2018.



**Ilustración 1 Efecto promedio de 1 USD adicional en los precios del petróleo en el recaudo tributario y petrolero del GNC –precios constantes de 2017**



Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo MinHacienda. Pág 138

Como se puede observar, el efecto promedio en el recaudo tributario fue de 175 mil millones de pesos, mientras que en los dividendos de Ecopetrol fue de 156 mil millones. Al desagregar el efecto del precio a la baja y al alza, se encuentra que el efecto de la baja del precio del petróleo es mucho más grande que el alza del mismo.

Además, es impostergable la discusión sobre cómo elevar de manera permanente los ingresos fiscales del país en al menos 2% del PIB, pensando de manera transversal la reactivación económica y la eliminación de barreras que impiden el crecimiento potencial de la economía.

Una medida que puede contribuir a la sostenibilidad fiscal, es establecer que los ingresos extraordinarios estén destinados total o parcialmente a incrementar el espacio fiscal para no castigar la inversión pública en las fases descendentes del ciclo económico.

Se sugiere un incremento en las tasas de tributación de los ingresos altos, especialmente de capital, mayores impuestos ambientales, menores exenciones, fortalecimiento de la capacidad de fis-

calización de la DIAN y mayores bases tributarias. La declaración universal con el objetivo de tener mejor información de los ciudadanos y mayor eficiencia en la focalización de los programas sociales. Es necesario a su vez superar la dependencia al petróleo como fuente de ingresos es una de las tareas que Colombia tiene pendiente, para ello cuenta con el sector agropecuario y turístico, los cuales deben potenciarse en la etapa poscovid.

## Estado de las finanzas frente al contexto internacional, deuda y calificación de riesgo

De acuerdo con la agencia calificadora de Moody's, las remesas globales alcanzaron un máximo histórico de US \$554.000 millones en 2019, pero se espera una reducción para el 2020 de US \$110.000 millones, superando la caída de US \$16.200 millones registrada en 2009, tras la crisis financiera global, lo que tendrá un impacto en los ingresos del país, especialmente en los hogares que dependen de este tipo para mantener su consumo.

Por otra parte, se tiene que el saldo de la deuda externa creció 26.3 billones de pesos y la interna 20.5 billones, tal como se puede ver en el siguiente recuadro:

**Tabla 2 Saldo de la deuda en billones de pesos**

Fecha	Externa	Interna	Total
31/01/2020	182,2	347,7	529,9
29/02/2020	184	352	536
31/03/2020	215,5	352,3	567,8
30/04/2020	217,5	350,5	568
31/05/2020	208,5	367,5	576

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Se tiene entonces que el valor de la deuda total aumentó cerca de un 9% entre el mes de enero y mayo de 2020, efecto jalonado por el incremento de la deuda externa en un 14% y la interna en 6%.

La deuda neta, presentaría un incremento de alrededor de 15 puntos porcentuales del PIB, explicada

por el mayor déficit fiscal, el menor PIB nominal y un fuerte efecto de la depreciación, que incrementa el valor de la deuda externa en pesos. Se estima que la deuda como porcentaje del PIB potencial se ubique por debajo de 60% del PIB, por lo cual aumenta la probabilidad de que se observen trayectorias de endeudamiento insostenibles en el futuro.

Por otra parte, las calificadoras de riesgo Fitch y Standards and Poors han reducido la calificación de Colombia a BBB-, situándose en la categoría de inversión de Grado Medio Inferior y con posibilidades de descender al grado de no inversión especulativo.

## Estado de las finanzas regionales

Mientras que el sector de financiación regional y local deterioró su resultado fiscal en 0,9 puntos porcentuales del PIB, el Banco de la República produjo mayores utilidades por 0,4 puntos porcentuales del PIB, frente a 2018. A nivel agregado, el Sector Público Consolidado (SPC) presentó un déficit fiscal de 2,9% del PIB.

