

Análisis del presupuesto público del distrito de Cali; 2015 - 2020

José Hernán Nieto Montenegro

Sandra Milena Pachón Montaña

Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas – ECJP

Especialización en Gestión Pública

2022

Análisis del presupuesto público del distrito de Cali; 2015 - 2020

José Hernán Nieto Montenegro

Sandra Milena Pachón Montaña

Director Monografía

PhD(c) Diego Javier Gómez Calderón

Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas – ECJP

Especialización en Gestión Pública

2022

Resumen

El documento desarrolla un análisis del presupuesto público del distrito de Cali en el periodo 2015 y 2020. Para lograr lo anterior, se realizó un análisis descriptivo del flujo de ingresos y gastos del distrito de Cali, para posteriormente calcular indicadores de: i) esfuerzo fiscal; ii) autonomía fiscal; iii) importancia del gasto; e iv) indicadores de capacidad financiera. Con los resultados obtenidos se logra establecer que el distrito de Cali se enmarca en una senda de consolidación del presupuesto público, principalmente por la optimización de la tributación por ingresos propios, aumentos constantes en los gastos de inversión y la sostenibilidad de la deuda.

Palabras Clave: Descentralización fiscal, Presupuesto público, Ingresos, Gastos

Summary

The document develops an analysis of the public budget of the district of Cali in the period 2015 and 2020. To achieve the above, a descriptive analysis of the flow of income and expenses of the district of Cali was carried out, to subsequently calculate indicators of: i) fiscal effort ; ii) fiscal autonomy; iii) importance of spending; and iv) indicators of financial capacity. With the results obtained, it is possible to establish that the district of Cali is part of a path of consolidation of the public budget, mainly due to the optimization of taxation on own income, constant increases in investment expenses and debt sustainability.

Keywords: Fiscal decentralization, Public budget, Revenues, Expenditures

Contenido

Lista de Tablas	6
Lista de Figuras.....	¡Error! Marcador no definido.
Introducción	8
Planteamiento del Problema	9
Objetivos de la Investigación.....	10
Objetivo General.....	10
Objetivos Específicos.....	10
Marco teórico	11
Ingresos tributarios y no tributarios en Colombia.....	11
Sistema tributario colombiano	12
Principales debilidades de l estructura tributaria de Colombia	13
La cultura tributaria.....	15
Metodología	18
Estructura y Contexto de las Finanzas Distritales.....	18
Indicadores de Capacidad Fiscal.....	20
Indicadores de Capacidad Financiera	22
Análisis de Resultados	23
Conclusiones	26
Bibliografía	32

Lista de Tablas**Tabla 1**

28

Indicadores de Capacidad Financiera

Lista de Figuras

Figura 1	20
<i>Ingresos corrientes y de capital 2015-2020. Cifras en millones de pesos corrientes</i>	
Figura 2	21
<i>Ingresos tributarios, no tributarios y transferencias. Cifras en millones de pesos corrientes</i>	
Figura 3	22
<i>Gastos por funcionamiento, inversión y deuda 2015-2020. Cifras en millones de pesos corrientes</i>	
Figura 4	22
<i>Indicador ley 617 2015 – 2020</i>	
Figura 5	26
<i>Indicador de Importancia de los recursos propios</i>	
Figura 6	27
<i>Indicadores de autonomía fiscal</i>	
Figura 7	27
<i>Indicadores de importancia del gasto</i>	

Introducción

El presente trabajo permite analizar el presupuesto público del distrito especial deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios de Cali (distrito de Cali) en el periodo 2015 y 2020. Los resultados evidencian la importancia de la evolución del presupuesto público del distrito de Cali, en virtud de la descentralización fiscal que ha desarrollado el país desde la década del setenta, llegando a su cúspide con la constitución de 1991.

Desde el contexto fiscal nacional, se expide la Ley 617 del 2000, la cual constituyó una de las decisiones de política fiscal territorial más importantes en Colombia, la cual establece límites a los gastos de funcionamiento de los gobiernos territoriales, vinculando su evolución en función del comportamiento de los ingresos corrientes de libre destinación (Ipia, 2022).

El presupuesto público del distrito de Cali evidencia mejorías en la captación de los ingresos propios y en la optimización del gasto. Los ingresos entre el 2015 y 2020, presentan un crecimiento promedio anual del 2%; donde los ingresos corrientes, en el mismo periodo, presentan un crecimiento promedio anual real de 1%. Los gastos, en el mismo periodo, presentan un crecimiento promedio anual real del 2%, llegando al 2020 a un nivel de gasto aproximado de 3,5 billones (Ipia, 2022).

Los resultados aportan evidencia a favor del comportamiento del presupuesto público del distrito de Cali, en especial en el año 2020 a pesar de las dificultades fiscales producto de la pandemia del Covid-19.

