

POLÍTICAS TRIBUTARIAS EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2006-2010)

TRIBUTARY POLICIES IN THE NATIONAL PLAN OF DEVELOPMENT (2006-2010)

Jenifer Julieth Ayala Toca*

RESUMEN**

Las políticas públicas son las respuestas gubernamentales a los asuntos públicos, por tanto parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas, plasmadas en los Planes de Desarrollo, ya sean territoriales o nacionales. Uno de estos asuntos públicos, tratados necesariamente en los planes de desarrollo, tiene que ver con lo relacionado a la economía, que a su vez recoge el sistema financiero, el mercado interno y externo, la inversión social, el gasto público, los ingresos estatales, la tributación... etc.

Con base en lo anterior estudiaremos este último punto en materia económica, frente a lo dispuesto en el plan nacional de desarrollo 2006-2010, con la finalidad de analizar su desarrollo en este periodo de gobierno saliente y así ejercer un control ciudadano sobre las directrices que plantea el gobierno en estos asuntos de interés general.

* Estudiante de X semestre de la facultad de derecho de la Universidad Santo Tomás de Iquitos, adscrita al grupo de investigaciones Socio-Jurídicas. jenij_109@hotmail.com

** Artículo de investigación vinculado a la línea de investigación de Derecho Constitucional y Construcción Democrática desarrollado por el grupo de investigaciones Socio-Jurídicas de la Universidad Santo Tomás.

POLÍTICAS TRIBUTARIAS EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2006-2010)

TRIBUTARY POLICIES IN THE NATIONAL PLAN OF DEVELOPMENT (2006-2010)

Jenifer Julietth Ayala Toca*

RESUMEN**

Las políticas públicas son las respuestas gubernamentales a los asuntos públicos, por tanto parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas, plasmadas en los Planes de Desarrollo, ya sean territoriales o nacionales. Uno de estos asuntos públicos, tratados necesariamente en los planes de desarrollo, tiene que ver con lo relacionado a la economía, que a su vez recoge el sistema financiero, el mercado interno y externo, la inversión social, el gasto público, los ingresos estatales, la tributación... etc.

Con base en lo anterior estudiaremos este último punto en materia económica, frente a lo dispuesto en el plan nacional de desarrollo 2006-2010, con la finalidad de analizar su desarrollo en este periodo de gobierno saliente y así ejercer un control ciudadano sobre las directrices que plantea el gobierno en estos asuntos de interés general.

* Estudiante de X semestre de la facultad de derecho de la Universidad Santo Tomás de Tunja, adscrita al grupo de investigaciones Socio-Jurídicas. jenj_109@hotmail.com

** Artículo de investigación vinculado a la línea de investigación de Derecho Constitucional y Construcción Democrática desarrollada por el grupo de investigaciones Socio-Jurídicas de la Universidad Santo Tomás.

PALABRAS CLAVE

Política Pública, economía, plan de desarrollo, impuestos, distribución.

ABSTRACT

The public policies are the governmental answers to the public matters, therefore fundamental part of the occupation of the government refers to the design, management and evaluation of the public policies, formed of the Plans of Development, already be territorial or national. One of these public matters, treated necessarily in the plans of development, has to be seen by it with related to the economy, which in turn gathers the financial system, the internal and ex-

ternal market, the social investment, the public expenditure, the state income, the taxation... etc.

With base in the previous thing we will study the latter point in economic matter, opposite to arranged in the national plan of development 2006-2010, with the purpose of analyzing his development in this period of salient and like that government to exercise a civil control on the directives that the government raises in these matters of general interest.

KEY WORDS

Public politics, economy, plan of development, taxes, distribution.

1. INTRODUCCIÓN

Las comunidades políticas al buscar formalizar su proyecto jurídico y político, suscriben el pacto político supremo, lo que las culturas políticas occidentales conocen como Ley Fundamental o Constitución, en la cual se consignan los órganos del poder público, los principios y los valores fundamentales que regirán los destinos de la nación, tal es el caso de la Constitución Política Colombiana que ha solemnizado un prolífico marco de derechos fundamentales y una estructura orgánica que integra las tradicionales ramas de la tridivisión del poder, legislativo, ejecutivo y judicial, con los organismos de vigilancia y control. Pero esta norma fundamental tiene eminentemente un carácter declarativo y de corrección, es decir que persigue marcar las pau-

