

Estudio de la Red de Trabajo Fiscal

El Plan Nacional de Desarrollo de Petro visto desde las finanzas

La iniciativa ya comenzó a ser estudiada por el Congreso, que desde este lunes sostendrá reuniones privadas para ir construyendo la ponencia, que deberá ser presentada el 16 de marzo. El proyecto de ley del Plan introduce aspectos novedosos, pero preocupa que algunos puntos podrían ser inconstitucionales. ¿Qué propone en materia tributaria?

MARIANA MATAMOROS CÁRDENAS
WILLIAM REYES
BRANDON ESPINEL
JOSÉ MANUEL CASTRO*

El 6 de febrero se radicó el Plan Nacional de Desarrollo en el Congreso. Este es el principal instrumento de planeación de políticas públicas del país y determina la hoja de ruta en materia económica, social y ambiental durante los próximos cuatro años. En medio del trámite de varias reformas estructurales, el Congreso tendrá tres meses para aprobar esta ley.

El Gobierno del presidente Gustavo Petro denominó su PND “Colombia, potencia mundial de la vida” y planea inversiones por \$1.154,8 billones. La principal fuente de financiación será el Presupuesto General de la Nación, de donde saldrán \$577,4 billones, lo que representa el 50 %, seguido por el Sistema General de Participaciones, con \$268,8 billones, y recursos propios de las entidades territoriales, con \$145,8 billones.

El andamiaje institucional a través del cual la administración Petro plantea desarrollar su plan de gobierno se distribuye en cinco ejes principales: (i) ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental, (ii) seguridad humana y justicia social, (iii) derecho humano a la alimentación, (iv) transformación productiva, internacionalización y acción climática y (v) convergencia regional.

El eje de transformación con mayor peso en este plan de desarrollo es el de seguridad humana y justicia social, al que se destinarán \$744,2 billones (64 % del total de recursos). Con las inversiones de este componente se quiere reducir la pobreza multidimensional, aumentar la cobertura en educación superior, incorporar más ciudadanos a la formalidad laboral, reducir la mortalidad materna, mejorar el acceso a internet en el país e incluso reducir la tasa de homicidios.

Si bien, las propuestas del PND



/Getty Images

girar alrededor de esos ejes transformadores, sobresalen temas específicos, que representan la diferencia con anteriores planes de gobierno. Estos son: (i) la creación de un programa de renta ciudadana y renta en especie para contribuir a la superación de la pobreza y promover la movilidad social; (ii) la generación de un registro universal de ingresos (RUI) para determinar la focalización de programas sociales; (iii) el desarrollo de la economía popular y comunitaria para visibilizar el sector del autoconsumo e intercambio creado por em-

La principal fuente de financiación de este plan será el Presupuesto General de la Nación de donde saldrán \$577,4 billones.

prendedores, trabajadores independientes y campesinos entre otros; (iv) la creación de la unidad de valor básico (UVB), que equivaldría a \$10.000, y se utilizaría para indexar sanciones, multas, cobros y tarifas, reemplazando la unidad de valor tributario (UVT) en esos casos; (v) el fortalecimiento de las asociaciones público-populares para ampliar la participación en compras públicas y (vi) la autorización de una sobretasa al impuesto predial.

Entre otros aspectos, el articulado del proyecto de ley del PND adjudica facultades extraordina-

rias al presidente Petro durante seis meses para expedir decretos con fuerza de ley que, entre otras cosas, permitiría modificar los programas de Jóvenes y Familias en Acción, regular los usos alternativos de las plantas de coca y de cannabis y realizar modificaciones presupuestales para financiar los gastos de funcionamiento e inversión para el cumplimiento de la hoja de ruta.

¿En qué va la “novela” por la crisis de Viva?

El futuro de Viva es incierto y cada semana se añaden capítulos a lo que se ha convertido, por el momento, en una novela empresarial.

Esta semana, Félix Antelo, CEO de la aerolínea, renunció y fue rápidamente reemplazado (de forma interina) por Francisco Lalinde. Por

ahora, está pendiente la decisión de la Aerocivil sobre el proceso de integración Avianca-Viva. La entidad negó la solicitud en primer momento para decir, semanas después, que todo el proceso debía volver a empezar.

Tanto Latam como JetSMART han ofreci-

do comprar Viva. Sin embargo, los accionistas controlantes insisten en que la única vía de supervivencia es a través de Avianca. Pero es con esta unión, justamente, que los expertos tienen más reparos porque implica mayores problemas para la competencia.

MARC
HOFSTETTER



Veinticinco de cada 100

Hay una cuantiosa cuenta que pagamos entre todos con nuestros impuestos. Es una obligación anti-pática, pero es clave honrarla. En esta difícilmente el presidente pueda desenfundar su sombrero y decretar que su precio ahora será menor. De hecho, si intentase hacerlo su precio automáticamente subiría. Hablo de los intereses de la deuda pública.

La cronología reciente es la siguiente. En 2020, la pandemia limó los ingresos del Gobierno al tiempo que lo empujó a incrementar los egresos para atender la emergencia sanitaria y social.

El Gobierno suspendió la regla fiscal —que limitaba el déficit— ante la imposibilidad de cumplirla en medio de semejante debacle. La deuda pública se trepó de manera significativa y perdimos el grado de inversión; es decir, varias calificadoras pusieron nuestra deuda pública en el canasto de los títulos riesgosos.

Luego, en 2021, el Congreso aprobó una nueva regla fiscal diseñada para reconducir la deuda de nuestro Gobierno hacia un nuevo destino más bajo y definió que el siguiente (es decir el actual) tendría que hacer un ajuste drástico de su déficit —tan drástico que en su momento escribí que dejarle un apretón tan grande al Gobierno entrante haría que este renegara de la nueva regla fiscal—.

