

Crisis en Colombia: lo que está detrás de la reforma tributaria.

Autor: Jaime Castañeda Cáceda¹

Publicado: 04/05/2021**

Las protestas en Colombia han tenido como resultado 19 muertos de acuerdo a cifras oficiales de la Defensoría del Pueblo Colombiano.² Adicionalmente se confirman hasta el momento un total de 846 heridos de acuerdo a cifras oficiales del gobierno colombiano al momento de la redacción de este artículo.³ Menos importantes pero significativos son las pérdidas materiales, entre los que se encuentran establecimientos comerciales, vehículos institucionales y de transporte público, establecimientos de entidades financieras, entre otras.

¿Cómo se ha llegado a este episodio? ¿Cuál fue el fundamento de la reforma, si es que existe una? El principal objetivo del presente pequeño artículo es explicar la situación colombiana desde el aspecto de finanzas públicas. Cabe destacar no existe intención alguna por minimizar o dejar de lado la problemática social y las pérdidas humanas ni tampoco intención de justificar las medidas adoptadas y la forma de represión de las protestas; el único objetivo es solo brindar información de porqué se dieron las reformas tributarias en primera instancia. Por lo tanto, no se emitirá juicios de valor sobre si las reformas fueron correctas o no con el ánimo de informar lo más objetivamente posible a fin de que el lector genere sus propias conclusiones.

Medidas tras la pandemia y situación actual de la cuenta del estado colombiano

Colombia es uno de los países más afectados por la pandemia del Covid-19 de la región. A la fecha la enfermedad ha infectado a un total de 2'905,254 millones de personas y 75,164 han perdido la vida, siendo el tercer país más afectado de Sur América después de Argentina y Brasil.⁴ Desde inicio de la pandemia, el gobierno colombiano procedió con emitir medidas que implicaron el aumento del gasto público para combatir los efectos de las restricciones económicas y sociales, y para mitigar los efectos de la pandemia en temas de salud, siguiendo la tendencia de los demás países de la región y del mundo.

Entre estas medidas se encuentran: disposición de recursos inmediatos por \$ 4,961'885 pesos colombianos; aumento de \$ 951.60 millones de pesos colombianos para el sector salud; beneficios tributarios, como suspensión temporal de impuestos a ciertos sectores en la economía; subsidios de sueldos a trabajadores de ciertos sectores; bonificaciones a trabajadores en sectores económicos afectados; bonificaciones directas a familias; beneficios tributarios para los sectores del comercio y turismo; extensiones y aperturas de líneas de crédito; disposición de recursos para implementación de protocolos; destino de \$ 200,000 millones de pesos colombianos para el sector salud; emisión de bonos por \$19 billones de pesos colombianos (deuda) y destino de fondos para pagar deudas laborales en el sector salud entre otros gastos.⁵ De acuerdo al portal 'Semana' que reporta cifras oficiales, a la fecha se el gobierno ha gastado lo equivalente a 11 puntos del PBI colombiano, es decir \$117 billones solo en las primeras etapas de la lucha contra la pandemia.⁶

Pese a las medidas implementadas, la economía colombiana ha sufrido los estragos de la pandemia como otros países en la región. De acuerdo a datos del Fondo Monetario Internacional, la variación del PBI en el año 2020 fue de -6.8% con respecto al 2019, el PBI per cápita del mismo año se sitúa en \$5,389 dólares americanos (\$1,030 menor que el 2019) y el desempleo aumentó a 16,08% en el 2020. En este mismo año, el gasto total del país en términos porcentuales de su PBI fue de 33.44, mientras que en el caso peruano fue de 26.38% del PBI. El déficit fiscal se sitúa en -6.93 con respecto al PBI, mientras que la deuda pública bruta fue de 62,79% con relación al mismo indicador para el año 2020 (en el caso peruano fue de 20.47%). Colombia entonces cuenta con un déficit fiscal elevado y una alta deuda pública, tendencia que se ha venido repitiéndose desde el año 2018.⁷ Al respecto, de acuerdo a los datos del FMI, el déficit fiscal y los indicadores de deudas elevados, vienen siendo arrastrados desde años anteriores, y no podrían decirse que son frutos del incremento del gasto por la lucha contra los efectos de la pandemia.