Tabla 3 Dinámica del Ingreso de Recaudo Propio

Concepto	Millones de pesos		Crecimientos Reales	Participación frente al total	
	2017	2018	Crecimiento real 2018/2017	%Total 2017	% Total 2018
<b>TRIBUTARIOS</b>	\$22.185.066	\$23.466.772	2,50%	84,48%	84,30%
Vehículos Automotores	\$ 1.370.613	\$ 1.467.125	3,70%	5,22%	5,27%
Impuesto Predial Unificado	\$ 4.914.351	\$5.395.661	6,40%	18,71%	19,38%
Impuesto de Industria y Comercio	\$ 5.803.583	\$ 6.108.363	2%	22,10%	21,94%
Registro y anotación	\$ 1.069.216	\$ 1.108.213	0,50%	4,07%	3,98%
Licores*	\$ 1.180.525	\$ 794.265	-34,80%	4,50%	2,85%
Cerveza	\$ 2.499.360	\$ 2.560.721	-0,70%	9,52%	9,20%
Cigarrillos y Tabaco	\$ 849.952	\$ 1.103.736	25,90%	3,24%	3,97%
Sobretasa Consumo Gasolina Motor	\$ 1.302.131	\$ 1.356.294	1,00%	4,96%	4,87%
Estampillas	\$ 1.404.080	\$ 1.611.343	11,20%	5,35%	5,79%
Otros Ingresos Tributarios	\$ 1.791.255	\$ 1.961.051	6,10%	6,82%	7,04%
<b>NO TRIBUTARIOS</b>	\$ 4.074.949	\$ 4.370.089	3,90%	15,52%	15,70%
Ingresos de la propiedad**	\$ 3.042.793	\$ 3.364.596	7,20%	11,59%	12,09%
Otros no Tributarios	\$ 1.032.156	\$ 1.005.493	-5,60%	3,93%	3,61%
<b>Total ingresos de recaudo propio</b>	<b>\$ 26.260.015</b>	<b>\$ 27.836.861</b>	<b>2,70%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

\* No incluye participación en el ejercicio del monopolio

\*\* Tasas, derechos, multas y sanciones.

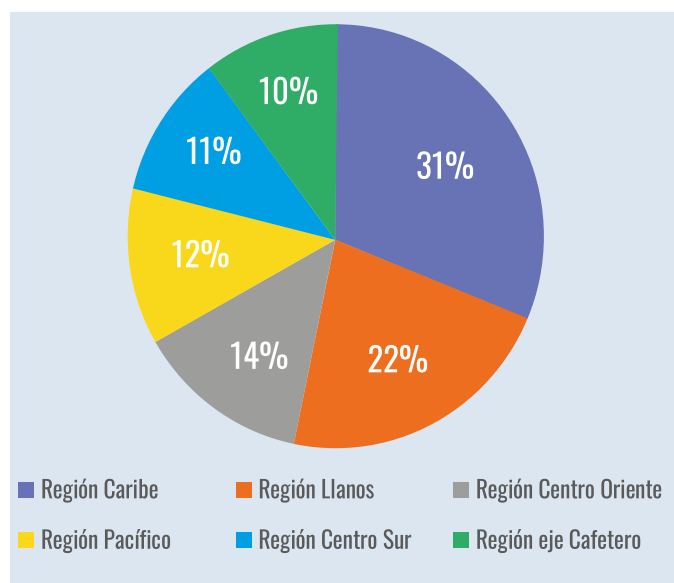


En este sentido, es necesario permitir la disponibilidad de los recursos ociosos existentes mediante una reforma al SGR, así como de una proporción de los recursos generados por el ciclo petrolero en este sistema, convirtiendo así el Fondo de Ahorro y Estabilización del SGR, en un verdadero fondo de estabilización macroeconómica

## Sistema General de Regalías

Al observar la distribución del dinero de regalías plasmado en la ilustración 2, se encuentra que la región Caribe es la que mayor número de recursos recibe, seguida por la región de los llanos. Las demás regiones tienen una distribución muy similar.