Planteamiento del Problema

Existe un compendio importante de literatura relacionada con temas presupuestales y tributarios dentro del contexto de la hacienda pública en Colombia; principalmente desde los noventas, cuando el país incorporó una serie de reformas fiscales dirigidas a desconcentrar el gasto nacional y a mejorar la cobertura y eficiencia en la provisión de bienes públicos.

Durante casi todo el siglo XX; Colombia se “caracterizó por tener un sistema fiscal centralizado, en el cual el gobierno nacional era el principal recaudador de impuestos y proveedor de bienes y servicios públicos. Durante este período el gobierno central canalizó a su favor los ingresos fiscales más importantes y asumió la mayoría de los gastos” (Ipia, 2022, p. 12).

Posterior a ello se empieza argumentar desde la literatura que un acelerado proceso de descentralización generaría problemas como pereza fiscal, un aumento de la dependencia de las transferencias intergubernamentales, un aumento desbordado del gasto público que inevitablemente tendría efectos fiscales negativos para departamentos y municipios expresados en el aumento del endeudamiento y del déficit fiscal (Ipia, 2022).

De esta manera la descentralización en Colombia se instaura en la constitución de 1991 como política estatal que otorga a los municipios colombianos autonomía en el manejo de sus recursos con el propósito de atender de manera eficiente las necesidades de la población. Sin embargo, en la década del noventa, las entidades territoriales locales presentaron baja captación de los recursos propios, alta dependencia de las transferencias intergubernamentales y déficit fiscal (Ministerio de hacienda y crédito público, 2009).

Según lo anterior, la formulación del problema es: ¿Cómo ha sido el comportamiento de las finanzas públicas del Distrito Especial de Cali; 2015 – 2020?

Objetivos de la Investigación

Objetivo General

Analizar el comportamiento del presupuesto público del distrito de Cali; 2015 - 2020

Objetivos Específicos

Identificar las principales tendencias teórico-conceptuales sobre la hacienda pública en Colombia y el impacto en la descentralización territorial.

Establecer indicadores de ingresos, gastos, esfuerzo fiscal, autonomía fiscal y capacidad financiera para el distrito de Cali.

Identificar la dinámica de las finanzas públicas del distrito de Cali para el periodo 2015 – 2020.

Marco teórico

A continuación, se desarrollan algunas ideas básicas que permiten dar cuenta de la estructura presupuestal en Colombia.

Ingresos tributarios y no tributarios en Colombia

Si bien en la actualidad se está atravesando por un proceso económico de menor crecimiento en la mayoría de países, el gasto público parece mantener una tendencia al alza, principalmente debido a políticas de Estado orientadas a satisfacer ciertas necesidades básicas fundadas en algunos derechos que se consideran fundamentales.

Aún en países desarrollados, se ha observado en la última década una expansión en el gasto de 4 puntos sobre el PIB en promedio, siendo los casos de Estados Unidos (10 puntos sobre el PIB) y España (7 puntos sobre el PIB) los que mayor aumento han evidenciado. El caso colombiano no se aparta de la tendencia mundial, pues la Constitución de 1991 ha encomendado responsabilidades de gasto público significativas en cabeza del gobierno (Clavijo, Vera, & Vera, 2013).

Siendo este el panorama general de gasto público, y teniendo en cuenta las condiciones macroeconómicas expuestas en el capítulo anterior, es necesario hacer referencia a las fuentes de ingreso necesarias para financiarlo.

Dentro del total de los recursos disponibles del GNC, los ingresos tributarios constituyen el rubro con más peso, Colombia, según ANIF, se caracteriza por tener una estructura tributaria compleja y anti técnica, la cual es el resultado de gravámenes elevados, acompañados de exenciones que generan una baja presión tributaria para ciertos grupos económicos, generando que el recaudo se mantenga en promedio entre el 13%-14% sobre el PIB total, manteniéndose lejos del promedio latinoamericano, el cual se encuentra entre el 17%-18% del PIB (Clavijo,

Vera, & Vera, 2013). De esta forma, siendo este el estado actual del componente más importante de los ingresos, se logra empezar a distinguir el comportamiento escaso e insuficiente de esta cifra.

Sistema tributario colombiano

Tal y como se expuso anteriormente, los ingresos tributarios son la principal fuente de recursos del GNC, por esta razón están siempre bajo la mira del gobierno para lograr incrementar su recaudo, hasta el momento las reformas tributarias que se han impulsado en el Congreso han tenido fines recaudatorios, bien sea aumentando las tarifas de los impuestos existentes, creando impuestos nuevos o prorrogando aquellos que se establecieron como temporales. Sin embargo, los esfuerzos hasta ahora realizados no se han encaminado a ampliar la base ni a atacar la evasión e informalidad. De esta forma poco a poco se han ido introduciendo múltiples regulaciones y clasificaciones que han dado lugar a un sistema complejo, inequitativo y que castiga la inversión.