Debido a la contracción económica y a los incentivos tributarios se espera que la recaudación del estado colombiano disminuya teniendo como resultado un incremento de la presión fiscal. Ante esta situación, usualmente los gobiernos tienen cuatro tipos de políticas inmediatas para seguir solventando sus gastos y para seguir cumpliendo sus obligaciones: emisión de deuda, emisión de moneda, aumento de la carga impositiva y reducción del gasto corriente. Claramente, el gobierno colombiano optó por aumentar la carga impositiva. La emisión de deuda no se vio como una opción, debido a los altos índices de deuda con el que cuenta actualmente el estado, asimismo, la emisión de moneda por lo general es descartada puesto que produce una presión a la tasa inflacionaria, lo que repercute al final de cuentas en la capacidad adquisitiva de la población.

La reforma

La ley de ‘Solidaridad Sostenible’⁸ plantea una serie de reformas tributarias con el objetivo de *“avanzar en una mejor focalización de los instrumentos de la política fiscal y en una política tributaria más progresiva, con un tratamiento más homogéneo de los distintos sectores productivos”* a fin de *“impulsar mejoras en la equidad y en la erradicación de la pobreza, en un ambiente amigable con la inversión privada y el crecimiento económico”* de acuerdo a la exposición de motivos de la norma.⁹ En otros términos, lo que se busca es recaudar más para cubrir gastos corrientes y reducir el déficit fiscal.

Entre las medidas más polémicas contenidas en la norma podemos encontrar:

- A partir de 2022, quienes ganan más de 2,4 millones de pesos mensuales (unos \$663 dólares americanos) deben declarar impuesto de renta. Para el 2023, se plantea ampliar la base a quienes cuenten con ingresos de \$470 dólares.
- Se plantea la imposición del IVA (impuesto sobre el valor añadido), a los servicios públicos de energía, acueducto y alcantarillado y gas domiciliario, para usuarios de los estratos sociales 4, 5 y 6, los más altos de la escala. La tasa del impuesto es del 19%.
- “Impuesto a la riqueza”: al primero de enero del próximo año, quienes tengan un patrimonio superior a 4.865 millones de pesos (unos \$1,35 millones de dólares) podrían ser sujetos de un gravamen del 1%, pero si el patrimonio supera los 14.595 millones de pesos (unos \$4 millones de dólares), pagarían el 2%.

- Se propone, así mismo, que a los trabajadores del sector público o privado que ganen más de 10 millones de pesos mensuales (unos 2.765 dólares) se les cobre durante el segundo semestre de este año el "impuesto temporal y solidario a los ingresos altos", además del impuesto de renta.
- Medidas previstas para combatir el cambio climático: se eleva las sobretasas a la gasolina y el diésel, modifica el impuesto que se cobra por el uso de combustibles fósiles y crea un impuesto nacional sobre productos plásticos de un solo uso utilizados para envasar, embalar o empacar bienes.

Con estas medidas, el gobierno esperaba recaudar 23 billones de pesos (unos \$6.300 millones de dólares) que iban a ser destinados a mejorar las finanzas públicas y a financiar los programas de asistencia social.

Lo que se viene para Colombia

Ante las protestas y el costo social, el gobierno colombiano ha desistido en la implementación de la reforma, por lo que, en principio, tendría que recurrir a recortar el gasto, incrementar los índices de deuda o proceder con la emisión de moneda. Las tres opciones en principio son inviables para un país en tiempos de pandemia. Siendo uno de los países más afectados por el Covid-19, el gasto actual se enfoca en combatir principalmente los estragos de la pandemia en el sector salud lo que configura como una necesidad primordial. La reducción del gasto público podría afectar principalmente a los esfuerzos del sector salud para asistir el número cada vez mayor de enfermos por el coronavirus, evitar más muertes y repercutir en la política de vacunación, por lo que al final generaría mayor descontento en la población.