**Ilustración 2 Distribución regional de recursos girados en bienes desde el 2012 al 2020**



Fuente: Mapa Regalías

Frente al actual sistema de regalías se debe tener en cuenta:

1. La necesidad de incluir a las regiones mediante los OCAD en el diseño y aprobación de proyectos.
2. Evaluar el giro de recursos para reducir la brecha entre asignado y girado efectivamente.
3. Reducir los tiempos de evaluación de proyectos sin reducir la calidad de los mismos.

4. Enfocar los proyectos de regalías a la generación de empleo y reactivación económica.

## Uso de recursos del FOME

El óptimo manejo de los recursos en la emergencia, son garantía para reducir las muertes y contagios del COVID-19, proteger el tejido empresarial y los empleos que genera. Por el contrario, no tener la información suficiente para hacer seguimiento puede desembocar en actos de corrupción e ineficiencias en el gasto.

Es importante resaltar la afirmación del Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana (2020)

*Si bien no es de esperarse que todos los recursos destinados a la emergencia hayan sido ejecutados, es extremadamente preocupante – e incumple con el espíritu de la Ley de transparencia (Ley 1712 de 2014) – que no exista un plan de gasto detallado para la respuesta a la pandemia que pueda ser conocido por el público, y que la única fuente a través de la cual la ciudadanía puede enterarse de los planes del gobierno sean declaraciones casuales de funcionarios (Pág. 3)*

Este mismo observatorio señala que: “Las magnitudes de los recursos dispuestos, entre las declaraciones del ministro y el viceministro de Hacienda y Crédito Público, tienen una diferencia del orden de \$80 billones”.

El partido de la Unidad y sus congresistas deben hacer seguimiento constante a estos recursos con el objetivo de garantizarle a la ciudadanía el óptimo uso de los recursos públicos.

## Perspectivas de la reforma tributaria

El debate sobre la reforma tributaria se ha reabierto en Colombia y la coyuntura económica y social que se ha producido por la atención a la crisis generada por el COVID-19, brinda un contexto donde las voces de analistas, empresarios y

calificadoras de riesgo anuncian la necesidad de la transformación de la estructura fiscal en el país.

Para el Partido de la Unidad este tema es de vital importancia, pues se está hablando tanto de la financiación del Estado, como del bolsillo de los colombianos y las empresas, que pueden resultar afectados con este tipo de reformas. En las siguientes páginas el centro de pensamiento “Pensar Unidos” hace el esfuerzo por recopilar las posiciones, discusiones y reflexiones alrededor de la Reforma Tributaria hasta el mes de julio de 2020, con lo cual es posible iniciar un marco de análisis alrededor de esta medida.

Se analizarán las posturas de la reforma tributaria, a través de tres categorías; la primera, lo que asevera el gobierno hasta el día de hoy; la segunda, lo que afirman los organismos multilaterales y las calificadoras de riesgo; finalmente, lo que señalan los centros de pensamiento e intelectuales.

## El gobierno frente a la reforma tributaria

El papel del ejecutivo, en particular del ministerio de hacienda, en cualquier nación es brindar confianza frente a la estabilidad económica tanto a la ciudadanía, como a los empresarios, el poder público y los inversionistas internacionales. La cartera liderada por Alberto Carrasquilla ha sido cauta en señalar las directrices de una transición y cambio de las reglas fiscales del país, no es una realidad fácil de afrontar, ni en la coyuntura, ni a nivel de los antecedentes, pues el presente gobierno ha tramitado dos reformas tributarias, una de las cuales terminó cayendo por vicios de procedimiento ante la interpretación de la Corte Constitucional.

En el marco fiscal de mediano plazo de 2020 el gobierno nacional reconoce un faltante de 2 puntos del PIB, alrededor de 20 billones de pesos (Ministerio de hacienda, 2020), que deben ser incorporados a las finanzas estatales. Como ya se ha analizado, estos recursos se requieren debido al vacío en las finanzas nacionales que produjeron las consecuencias de la reforma tributaria pasada, la caída de los precios del petróleo, la caída en recaudo que ha significado la contracción de la economía producto de reacción al COVID-19.