El sistema tributario colombiano ejerce una fuerte presión sobre las personas jurídicas desestimulando la inversión y el crecimiento económico, y por el contrario poco se ha ocupado de cerrar las brechas normativas que permiten la evasión o disfrutar de regímenes especiales sin una justificación o un fin Constitucionalmente válido, y lo que es más grave, no se han preocupado por reformar la estructura de la autoridad tributaria para hacerla más eficiente, perjudicando el recaudo y efectividad tributaria en nuestro país.

Asimismo, el poco tecnicismo del sistema, sumado a la débil administración tributaria y a la informalidad e ilegalidad que existe en Colombia, han ocasionado uno de los principales problemas no sólo tributarios sino económicos de nuestro país, la evasión de impuestos, que

como también estudiaremos, es un fenómeno complejo y presenta cifras alarmantes, evidenciando la debilidad del sistema y el alto escape de recursos para el GNC.

De esta forma, se evidencia la necesidad de replantear el sistema tributario que debido a sus falencias y mal funcionamiento deriva en una alta pérdida de recursos y como ya se ha dicho, propicia la evasión dedicaremos también un breve espacio a analizar la propuesta de reforma tributaria estructural planteada por la Comisión de Expertos al Ministerio de Hacienda en cumplimiento de lo dispuesto en la más reciente reforma tributaria, ley 1739 de 2014.

Principales debilidades de la estructura tributaria de Colombia

La Comisión de Expertos (2015) en el informe presentado ante el Ministerio de Hacienda coincide con múltiples estudiosos del tema en que el sistema tributario colombiano cuenta con un bajo nivel de recaudo frente al potencial, teniendo en cuenta las condiciones económicas y de desarrollo del país. Este bajo recaudo a su vez no redistribuye el ingreso y es inequitativo, ya que aplica un tratamiento desigual a sujetos dentro de la misma categoría o entre sectores económicos, un ejemplo de lo anterior es el impuesto de Renta y CREE, que para el 2015 recaudó el 6,6% del PIB (Ministerios de Hacienda y Crédito Público, 2016), esta cifra si bien es alta, en su aplicación trae una multiplicidad de regímenes y emplea muchos privilegios tributarios y beneficios a ciertos sujetos sin lograr entender esta diferenciación que está lejos de ser técnica y genera pérdidas de recursos.

También se ha ido configurando un sistema complejo y difícil de comprender por parte de los usuarios y de gestionar por parte de la administración, una de las muchas complejidades son las múltiples categorías de personas naturales (empleados, trabajadores por cuenta propia y otros) y sistemas de depuración de la renta (renta presuntiva, renta ordinaria, IMAN e IMAS)

que trae el Estatuto Tributario, esto ocasiona confusiones y desincentiva el cumplimiento ya que es casi necesario ser experto en el tema para realizar la declaración de renta.

Adicionalmente, como lo señala la Comisión (2015), muchos de los tributos actuales castigan el crecimiento económico en la medida en que gravan en exceso la inversión y el empleo y crean distorsiones importantes para el funcionamiento de los mercados. En particular, la composición del impuesto entre personas jurídicas y naturales es altamente desbalanceada. Muy pocas personas naturales contribuyen al 48 impuesto y la carga tributaria se concentra en un número reducido de personas jurídicas. Esta última es excesivamente elevada para las empresas que no tienen privilegios específicos como aquellos de los cuales gozan las empresas beneficiarias de zonas francas, exenciones o rentas líquidas especiales importantes, o contratos de estabilidad jurídica, cuyos titulares mantienen ventajas ya derogadas para los demás contribuyentes. (Comisión de Expertos para la Equidad y Competitividad Tributaria, 2015)

Los países latinoamericanos y Colombia en el caso concreto, tienen una alta dependencia del impuesto de renta de las sociedades, estas tarifas y las del impuesto al patrimonio cada vez aumentan más, lo cual es contrario a lo que sucede en el resto del mundo. Lo anterior se confirma en el informe “Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe” realizado por esta entidad junto con la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el cual se afirma que “los ingresos procedentes de la renta y las utilidades han crecido, pasando del 23% al 28% del total de ingresos tributarios entre el 2000 y el 2014” como se vio, esta situación afecta la competitividad de la economía Colombiana.

Otro ejemplo de las falencias y la complejidad del sistema tributario colombiano es el IVA que en palabras de la Comisión de Expertos (2015; p. 24) “recauda poco, la tarifa es baja, su productividad es reducida, contiene múltiples beneficios y tratamientos especiales que generan inequidades entre actividades económicas y, al no permitir el descuento pleno sobre el IVA pagado en la adquisición de bienes de capital, grava la inversión y no contribuye a la eficiencia económica y la competitividad”.