tas de comportamiento de la nación y los bienes jurídicos que se deben proteger en su mayor medida posible, para materializar este proyecto, se recurre al derecho administrativo, el cual ofrece los mecanismos necesarios para desarrollar los fines y objetivos consignados en la Carta (Gómez). Uno de los grandes logros con la suscripción de la Constitución de 1991 fue la constitución de los planes programáticos, como verdaderos fundamentos de elección popular, los cuales se concretan en planes de gobierno que constituirían los compromisos de los candidatos una vez sean elegidos, permitiendo que el pueblo tenga estrecha participación y control sobre la carta de navegación de su comunidad. De esta manera estos planes de gobierno se convertirán, una vez sean elegidos los candidatos por Public Choice, en planes de de-

sarrollo, que contendrán las políticas públicas que vincularán el ejercicio del poder político con el desarrollo y mejoramiento de los fines del estado. En este orden de ideas los planes de desarrollo son la base de las políticas gubernamentales de las autoridades ejecutivas que guiarán el país tanto en el orden central como Plan Nacional de Desarrollo, en cabeza del presidente de la república, como descentralizado territorialmente como Plan Territorial de Desarrollo, en cabeza de los alcaldes y gobernadores.

Estos planes contendrán Políticas Públicas, es decir, pautas que servirán de guía para abordar los problemas y prioridades reconocidas en la agenda pública de cada entidad territorial o de la nación. Entre estas Políticas encontramos las que tienen que ver con la seguridad, salud, economía...etc.

A partir de este pequeño esbozo de la importancia de los planes de desarrollo como respuesta del gobierno a los temas de interés público y como materialización de la finalidad de una organización política, queda señalar el papel que como ciudadanos nos corresponde de conocer y analizar estos planes de desarrollo.

Por esta razón y en correspondencia a este deber ciudadano, hago una breve exposición del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, donde abordaremos lo atinente a las políticas de tributación en materia económica, por ser este un tema de interés general, y porque es materia de gran debate en la nueva campaña presidencial que se avecina.

2. DESCRIPCIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO ACTUAL

El Plan de desarrollo 2002-2006 Hacia un Estado Comunitario constituye la primera fase del plan de gobierno desplegado por el gobierno Uribe Vélez, el cual traza los lineamientos que seguirá el Plan de Desarrollo 2006-2010 Estado Comunitario: Desarrollo para todos, basados en la Seguridad Democrática y la incorporación del Sector privado como actor del escenario político-económico.

En un primer tomo el PND nos presenta en el capítulo titulado: "Estado Comunitario: Desarrollo para todos", presenta los lineamientos generales en materia económica, de seguridad y de desarrollo social. Hace un estudio de la situación en la que se encontraba Colombia en gobiernos anteriores y los desafíos a los que tuvo que enfrentarse en un primer gobierno y en el presente periodo.

En un segundo capítulo presenta un tema fuerte en este gobierno, como es el de la Seguridad Democrática, el cual se ha desarrollado desde el principio de este gobierno y que ha tenido tanto grandes ciertos, como profundos interrogantes en materia de derechos humanos. Con esta política se buscan cinco objetivos claros señalados en la página 46 del PND (2006-2010):

1. Consolidar el control territorial y restablecer la autoridad del Estado en todo el territorio Nacional.
2. Generar, a través del uso legítimo de la fuerza y la política social, las condiciones de seguridad y bienestar social que presionen a los grupos armados

ilegales a entrar a una verdadera negociación política o a desmantelarse.

3. Romper, en todos los eslabones de la cadena, la libertad y habilidad de los narcotraficantes para desarrollar su negocio y con ello avanzar hacia la eliminación del narcotráfico en Colombia.

4. Formar una Fuerza Pública moderna, con los más altos estándares éticos y morales, que cuente con la confianza y el apoyo de la población.

5. Desarrollar la Doctrina de Acción Integral, a través del esfuerzo combinado de la fuerza legítima, la política social y las acciones de las demás instituciones del Estado y la sociedad civil. Estos objetivos serán logrados según el PND con el mejoramiento de la movilidad y el transporte de las fuerzas militares, el fortalecimiento de la fuerza pública, el mantenimiento de las capacidades estratégicas, es decir suministrar a la fuerza pública tanto infraestructura, como equipos, sistemas y capacidades humanas. Además fortalecerá la organización y modernización de la inteligencia y contrainteligencia estatal, modernizará el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). En este capítulo también se toca un tema bastante interesante para el mundo jurídico, como es el de la reforma a la justicia penal militar, según ello con el objetivo de robustecerla y ajustarla al Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos.