Recientemente Alicia Arango, Ministra de Interior, señaló que dentro de las prioridades de la agenda legislativa para el periodo 2020 - 2021, no se encuentra la reforma tributaria y “El Gobierno no tiene fecha para presentar un proyecto de ley. Por lo pronto estamos dedicados a sacar adelante a Colombia en esta pandemia. Los expertos en el tema y el ministro de Hacienda decidirán con el señor presidente el momento y la conveniencia de esta reforma” (Semana,2020).

Sin embargo, en el transcurso de las anteriores reformas tributarias en 2018 y 2019 el gobierno Duque ha definido un marco de comportamiento que podrá acentuarse en este periodo, proponiendo medidas como:

- Ampliación al conjunto de la canasta familiar del IVA y reducción de los bienes excluidos, generando, tal y como lo propuso la comisión tributaria, tarifas de gravado de 5%, 10% y 19% (Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitiva Tributaria, 2015). Esta medida tiene un alto grado de incidencia pues simplifica el sistema de recaudo y permite ampliar la base del mismo con altas tasas de eficiencia, según el gobierno nacional.
- Reducción del umbral en UVT para causar la responsabilidad de ser agente retenedor de IVA, dejándolo en un monto cercano a los 1250 UVT para venta de bienes grabados, alrededor de \$44.508.750, y 850 UVT para servicios, correspondientes a \$30,265,950.
- Reducir la multiplicidad de regímenes para generar mayor equidad horizontal en el sistema de recaudo de impuestos.
- La teoría que el gobierno ha aplicado implica el fortalecimiento de las exenciones para el estímulo de sectores económicos. Sin embargo, la reforma tributaria de 2019 se basó en supuestos que no tuvieron correspondencia con la realidad, pues el recaudo terminó por reducirse en 2020 en 5 billones de pesos, 8 billones para 2021, y a 10 billones en 2022 (Semana, 2019). Es posible pensar que ante la actual situación tributaria el ejecutivo nacional y el congreso propongan medidas para reducir el número de exenciones y se permita aumentar y simplificar el recaudo, con la perspectiva de mantener los contratos futuro ya firmados.