Existe una lista bastante extensa de bienes excluidos y exentos y con diferentes tarifas, lo cual complejiza aún más la actividad, distorsiona los precios y genera inequidades ya que beneficia a los que más consumen, es decir los de mayores ingresos (Comisión de Expertos para la Equidad y Competitividad Tributaria, 2015). Sumado a lo dicho anteriormente, este tributo presenta cifras altas de evasión que serán detalladas en la próxima sección, esto como consecuencia del mal diseño de dicho impuesto, la falta de efectividad en la administración tributaria, la informalidad y la ilegalidad (principalmente el contrabando).

La cultura tributaria

La evasión, entendida como el acto ilícito de utilizar mecanismos para no pagar o disminuir el pago de impuestos que ley impone, es uno de los principales factores productores de déficit. Es por esto que el estudio de sus causas generadoras se constituye como una necesidad al momento de repensar el sistema tributario con miras a la implementación de mejoras y reestructuraciones.

Son múltiples los problemas que posee el sistema tributario colombiano, los cuales contribuyen al déficit y frenan el desarrollo del país, pero si bien muchos de estos problemas han sido estudiados y cuentan con propuestas de soluciones, la evasión particularmente es un tema complicado de abordar y la cantidad de estudios es reducida, pues muchas de sus causas se

encuentran en el fuero interno de los contribuyentes o en prácticas sociales y culturales normalmente aceptadas.

Es por esto que estudiar este fenómeno no es una tarea fácil, pues dichas causas van desde lo estructural como la informalidad de la economía, la ineficiencia de las entidades encargadas de fiscalizar y recaudar, el desconocimiento de la ley y los procedimientos hasta factores como género, ideología, nivel de ingresos, etc. Estas razones que explican el comportamiento de los ciudadanos a la hora de pagar o no impuestos, son diversas como se mencionó y conocer los factores que pueden generarlas requieren de un análisis sociológico y cultural minucioso.

La importancia del estudio del fenómeno de evasión se deriva del hecho de que los impuestos son un componente fundamental para el desarrollo de un país, el cual se facilita a través del recaudo y la eficiente administración de los recursos. Es por esto que indagar por las causas que generan la evasión es la forma de combatirla.

Siendo la finalidad de los impuestos la financiación de bienes y servicios públicos, se entiende que los ciudadanos cumplen con sus obligaciones tributarias con el objetivo de evidenciar y recibir beneficios derivados de esa financiación. Sin embargo, este vínculo entre el derecho de recibir beneficios y la obligación de pagar es débil principalmente en países en vía de desarrollo como lo es Colombia. Este desequilibrio se traduce en altas cifras de evasión, y en un círculo vicioso de desconfianza del sistema y de creación de una cultura donde escapar a las obligaciones tributarias es aceptado y deseado.

Podría decirse en un primer instante que los ciudadanos pagan impuestos porque la ley lo ordena, pero la obediencia del derecho y en este caso concreto, la voluntad de pagar impuestos, es un asunto que trasciende a las razones legales y que se ve influenciada por razones de tipo socioeconómico y por la relación que existe entre el contribuyente y el ente recaudador, así como

su percepción del sistema de gobierno en general y además por factores psicológicos, legales, políticos, culturales y administrativos.

Es importante realizar un acercamiento al concepto de cultura tributaria entendido como “las motivaciones, diferentes a las legales, que tienen los contribuyentes para pagar impuestos” (Daude, Gutierrez, & Melguizo, 2012). Para lograr ese acercamiento se hará una revisión a la literatura relacionada con el tema, así como mención a algunos de los factores y resultados de estudios realizados. Posteriormente haremos un estudio propio indagando por las percepciones que tienen los contribuyentes, tanto personas naturales como jurídicas, acerca del cumplimiento de las obligaciones tributarias y de sus percepciones del sistema, para así poder sacar nuestras propias conclusiones acerca de las razones que dificultan o impiden que los contribuyentes den cumplimiento a sus obligaciones fiscales.

Metodología

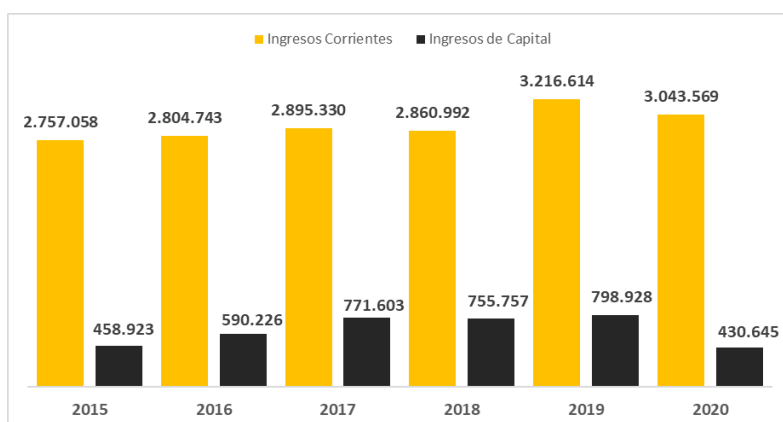
Se toma como referencia la propuesta metodológica desarrollada por Ipia (2022), el cual propone diferentes indicadores de esfuerzo fiscal, autonomía fiscal, importancia del gasto y capacidad financiera que definen en cierta medida la capacidad que tiene un ente administrativo territorial para obtener ingresos, y lograr apalancar gastos. En esta misma línea los indicadores buscan medir la posición de la administración pública en cuanto a sus fuentes de financiamiento, la aplicación de recursos y su participación en los gastos corrientes y financieros (Fondo Monetario Internacional, 2011).