En el tercer capítulo el gobierno nacional despliega una política de desarrollo social con la "Reducción de

la Pobreza y Promoción del empleo y la Equidad". Explica este capítulo el interés del gobierno nacional que los colombianos tengan igualdad de oportunidades en el acceso a un conjunto básico de servicios sociales, tratando de superar el asistencialismo a través de políticas que incluyan dentro de su formulación apoyos condicionados, acompañamiento periódico y esquemas de graduación, que permitan desarrollar habilidades para generar ingresos en el futuro.

En el cuarto capítulo el PND presenta "Crecimiento Alto y Sostenido: La Condición para un desarrollo con equidad". Este acompaña el capítulo tercero pero enfocado completamente al crecimiento económico, que comprende estabilidad fiscal (nuestro tema de interés que desarrollaremos a fondo), incrementar la tasa de inversión en un 26,1 % para el 2010, elevar el dinamismo en las exportaciones y la inversión privada, respaldar sectores con ventaja comparativa y la ampliación en la cobertura y calidad de la educación.

El capítulo cinco está destinado a la protección ambiental, vinculándolo al crecimiento económico, es decir, generando un marco de desarrollo sostenible.

En el capítulo seis, "Un Mejor Estado al Servicio de los Ciudadanos" trata el fortalecimiento del Sistema Político, con el mejoramiento y la eficiencia de las instituciones a cargo del estado y al servicio de los ciudadanos, como son gobiernos locales y territoriales, la Registraduría del Estado Civil, la Rama Judicial, el sistema carcelario...etc.

En el último capítulo "Dimensiones especiales de desarrollo", ubicado en el tomo II del Plan, recoge por un lado temas de carácter social-humano muy importante como son la equidad de género, la juventud, grupos étnicos y el desarrollo regional, y por otro lado temas como Cultura, Deporte, Ciencia, Economía Solidaria y Política Exterior y Migratoria lo plasma, que a mi modo de ver lo incluye como un baturrillo de lo que debe incluirse por consideración constitucional en los derechos de segunda generación, y para que aparente importancia sin dársela realmente.

3. SISTEMA TRIBUTARIO EN COLOMBIA

Obedeciendo a la figura de descentralización administrativa, Colombia tiene un Sistema Tributario, distribuido en los diferentes niveles territoriales, siendo estos autorizados por la ley para recaudar tanto impuestos indirectos como directos.

3.1 IMPUESTOS DIRECTOS

Son los gravámenes establecidos por ley que recaen sobre la renta, el ingreso y la riqueza de las personas naturales y/o jurídicas, los cuales consultan la capacidad de pago de éstas. Se denominan directos porque se aplican y recaudan directamente de las personas que tienen el ingreso o el patrimonio gravado.

3.2 IMPUESTOS INDIRECTOS

Son gravámenes que recaen sobre la producción, la venta de bienes, la

prestación de servicios, las importaciones y el consumo. Estos impuestos no consultan la capacidad de pago del contribuyente.

3.3 IMPUESTOS NACIONALES

Son los tributos emitidos por el poder ejecutivo y sometidos a consideración del congreso nacional para su aprobación, los cuales se hacen efectivos a partir de la sanción presidencial y su correspondiente publicación en el diario oficial. Son impuestos del orden nacional los siguientes:

1. Impuesto al valor agregado (IVA).
2. Impuesto de Renta.
3. Impuesto de Timbre Nacional.
4. Contribuciones Especiales.

• El IVA es el impuesto que se establece sobre toda la venta de bienes y servicios del territorio Nacional. Se genera por: las ventas de mercancía que no hayan sido excluidas, Los servicios prestados en el territorio y la mercancía importada.

• El impuesto de renta: la base gravable para las personas naturales son sus ingresos ajustados por deducciones y exenciones. Las tarifas del impuesto aumentan con el ingreso del contribuyente como un mecanismo de equidad. En empresas, la tarifa tiende a ser plana, es decir, es independiente de su tamaño o rentabilidad.

• El impuesto de timbre Nacional es el impuesto generado en la protocolización de todo contrato o instrumento

público incluido los títulos valores que se otorguen o acepten en el país suscritos entre particulares con el estado o entre particulares cuyo acto sea superior a 53.000.000 pesos y liquidado a la tarifa única del 1.5%

Son contribuyentes las personas naturales o jurídicas, sus asimiladas, y las entidades públicas no exceptuadas expresamente que intervengan como otorgantes, giradores, aceptantes, emisores, o suscriptores en los documentos

- Las contribuciones especiales son los gravámenes que establece el gobierno nacional con el fin de cubrir necesidades específicas en el presupuesto de la nación.