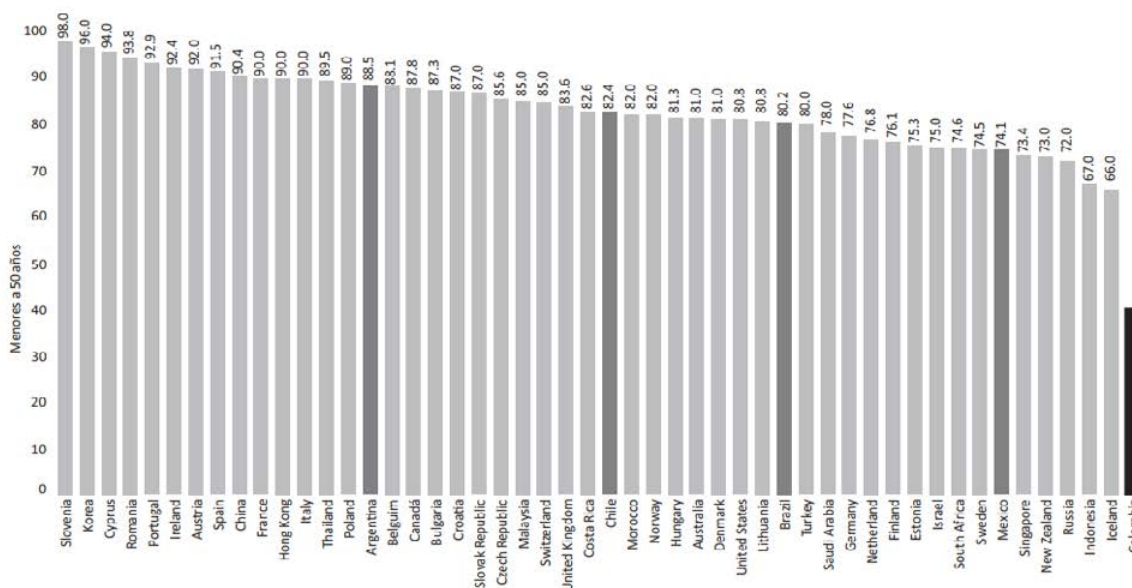


- Reducción de la tasa nominal del impuesto de renta que llega al 33% en el caso de empresas y aumento del mismo tributo en personas naturales. En Colombia estas últimas apenas recaudan 0,22 dólares por cada dólar recaudado a personas jurídicas. En contraste con las cifras promedio de la OCDE que indican que se recogen 2,3 dólares de personas naturales por cada dólar recibido a personas jurídicas. Colombia posee tasas muy elevadas para las empresas, por ejemplo, en la actualidad en la OECD la tarifa promedio es de 25.5% y en América Latina, de 27.2%
- Bajar el umbral de recaudo del impuesto a la renta, para extenderlo horizontalmente y darle un mayor carácter de progresividad en las personas naturales, "En Colombia las personas comienzan a declarar impuesto de renta a partir de un ingreso elevado. Como proporción del PIB per cápita, este ingreso mínimo es cerca de 2 veces el de América Latina y 12 veces el de la OECD" (Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitiva Tributaria, 2015).
- Intensificación del recaudo de impuestos directos, como el tributo a la renta a personas naturales, invirtiendo la proporción de mayor recaudo de las empresas que de los ciudada-

nos. En Colombia el recaudo de las empresas llega a un 83%, mientras el promedio de los países de la OCDE es de 72% y de América Latina es de 64%.

- Creación de un impuesto temporal al patrimonio para atender la crisis fiscal producida por la presente coyuntura. Aunque analistas lo señalan como anti técnico, las reacciones de los ejecutivos frente a situaciones similares en los últimos 25 años permiten ver la búsqueda de un comportamiento en estas perspectivas.
- Fortalecimiento de los impuestos y beneficios tributarios producto del cuidado al medio ambiente, Colombia es uno de los países de la OCDE con menor tasa de recaudo de tributos derivados de la protección al medio ambiente.
- Reforma a la DIAN y reorganización administrativa del sistema de recaudo, en paralelo a la reforma tributaria se avizora como necesaria una transformación radical de la administración tributaria. Colombia no posee un recurso humano joven y capacitado en administración tributaria a través de las tecnologías de la información y comunicación que permita mejorar el recaudo y la tributación. Al contrario, cuenta con menos de un 50% de trabajadores con menos de 50 años.

Porcentaje de empleados menores de 50 años (2013)



Fuente: OECD (2015)



El mantra del gobierno probablemente girará alrededor del aumento de la base de ciudadanos que contribuyen al recaudo, la simplificación de impuestos y la actualización de las bases administrativas para fortalecer el sistema de tributación. Sin duda variables modernizadoras, pero que no afectan directamente el incumplimiento de la progresividad fiscal y no reducen las brechas de desigualdad porcentual de la estructura tributaria del país.

La agenda legislativa y política de Iván Duque en el actual periodo pasa por una reorganización alrededor de su idea de crear un “new deal criollo” que permita jalonar el crecimiento de la economía a través de inversiones en construcción de infraestructura de transporte (28 proyectos de vías nacionales, tercera línea del metro de Medellín, primera línea del metro de Bogotá y 8 carreteras regionales), vivienda Vis y no Vis (para clase media), implementación del acuerdo de paz e industrias creativas. El objetivo central es recuperar el empleo y jalonar el consumo interno –renglón que había liderado el crecimiento de la economía en 2018 y 2019–. Para hacerlo es necesario aumentar el recaudo fiscal y asegurar los recursos para poner en marcha el plan, por lo que una reforma tributaria es determinante. Estamos hacia un giro de la política económica del país en donde el Estado jugará un papel protagónico en la inversión, reduciendo la influencia histórica de la ortodoxia económica en nuestra nación.