Estructura y Contexto de las Finanzas Distritales

El comportamiento de los ingresos del distrito de Cali se puede observar en la figura 1, donde se destaca que los ingresos totales durante el 2015 y 2020, reflejan un crecimiento anual del 2% (ver figura 1 y 2). Se identifica un esfuerzo administrativo por fortalecer los ingresos territoriales, apalancado por el recaudo que en el marco de la emergencia sanitaria decretada a nivel nacional en el 2020, no originó una caída en los ingresos como se presentó a nivel nacional (Alcaldía de Cali, 2021).

Figura 1

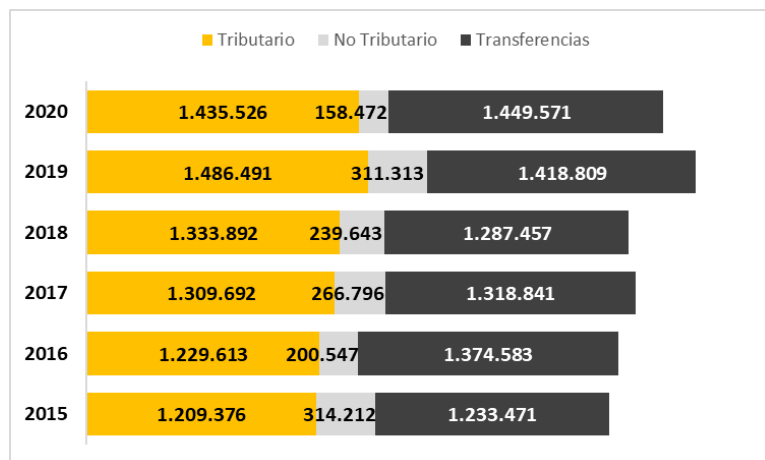
Ingresos corrientes y de capital 2015-2020. Cifras en millones de peso corrientes



Nota. Adaptado de Ipia, 2022

Figura 2

Ingresos tributarios, no tributarios y transferencias. Cifras en millones de pesos corrientes

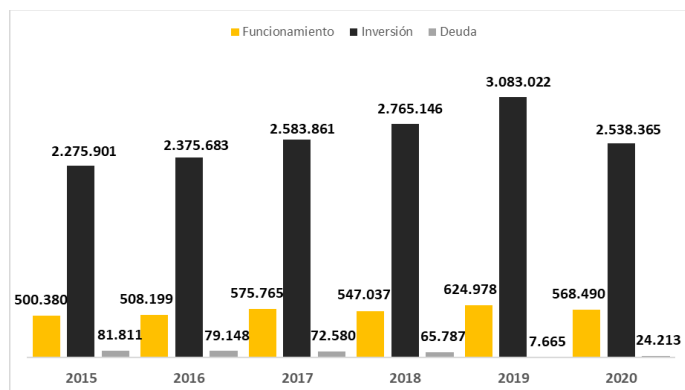


Nota. Adaptado de Ipia, 2022

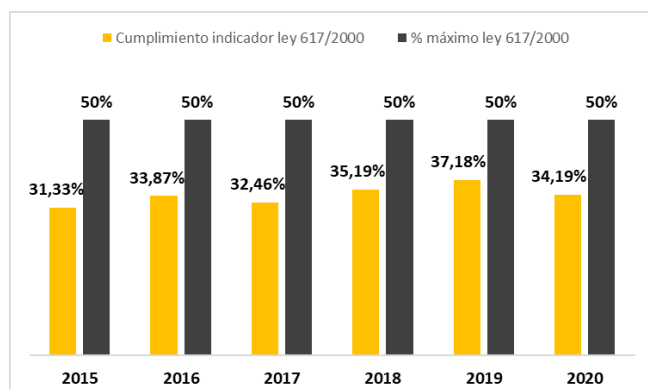
Entre el 2015 y 2020, los gastos del distrito de Cali pasaron de \$500.380 millones a \$568.490 millones, representando un crecimiento del 3%. El servicio de la deuda ha venido disminuyendo, realizando en 2020 el último pago por \$24.213 millones, lo cual se relaciona directamente con el compromiso de la administración para salvaguardar la finanzas territoriales (Ver figura 3 y 4), evidenciado en el cumplimiento del indicador de la ley 617 del año 2000 (Ipia, 2022).