- a. Impuesto para preservar la seguridad democrática.
- b. Gravamen a los movimientos financieros.

3.4 IMPUESTOS DEPARTAMENTALES

- Impuestos al consumo de cerveza, licores y cigarrillos y tabaco: Son bastante elevados para desestimular el consumo lo que produce grandes problemas de evasión.

- Impuesto al registro
- Sobretasa a la gasolina
- Impuesto a los vehículos

3.5 IMPUESTOS MUNICIPALES

1. Impuesto de Industria y Comercio: grava toda actividad industrial, comer-

cial o de servicios que se realiza en Bogotá en forma ocasional o permanente, con establecimientos o sin ellos.

2. Impuesto Predial unificado: Se grava a la propiedad o posesión de los inmuebles ubicados en el Distrito Capital y que debe ser declarado y pagado por los propietarios y poseedores de los predios. Por predio se entienden: locales, parqueaderos, lotes, apartamentos, casa, etc. El impuesto se causa el 1 de Enero de cada año hasta el 31 de Diciembre del respectivo año.

3. Impuesto sobre vehículos automotores: Recae sobre los vehículos matriculados en el Distrito Capital y su pago o período es anual, del 1 de Enero al 31 de Diciembre de cada año.

4. Sobretasa a la gasolina

5. Impuesto de delineación urbana: Para expedir licencias de construcción, ampliación, modificación, adecuación y reparación de obras y terrenos del Distrito Capital.

6. Impuesto de azar y espectáculos: El hecho generador de este impuesto está constituido por la realización de uno de los siguientes eventos: espectáculos públicos, apuestas sobre toda clase de juegos permitidos, rifas, concursos y similares y venta por el sistema de clubes.

4. INNOVACIONES DEL PLAN DE DESARROLLO ACTUAL EN MATERIA DE TRIBUTACIÓN

El capítulo cuarto desarrolla uno de los principales objetivos del Plan: lograr tasas de crecimiento altas que puedan

ser mantenidas en el tiempo. Sin embargo, propone superar la tradicional disyuntiva entre crecimiento y bienestar y consecuentemente, persistir en crecimiento como herramienta fundamental para promover la equidad. Por tanto, el tipo de crecimiento con el cual el Gobierno Nacional está comprometido, es aquel en el que se crean las condiciones para que todos los colombianos, y particularmente los más pobres y vulnerables, tengan acceso a empleos de calidad, que les permitan generar ingresos sostenibles. En otras palabras, se requiere potenciar y desarrollar las capacidades productivas de los más pobres, para que superen su condición y puedan insertarse efectivamente en el círculo virtuoso de fortalecimiento del capital humano, crecimiento de la economía, generación de empleo formal, incremento del ingreso salarial de los colombianos y del recaudo tributario, mayor inversión social y mejor distribución de la riqueza entre todos los colombianos.

Al tener en cuenta los objetivos fiscales plasmados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Gobierno deberá tomar las medidas necesarias para garantizar que la deuda pública neta de activos financieros se reduzca a niveles inferiores del 30% en el 2015. Entre los principales retos que enfrenta el Gobierno para cumplir con estos propósitos se destaca la necesidad de adoptar de una estructura tributaria de carácter permanente que permita contar con un nivel de recaudo adecuado, consistente con las necesidades de gasto, y que además contribuya a elevar el ahorro y la inversión. Adicionalmente, en el Congreso se adelanta el trámite de un proyecto que reforma

el Sistema General de Participaciones (SGP), con el fin de que estos recursos cumplan con los objetivos de universalización de las coberturas de salud y educación al mismo tiempo que se salvaguarda la sostenibilidad fiscal del Estado en el largo plazo.

Las proyecciones del balance del Sector Público Consolidado (SPC) incluyen el deterioro del balance petrolero, la mayor presión del gasto asociado a pensiones, y el efecto de adoptar el esquema actual de crecimiento del SGP aprobado en el Senado de la República.

Consistente con los niveles de déficit total y deuda pública, el superávit primario del Sector Público No Financiero oscilará entre el 3,9% del PIB en 2006, 3,4% del PIB en 2007 y 2,0%, entre 2008 y 2010.

5. CONCLUSIONES

La política y las políticas públicas son entidades diferentes, aunque se influyen de manera recíproca. Ambas se buscan en la opacidad del sistema político y se relacionan con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, correspondiente al poder en general, las políticas públicas se vinculan a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. El idioma inglés recoge con claridad esta distinción entre *politics* y *policies*.

Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda para establecer políticas públicas sobre determinados temas o

de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

El objetivo de los políticos —conservadores, radicales, idealistas o motivados por el interés propio— consiste en establecer políticas públicas de su preferencia o bloquear las que les resulten inconvenientes. En cualquier alianza de gobierno confunden su papel quienes se acotan a las tesis y no buscan su concreción en políticas.

La política en su sentido más amplio tiende a conformar tanto las propuestas de políticas públicas como aquellas que se concretan. Quien quiere el gobierno, quiere políticas públicas.

Los gobiernos son instrumentos para llevar a cabo políticas públicas. Más que mirar al ordenamiento de las actividades del sector público, como dado por su organización, conviene considerarlo como un instrumento para realizar políticas públicas. Así como el logro principal de una empresa privada no es su organigrama, sino sus utilidades, lo importante en el gobierno son sus resultados, más que su estructura.

Las políticas públicas resultan útiles para estudiar diversos aspectos de la política, como la discusión de la agenda pública por toda la sociedad, las elecciones entre candidatos y sus programas, las actividades del gobierno y de la oposición y los esfuerzos analíticos sobre esos temas.

En torno a las políticas públicas es posible: acotar las discusiones políti-

cas; diferenciar problemas y soluciones de manera específica; precisar las diferencias; vincular los temas a soluciones más amplias o secuenciales; plantearse esfuerzos compartidos, y participar de manera específica.

Una política pública de excelencia corresponde a aquellas acciones y flujos de información relacionadas con un objetivo político definido en forma democrática; las que se desarrollan por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.

Lo principal es la idea, el punto de vista o el objetivo desde el cual plantear o analizar normas o disposiciones. Así es posible considerar a una norma o decisión o a varias (como el "programa" de Estados Unidos). También se ha usado la expresión "espacio de las políticas" para hacer referencia a un conjunto de políticas tan interrelacionadas que no es posible hacer descripciones o enunciados analíticos útiles de ellas sin tener en cuenta los demás elementos del conjunto.

Las políticas públicas de excelencia incluyen el aspecto político como su origen, objetivo, justificación o explicación pública. Si las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los actores públicos: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores o encuestólogos hacia al populismo inmediatista.

Una alternativa a la inclusión de las consideraciones políticas en las poli-

ticas públicas es la simple agregación de especialistas sobre algunos temas o de soportes comunicacionales –incluyendo el uso de cuñas y de encuestas– a las actividades tradicionales del gobierno.

La principal característica de las políticas públicas de excelencia es que son comparables formalmente. Otras características que favorecen una mejor discusión política son las siguientes:

- Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea? ¿a dónde vamos?).
- Estimación de costos y de alternativas de financiamiento.
- Factores para una evaluación de costo-beneficio social.
- Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?).
- Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega? ¿qué inicia?).
- De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas).
- Oportunidad política.
- Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero? ¿qué condiciona qué?).
- Claridad de objetivos.
- Funcionalidad de los instrumentos.
- Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia).

Esas características constituyen un marco, una estructura procesal, que permite la especificación de las intenciones u objetivos que se desprenden de la agenda pública. Empero, la excelencia formal de las políticas públicas no es una garantía respecto de la corrección de sus contenidos sustantivos, los que pueden resultar equivocados o inconsistentes con los mecanismos propuestos o las soluciones institucionales definidas en la misma política. De hecho, las políticas públicas habitualmente son un *second best* respecto de una política óptima en lo sustantivo, la que puede no existir. Con frecuencia la definición misma de las políticas públicas es el tema en disputa. En definitiva, es una cuestión de poder y de astucia quién “engloba” o incluye a quién.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FERREIRO, J. J. (1998). *Curso de Derecho Tributario*. Madrid, Ed. Madrid.
- GARCÍA, H. (1982). *Temas de Derecho Tributario*, Buenos Aires.
- GUTIÉRREZ, A. (1999). *Ensayos sobre Derecho Tributario*, Ed. Bogotá.
- PLAZAS, M. (2000). *Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario*. Ed. Temis. Bogotá.
- SANTOFIMIO, J. O. (2005). *Tratado de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Colombia, *Constitución Política de Colombia 1991*, Legis. Editores, Bogotá.

- Colombia, Congreso Nacional de la República (1989, 30 de Marzo). Decreto 624 de 1989 "Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales"
- Régimen del Impuesto a la renta en Colombia, Legis, editores.
- Régimen de Procedimiento Tributario (2007). Legis. Editores, Bogotá.