## Las fuerzas y congresistas de oposición e independientes frente a una probable reforma tributaria

Aunque es precoz hablar de propuestas concretas, el debate concitado en la legislatura pasada del Congreso de la República (2019-2020) alrededor de la Renta Básica Universal ha delineado una discusión alrededor de la necesidad de hallar los recursos para otorgar un ingreso de un salario mínimo a aproximadamente 9 millones de familias que han sido afectadas por la crisis derivada de la atención a la pandemia del COVID-19. Para eso 67 congresistas de múltiples partidos se comienzan a unir para solicitar una reforma tributaria que bus-

que crear un alivio social a través del recaudo de 30 billones de pesos, 3 puntos del PIB, que deberán ser gastados en la mencionada renta.

Asimismo, el congresista Alejandro Carlos Chacón del partido liberal, anunció el 29 de julio la referencia de un estudio que fue resultado de un compromiso adquirido por el gobierno nacional en el trámite de la ley de financiamiento, en la cual se señala la posibilidad de que exista mayor capacidad de recaudo en impuestos indirectos si el tributo del IVA es cambiado por un impuesto al consumo del 8%, que no pudiera ser deducido de la declaración de renta por parte de las personas jurídicas. Chacón acompaña su discusión con argumentos que enfatizan que los únicos beneficiados con un IVA del 19% son el 1% de las personas jurídicas del país que llegan a deducir en el pago del impuesto de renta hasta el 8% del IVA recaudado.

## Calificadoras de riesgo y organismos multilaterales

Standar & Poor’s y Fitch, dos de las cuatro calificadoras de riesgo más reconocidas a nivel mundial, bajaron la puntuación del país, situándola BBB-. El panorama no es halagador pues como han señalado los expertos economistas de dichas firmas, la inestabilidad fiscal y la incapacidad por cumplir con las metas de deuda pública de la regla fiscal sitúan a la nación en un panorama de decaimiento frente a la confianza que tienen los inversores de capital.

Los problemas no solo derivan del coronavirus, año tras año la deuda pública y privada venían en aumento sobre la economía y existían dificultades estructurales para estabilizar la deuda, tales y como el problema pensional, el pago de sentencias judiciales, así mismo la depreciación del peso con empréstitos que en su mayoría son en dólares y dificultan el ritmo de la economía.

Richard Francis, analista en jefe de Fitch para Colombia señaló que “La única manera de tener un ajuste fiscal es del lado tributario, y el Comité para la Regla Fiscal, más o menos, ha dicho eso en su anuncio”. A su vez, el ministro Carrasquilla ha señalado que pese a la reducción de la calificación



de riesgo, el mercado de bonos Test internacionales ha respondido con confianza (Semana,2019), esto en buena medida a las expansiones cuantitativas del gobierno norteamericano y el Banco Central Europeo.

No obstante, el escenario es poco esperanzador, pues las posiciones en general son escépticas frente a la estabilidad fiscal y el crecimiento de la economía colombiana, que puede decrecer entre un 5,5 y un 7,9%, lo cual a la larga puede llegar a significar una pérdida de la confianza de los acreedores de la necesaria inyección de dinero a través de la deuda.

A su vez el FMI a través de Hamid Faruqee, jefe de misión del organismo para Colombia, señaló que: “La Regla Fiscal es un aparte importante del marco político de Colombia y sirve como un ancla importante. Lo que nos preguntamos es ¿cómo se va a cumplir ese déficit fiscal en el mediano plazo? Es difícil ver que el Gobierno pueda recortar el gasto y hay campo para aumentar esos índices de ingresos en Colombia” (Valora Analitk, 2020). El campo al que hace referencia el experto, es la necesidad de desarrollar un plan de ajustes que incluya una mayor presencia del presupuesto nacional con origen tributario, a la vez que señala la necesidad de una reforma laboral y otra pensional para estabilizar el crecimiento de la economía a mediano plazo.

La OCDE también señaló su perspectiva evaluando la ley de financiamiento, como se nombró a la reforma tributaria de 2019, “El sistema tributario colombiano plantea barreras significativas para la inversión y no distribuye la carga tributaria de manera justa. A pesar de las recientes mejoras, el sistema hace poco para reducir la alta desigualdad de ingresos. La combinación de impuestos es desequilibrada, con una elevada presión fiscal sobre las empresas formales. El sistema tributario no fomenta la inversión, el espíritu empresarial y la formalización” (OCDE,2019). También afirmó la necesidad de aumentar los ingresos del Estado para poder aplicar la regla fiscal sin reducir el gasto y así mismo recomendó una reforma del IVA que reduzca las exenciones (OCDE, 2019).