El incremento de los niveles de deuda sería un peligro a largo plazo, puesto que Colombia podría incurrir en una 'crisis de deuda soberana'. Básicamente en estos tipos de crisis, los gobiernos toman prestado más divisas de las que son capaces de pagar. Uno de los ejemplos más emblemáticos fue el caso de Grecia, en el que los niveles de deuda del país fueron superiores a los que su economía e ingresos fiscales fueron capaces de soportar.¹⁰ No existe mecanismos formales para resolver este tipo de crisis, sería imposible imaginar la existencia de una instancia internacional donde se permita declarar a un país dentro de un estado de insolvencia donde se proceda con liquidar activos y pagar obligaciones como existe en el sector privado. Lo que generalmente se ha hecho históricamente, es proceder a una renegociación, sin embargo, en muchas de las negociaciones se imponen requerimientos de reducción de gastos a los países, lo que configura un problema como se ha detallado anteriormente.

La emisión de moneda es el método que actualmente siguen países como Argentina, la cual conlleva al alza de los niveles de inflación, como sucede en todos los casos donde el sustento de la emisión no es el aumento de la producción en los mercados locales y la demanda de dinero. Este último paso daría como resultado el incremento de los efectos de la crisis económica en los sectores más desfavorecidos. Otro problema con la emisión de moneda es que vuelve a un gobierno dependiente de dicho "ingreso" para cubrir gastos corrientes.

Sea lo que se planifique para los próximos años, el estado colombiano se encuentra en una encrucijada, a puertas de una crisis fiscal, tiene que buscar formas de generar ingresos en el pequeño y mediano plazo, sin mayor impacto social. Todo esto dentro de una crisis sanitaria que no da indicios de que acabara pronto, una recuperación económica lenta que le permita generar ingresos fiscales suficientes y un descontento

generalizado, incrementado por la represión policial de la que se estamos siendo testigos. Toda represión policial excesiva debe de ser condenada venga de donde venga, es precisamente una manifestación de incapacidad para manejar conflictos sociales y de comunicación con su propia población. Esperamos que el camino elegido sea satisfactorio para el pueblo colombiano.¹¹

**** Artículo recibido el 04/05/2021**

¹ Abogado por La Pontificia Universidad Católica del Perú. Graduado con el grado de ‘Master of Banking and Finance Law’ por parte de The University of Melbourne (2020).

² Defensoría del Pueblo, comunicado del 3 de mayo de 2021

<https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/10064/Defensor%C3%ADa-solicita-investigaci%C3%B3n-por-los-19-fallecidos-durante-las-jornadas-de-protesta-muertos-protesta-social-Defensor%C3%ADa-informe.htm>.

³ Ministerio de Defensa de Colombia, comunicado de prensa del 3 de mayo de 2021:

<<https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido?NavigationTarget=navurl:/e894a8c97df19193cc95f9b57598972b>>.

⁴ Datos del gobierno colombiano al 4 de mayo de 2021, ver:

<<https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/index.html>>. Perú es el cuarto país más afectado, teniendo menos casos, menos fallecidos y una tasa de crecimiento diario menor en relación a la enfermedad.

⁵ Todas medidas pueden encontrarse resumidas en la página oficial del Gobierno de Colombia, ‘Medidas tomadas por el gobierno’:

<<https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/acciones/acciones-de-economia.html>>.

⁶ Ver, Semana, ‘¿Cuánto ha gastado el Gobierno en la lucha contra la pandemia?’, 24 de junio de 2020; <<https://www.semana.com/pais/articulo/cuanto-ha-gastado-el-gobierno-en-la-lucha-contra-la-pandemia/290470/>>.

⁷ Todos estos datos pueden encontrarse en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April/select-countries?grp=205&sg=All-countries/Emerging-market-and-developing-economies/Latin-America-and-the-Caribbean>

⁸ Puede encontrarse el texto completo en el siguiente link:

<http://www.irc.gov.co/webcenter/portal/LeySolidaridad/pages_LeySolidaridad>.

⁹ Ibid.

¹⁰ Lo particular del caso griego, es que sus principales acreedores fueron bancos de la Unión Europea, quienes se encontraban expuestos a una crisis de liquidez por el incumplimiento de las obligaciones del estado griego por el exceso de los niveles de deuda, más detalle en:

<<http://eprints.lse.ac.uk/42848/1/GreeSE%20No54.pdf>>.