Figura 3

Gastos por funcionamiento, inversión y deuda 2015-2020. Cifras en millones de pesos corrientes



Nota. Adaptado de Ipia, 2022

Figura 4*Indicador ley 617 2015 – 2020*

Nota. Adaptado de Ipia, 2022

Indicadores de Capacidad Fiscal

Siguiendo con la metodología propuesta por Ipia (2022), se presentan una serie de indicadores que muestran la capacidad que tiene un ente administrativo territorial para obtener impuestos como consecuencia, los indicadores de capacidad fiscal miden qué tan próxima está la recaudación de impuestos al potencial de generación de estos, lo que puede evidenciar el poco esfuerzo del ente territorial en el recaudo de impuestos (pereza fiscal) y por otro lado la dependencia de los ingresos corrientes de la nación (autonomía fiscal).

Esfuerzo Fiscal: medido como la razón entre los ingresos tributarios y los ingresos totales, representa la participación que tiene el recaudo de tributos dentro de los ingresos totales del Distrito. Un mayor valor de esta razón muestra que el Distrito adquiere sus ingresos de su fuente natural, sus tributos y evidencia el esfuerzo por el recaudo de los impuestos.

Importancia de los recursos propios (IRR):

$$IRR_t = \frac{\text{Ingresos tributarios}_t}{\text{Ingresos totales}_t}$$

Autonomía Fiscal: se calcula como la suma de los ingresos tributarios y no tributarios como proporción de los gastos totales. Este indicador refleja el grado de independencia fiscal que posee el Distrito para cumplir con sus gastos; cuanto mayor sea este indicador, se necesitarán menos recursos por transferencias y endeudamiento para cubrir los egresos.

Igualmente, la autonomía fiscal se calcula midiendo la dependencia de las transferencias: recursos recibidos de la Nación en el Sistema General de Participaciones como proporción de los ingresos totales. Cuanto mayor sea este indicador, el municipio será menos autónomo.

Dependencia de los ingresos tributarios y no tributarios (DITNT)

$$DITNT_t = \frac{\text{Ingresos tributarios}_t + \text{Ingresos no tributarios}_t}{\text{Gastos totales}_t}$$

Dependencia de las transferencias (DT)

$$DT_t = \frac{\text{Ingresos por transferencias}_t}{\text{Ingresos totales}_t}$$

Otro indicador de autonomía fiscal por el lado de los gastos es la capacidad de autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento (CAGF), se calcula dividiendo los gastos de funcionamiento sobre los ingresos corrientes, con el objetivo de medir la solvencia y la sostenibilidad de estos gastos; una disminución de este indicador indica una mayor sostenibilidad de los gastos de funcionamiento.

$$CAGF_t = \frac{\text{Gastos de funcionamiento}_t}{\text{Ingresos corrientes}_t}$$

Indicadores de importancia del gasto: calcula el porcentaje del total de gastos que se destina a la inversión y el tamaño del ente territorial en términos de los costos de personal que lo compone.

$$\text{Magnitud de la inversión}_t = \frac{\text{Inversión total}_t}{\text{Gastos totales}_t}$$

$$\text{Magnitud del gasto de personal}_t = \frac{\text{Gastos de personal}_t}{\text{Gastos corrientes}_t}$$

Indicadores de Capacidad Financiera

Esta batería de indicadores busca medir la posición del Distrito en cuanto a sus fuentes de financiamiento, la aplicación de recursos y su participación en los gastos corrientes y financieros. Entre ellos tenemos:

Capacidad de pago de los intereses de la deuda (CPID): mide la magnitud de los servicios de deuda que se cubren con los ingresos provenientes del ejercicio nominal un valor descendente manifiesta una capacidad de pago mayor.

$$CPID_t = \frac{\text{Gastos de intereses}_t}{\text{Ingresos corrientes}_t}$$

Costo de la deuda: proporción de los gastos que se destinan a saldar los servicios de la deuda un valor bajo se interpreta como una disminución de costo de la deuda.

$$\text{Costo de la deuda}_t = \frac{\text{Gastos de intereses}_t}{\text{Gastos corrientes}_t}$$

Razón de solvencia: Son los intereses y comisiones sobre el ahorro operacional, calculando el ahorro operacional como los ingresos corrientes, menos los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas. Permite analizar si, con el ahorro generado por la administración Distrital, ésta se encuentra en posibilidad de asumir el pago de su servicio de la deuda y le queda algún restante para inversión.