## Centros de pensamiento e intelectuales ante el escenario de una posible reforma tributaria

Hay consenso en la comunidad académica y los centros de pensamiento frente a la necesidad de una reforma tributaria. Dos aspectos unen a los analistas; la identificación de una profundización del déficit fiscal debido a la coyuntura petrolera y a los resultados de la ley de financiamiento en 2019, y la identificación de la necesidad de recurrir al gasto para atender la pandemia, lo cual va a ahondar el déficit fiscal (La República, 2020).

Doce reformas tributarias han ocurrido en los últimos veinte años y todas han sido respuesta a coyunturas económicas, existe hoy un sentimiento mayoritario en los centros de pensamiento y académicos sobre la necesidad de una transformación estructural del sistema fiscal.

Fedesarrollo a través de su presidente Luis Fernando Mejía, ha señalado la necesidad de crear una estructura tributaria que cumpla con los principios de equidad horizontal, es decir que “dos personas o empresas similares son tratadas tributariamente de manera diferente, lo cual es inequitativo” (Fedesarrollo, 2020), y de progresividad vertical es decir que personas con mayores ingresos reporten mayor tributación, la exenciones de impuestos mortifican al sistema tributario de conjunto y crean un sistema complejo, de difícil recaudo que estimula la evasión. A la vez se requiere, según el centro de pensamiento, revertir el descuento del impuesto de industria y comercio del de renta, recuperando entre 7 y 8 billones de pesos.

En otras palabras, Colombia cuenta con un sistema tributario ineficiente en recaudo a nivel general, un país del nivel de desarrollo de Colombia debería tener ingresos alrededor de 3 puntos del PIB por encima de lo que tiene el día de hoy (Fedesarrollo,2020), es decir alrededor de 20 puntos del PIB.

Fedesarrollo comparte con Marcela Eslava, decana de economía de la Universidad de los Andes, el concepto de que poseemos programas sociales y de gasto muy ambiciosos, aduciendo que

la necesidad de la reforma tributaria se debe expresar en una estructura de impuestos que tenga un “componente redistributivo mucho más claro, que tenga menos huecos, menos exenciones, por ejemplo, para empresas y sectores específicos” (Semana,2020).

Por su parte José Antonio Ocampo y Salomón Kalmanovitz señalan la necesidad de reducir las tarifas corporativas para 2021 y repensar los beneficios que se concedieron a las empresas en 2019. Sergio Clavijo ex presidente de ANIF indica “el impuesto a la renta a empresas debería regresar a 33% y no se debería permitir deducciones tan generosas ni del ICA ni devoluciones de los IVA correspondientes a maquinaria importada”(La República, 2020).

# Conclusiones: el partido de la U en medio del debate de la reforma tributaria

## Manejo de Recursos

No se tiene claridad en el manejo de los recursos destinados a hacer frente a la pandemia del COVID-19, lo cual es extremadamente grave pues no genera transparencia, viola el espíritu de la ley 1712 de 2014 y puede desembocar en casos de ineficiencia en el gasto y corrupción.

El Partido de la Unidad debe proponerse liderar el seguimiento a los recursos destinados para la atención del COVID-19. Esto se puede lograr mediante requerimientos al Ministerio de Hacienda y a las entidades en las que se desembolsan los recursos.

## Reformas al sistema tributario y a las instituciones relacionadas

La creación de estímulos económicos y fiscales deben tener claramente definidos su período, el monto y las actividades económicas.

Tecnificar y transformar a la DIAN es una tarea pendiente desde hace décadas, este fortalecimiento debe tener un fuerte componente tecnológico que permita perfeccionar el seguimiento tributario y reducir la evasión.