Pues bien, el nuevo Gobierno no renegó del ajuste requerido. De hecho, las cuentas recientes señalan que su ajuste irá incluso más allá de la senda exigida para este año: el cinturón era estrecho y se apretó más. Pero a pesar de eso, las calificadoras no han dado ninguna señal de volvernos a subir la nota y las tasas de interés que está pagando el Gobierno se mantienen tercamente altas: la tasa de interés real de la deuda pública local a 10 años está por el orden de 5 %, el doble de la que había antes de la pandemia; la tasa de interés de nuestra deuda externa, que solía estar 1,5 puntos porcentuales por debajo de la del resto de América Latina, ahora está al mismo nivel de la región.

¿Cómo es posible que, a pesar de ir más allá de un ajuste que lucía inalcanzable, el mercado financiero esté exigiendo tasas de interés tan altas para financiar al Gobierno? Una explicación es que a pesar del ajuste presente los mercados ven nubarrones futuros, que son los que determinan si hacia adelante honraremos o no las obligaciones: el vaivén en la política de hidrocarburos, la reforma a la salud con sus implicaciones fiscales, los anuncios sobre reforma pensional, no subir los peajes, saltarse las comisiones reguladoras como el caso de la CREG, etc.

Una segunda explicación es que los mercados financieros interpretan que el destino al cual la regla fiscal debe conducir la deuda del Gobierno es excesivamente laxo.

Las dos explicaciones le dejan tareas al Gobierno. Mientras no las haga habremos de recordar cada que paguemos una cuenta y veamos el IVA que nos cobran en la tirilla, que \$25 de cada \$100 de impuestos se irán a pagar intereses; sí: \$25 de cada \$100.

@mahofste

El Salmón Análisis

Plan de Desarrollo

PÁGINA 12

Ahora bien, el Plan Nacional de Desarrollo se debe ajustar a los límites establecidos por la Constitución; de lo contrario, su articulado podría ser declarado inexecutable. La Corte Constitucional ha establecido que debe existir conexidad estrecha, directa y clara entre el articulado y los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del plan; en definitiva, debe tener unidad de materia en el marco de una ley. Por lo tanto, las disposiciones incluidas deben estar orientadas al cumplimiento de dichos objetivos y no pueden ser utilizadas para establecer medidas permanentes, ya que su naturaleza es transitoria.

Sin embargo, este proyecto del Plan Nacional de Desarrollo incluye una serie de disposiciones que, a pesar de estar relacionadas con el cumplimiento de los objetivos, podrían no respetar los límites constitucionales mencionados. Es el caso del artículo 36, el cual establece que el avalúo catastral de todos los inmuebles del país se ajustará durante el año 2023. Esta disposición podría resultar contraria a principios constitucionales como el de reserva de ley.

Asimismo, otras disposiciones tienen vocación de permanencia y no deberían ser incluidas en un PND. Un claro ejemplo de esto es la introducción de normas tributarias. En este sentido, el proyecto de ley contempla medidas que merecen especial atención, como la creación de un registro universal de ingresos (RUI), el cual se alimentará, entre otras fuentes, de las autodeclaraciones de ingresos e información suministrada por la DIAN, y su administración estará a cargo del DNP. Aunque esta podría ser una gran herramienta para mejorar la focalización de subsidios, consideramos que vulnera la naturaleza transitoria del Plan.

Adicionalmente, las denominadas autodeclaraciones generan una percepción de duplicidad de funciones, puesto que, con ocasión de la reforma, tal vez hubiera sido más eficiente facilitar el acceso al sistema impositivo y ampliar la base de declarantes, lo cual se podría conseguir mediante la creación de una declaración de renta universal, mas no la incorporación de una declaración paralela al impuesto. En todo caso, las reformas tributarias deberían ser el espacio para esto, no el PND.



El presidente Gustavo Petro y el director del DNP, Jorge Iván González, durante la radicación del Plan. / Óscar Pérez

Otra medida tributaria es la autorización de una sobretasa del impuesto predial y una contribución por el servicio de parqueadero o de estacionamiento en la vía para la financiación de los sistemas de transporte. Colombia está en mora de una reforma tributaria territorial, la cual debe ser bien pensada, y crear impuestos de esta manera solo incrementará el desorden del sistema tributario que tenemos.

También resalta que el artículo 238 del proyecto del PND establece una exención de impuestos dirigida a las transferencias de inmuebles entre las entidades públicas del orden nacional a la Central de Inversiones S. A., y el parágrafo 3 del artículo 157 prevea la condonación de deudas tributarias relacionadas con la pro-

riedad raíz para los bienes inmuebles fiscales de carácter no financiero del orden municipal y distrital.

Por otra parte, se contempla una condonación de deudas tributarias por parte de la DIAN. El artículo 271 dispone que, con cor-

El eje de transformación con mayor peso en este plan de desarrollo es el de seguridad humana y justicia social donde se destinarán \$744,2 billones.

te al 31 de diciembre de 2025, la Administración podrá condonar las deudas que, previo ejercicio de cobro, no tengan respaldo económico con antigüedad superior a cuatro años.

En este sentido, resulta indispensable realizar un análisis detallado del articulado del Plan Nacional de Desarrollo con el fin de verificar el cumplimiento de los criterios legales establecidos por la Constitución.

La Red Fiscal, por su parte, se encargará de presentar evaluaciones detalladas del cumplimiento de estos límites, a fin de brindar elementos que permitan la debida materialización del Plan y evitar vulneraciones a los principios constitucionales. ▀

* Investigadores de la Red de Trabajo Fiscal.