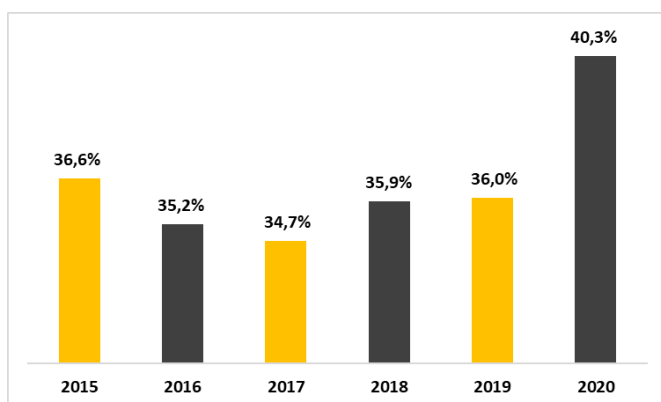
$$RS_t = \frac{\text{Intereses y comisiones}_t}{\text{Ingresos Corrientes}_t - \text{Gastos de Funcionamiento}_t - \text{Transferencias pagadas}_t}$$

Análisis de Resultados

Según los indicadores de esfuerzo fiscal, se tiene que el indicador de importancia de los recursos propios evidencia una reducción entre el 2015 y 2017, lo que se interpreta como una pérdida de autonomía fiscal que comienza a recuperarse del 2018 al 2020 (ver figura 5).

Figura 5

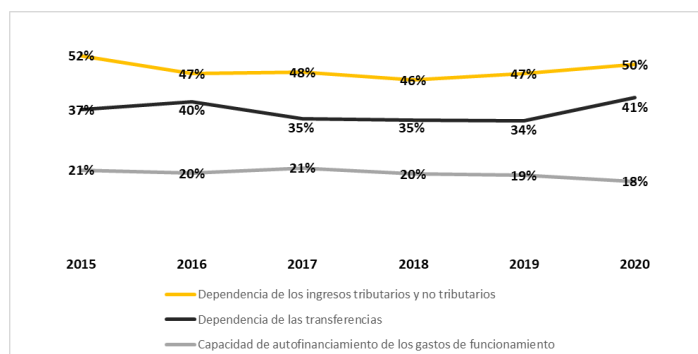
Indicador de Importancia de los recursos propios



Nota. Adaptado de Ipia, 2022.

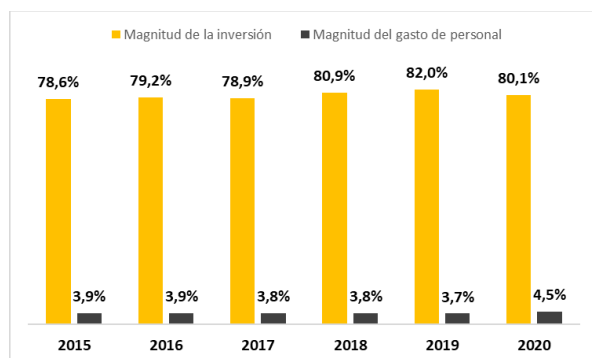
Según los indicadores de autonomía fiscal, como lo es el indicador de dependencia de los ingresos tributarios y no tributarios, presenta un comportamiento creciente desde el 2017, lo cual evidencia una menor dependencia para cubrir los gastos vía endeudamiento.

Finalmente, el indicador de capacidad de autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento presenta un comportamiento estable en el periodo de análisis, presentando su valor mínimo para el año 2020 lo que implica una mayor sostenibilidad de los gastos (ver figura 6).

Figura 6*Indicadores de autonomía fiscal*

Nota. Adaptado de Ipia, 2022.

Respecto con la magnitud de la inversión y el gasto, se evidencia que son semejantes en el periodo de análisis, variando un 1% para la magnitud de la inversión y en 0,5% para la magnitud del gasto, lo cual evidencia la consolidación del saneamiento de las finanzas del distrito de Cali, con una racionalidad del gasto respecto a sus propios ingresos. (ver figura 7)

Figura 7*Indicadores de importancia del gasto*

Nota. Adaptado de Ipia, 2022.

En última instancia, los indicadores de capacidad financiera se encuentran a la baja con un peso menor sobre los gastos corrientes. El resultado de estos indicadores es influenciado por el programa de saneamiento fiscal y financiero, cumpliendo con la atención del 100% del pago

de las obligaciones establecidas en los acuerdos de reestructuración de las obligaciones financieras y el contrato de crédito para realizar la reforma administrativa. (Ipia, 2022).

Tabla 1

Indicadores de Capacidad Financiera

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Capacidad de pago de los intereses de la deuda	0,5%	0,4%	0,2%	0,1%	0,2%	0,7%
Costo de la deuda	0,8%	0,4%	0,3%	0,1%	0,2%	0,9%
Razón de solvencia	5%	4%	4%	3%	0,3%	0,9%

Nota. Adaptado de Ipia, 2022.

Conclusiones

Según lo observado en los resultados del estudio, los contribuyentes entienden la utilidad y la finalidad de los impuestos y se pone de manifiesto su disposición a compartir en alguna medida sus ingresos o utilidades. Estos afirman que con los impuestos se busca financiar el gasto público y redistribuir la riqueza, concepciones importantes a la hora de construir el concepto de cultura tributaria, toda vez que fundamentan la razón de ser del cobro de impuestos y por consiguiente motivan su pago, sin embargo, no basta conocer su utilidad, sino que debe existir una situación fáctica en dónde se vea materializada la misma.