Es necesario el fortalecimiento del Comité Consultivo de la Regla Fiscal, para que sus insumos no dependan únicamente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se puedan generar informes periódicos sobre la sostenibilidad de la regla fiscal en Colombia, lo cual requiere inversión en infraestructura y personal para su funcionamiento.

Hay que velar por la aplicación de una reforma tributaria que cumpla con los principios de equidad horizontal y progresividad fiscal, los cuales son imprescindibles para aumentar el recaudo y reducir la inequidad.

De darse un escenario de reforma tributaria, hay que preocuparse por definir los sectores estimulados y fijar como prioridad la reactivación de la empleabilidad, que en Colombia pasa por el fortalecimiento de la estructura de las empresas medianas y pequeñas. La legitimidad social de la reforma es determinante.

Existen medidas de reforma administrativa del recaudo que tienen que tender a la simplificación de la tributación, hoy las empresas sostienen una alta carga prestacional por la multiplicidad de informes y cargos contables que deben asumir, hay que pensar un sistema simple y eficaz tanto para el recaudo como para las personas jurídicas y naturales que recaudan.

Las exenciones deben ser miradas puntualmente, poniendo también bajo la lupa los descuentos de los impuestos de industria y comercio y de impuesto del IVA del impuesto de renta.



# Referencias

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). Informe sobre los efectos de sustituir el IVA por el Impuesto Nacional al Consumo. Dirección General de Política Macroeconómica.

Nuñez, J. Olivieri, S. Parra, J. Pico, j. (2020). The Distributive Impact of Taxes and Expenditures in Colombia.

Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2020) La transparencia en el uso de los recursos para atender la emergencia. Disponible en <https://www.ofiscal.org/covid19>

OCDE. (2020) Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience. Disponible en: [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128\\_128575-o6raktc0aa&title=Tax-and-Fiscal-Policy-in-Response-to-the-Coronavirus-Crisis](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128575-o6raktc0aa&title=Tax-and-Fiscal-Policy-in-Response-to-the-Coronavirus-Crisis)

Velandia, J. López, R. (2019) Regla fiscal para el gobierno central en Colombia. Disponible en: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Regla\\_fiscal\\_para\\_el\\_gobierno\\_central\\_en\\_Colombia\\_Antecedentes\\_desempe%C3%B1o\\_y\\_perspectivas\\_es.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Regla_fiscal_para_el_gobierno_central_en_Colombia_Antecedentes_desempe%C3%B1o_y_perspectivas_es.pdf)

La Republica, El gobierno hará una nueva reforma tributaria <https://www.larepublica.co/economia/gobierno-hara-nueva-reforma-tributaria-2991855>. 2020

Semana, "Es bastante alto el riesgo": Richard Francis <https://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-podria-perder-su-grado-de-inversion-richard-francis/681039>. 2020.

Valora Analitik. El FMI advierte que Colombia necesita reformas estructurales para incrementar ingresos <https://www.valoraanalitik.com/2020/02/21/el-fmi-advierte-que-colombia-necesita-reformas-estructurales-para-incrementar-ingresos/>. 2020

Clavijo, Sergio. Deuda Pública y MFMP-2020. <https://www.larepublica.co/analisis/sergio-clavijo-500041/deuda-publica-y-mfmp-2020-3026789>. 2020

Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitiva Tributaria, 2015, Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria.

Ministerio de Hacienda. Marco Fiscal de mediano plazo. 2020

Fedesarrollo. ¿Por qué se necesita una Reforma Tributaria Estructural? <https://www.fedesarrollo.org.co/content/%C2%BFpor-qu%C3%A9-se-necesita-una-reforma-tributaria-estructural>. 2020.

OCDE. Nota de la OCDE sobre la ley de financiamiento en Colombia. 2019.

Semana. Este es el 'New Deal' del gobierno para superar la crisis de la pandemia. <https://www.semana.com/nacion/articulo/este-es-el-plan-de-reactivacion-de-la-economia-para-vencer-el-miedo/6890872020>



Partido de  
la **Unidad.**



PENSAR **UNIDOS**  
CENTRO DE PENSAMIENTO  
PARTIDO DE LA **U**