De los resultados se observa que los contribuyentes consideran que no se está dando cumplimiento por parte del Estado según corresponde, es decir que no se ve evidenciado en hechos palpables ni la financiación del gasto público ni la satisfacción de necesidades sociales en general. Esto introduce dos componentes adicionales al concepto de cultura tributaria: la desconfianza en el ente recaudador y las instituciones del Estado y la percepción de ineficacia por parte del Gobierno en el cumplimiento de sus obligaciones sociales.

Existe una percepción general de que el dinero que debiera utilizarse para la financiación de bienes públicos y necesidades sociales no se está siendo canalizado para tales fines debido a la corrupción en el sistema. Este factor permite afirmar que no es suficiente con que los contribuyentes sepan cuál es el papel de las obligaciones fiscales en una sociedad, sino que es necesario además que exista una confianza no solamente en el ente recaudador sino en el sistema tributario en general y en las instituciones que gestionan recursos públicos.

Este nivel de confianza correlacionado con la efectiva materialización de necesidades se incrementa a partir de la transparencia frente a las acciones de las instituciones y a partir de una educación del contribuyente basada en brindar información sencilla y clara que le permite

conocer las acciones que se han llevado a cabo y las que se presupuestan o proyectan a futuro. Si bien la educación tributaria es un tema complejo, es necesario implementar acciones que eleven el nivel de confianza en las instituciones y que generen la sensación de que los impuestos son utilizados de manera adecuada, pues si bien la corrupción es un problema fáctico también involucra un componente de percepción.

Por lo tanto, mejorar la imagen de la DIAN y las instituciones puede contribuir notablemente al pago de las obligaciones fiscales. De manera reiterativa en la literatura analizada y en el propio estudio, se observó que otro de los componentes fundamentales del concepto de cultura tributaria y que generan disposición al pago de impuestos, es la percepción de justicia de los gravámenes que se imponen y del sistema en general, en el caso de estudio se evidenció una percepción generalizada de injusticia de los impuestos que actualmente se cobran, considerando que son excesivos y que pagan tan sólo unos cuantos.

Este es un punto crítico ya que vimos en secciones pasadas que efectivamente la carga impositiva en Colombia está mal diseñada, se grava de manera superior a las empresas haciendo que la actividad empresarial sea poco competitiva y se disminuyan las posibilidades de inversión en el país, y que si bien la estructura impositiva es baja en el caso de personas naturales, son muy pocos los que terminan asumiendo la carga tributaria, especialmente los trabajadores.

Ambas realidades contribuyen a esta percepción y generan un desanimo a la hora de evaluar el pago de impuestos, ya sea por razones de utilidad, como la lucha por competir en el mercado, o por razones de protesta por considerar que se está asumiendo una obligación que no corresponde. Algo preocupante que se relaciona con lo anterior es el hecho de que, como se vio en los datos expuestos, los mecanismos de planeación tributaria agresiva son usuales, incluso para casos en los que se percibe al sistema como justo.

Esto hace más difícil la construcción del concepto ya que estamos frente a un tipo de contribuyente que realiza un análisis de tipo económico enfocado en la búsqueda de su beneficio propio. Esto nos permite pensar que tal vez en nuestra sociedad no existe una concepción colectivista, pues si bien se considera que lo cobrado es justo y útil para el sistema, se decide no pagar porque no es rentable para el contribuyente y no se percibe un beneficio individual.

La ética, entendida como el conjunto de valores y preceptos que guían el comportamiento humano, es un factor determinante en el cumplimiento de cualquier obligación. Según los datos arrojados a partir del estudio, la mayoría de los contribuyentes considera que la obligación de pagar impuestos es una obligación ética, es decir que trasciende lo meramente legal y que su incumplimiento no tiene justificación, lo cual llama la atención pues esos mismos contribuyentes manifiestan que evaden impuestos a partir de mecanismos de planeación tributaria agresiva. Esta contradicción lleva a cuestionarse acerca de si a la hora de dirigir el comportamiento existen razones con más peso, como por ejemplo el beneficio económico particular o si a su vez los contribuyentes a la hora de decidir pagar o no sus impuestos toman decisiones de corto plazo y a partir de una conciencia de bienestar individual que no favorece el bien común como se expresó anteriormente.

Es entonces necesario que a partir del proceso de educación tributaria mencionado, se incluyan maneras de difundir a partir de ejemplificaciones las consecuencias del no pago de impuestos, logrando que el contribuyente particular visualice las implicaciones de su incumplimiento en materia fiscal y que deje de ser un evento aislado, que éste logre vincular sus decisiones directamente con los efectos adversos que dentro de la encuesta mencionó conocer (menos dinero para la inversión social y el gasto público y que se aumenten los impuestos de los que actualmente ya pagan).

Asimismo, se encontró que los contribuyentes encuestados perciben que el sistema tributario les impone una carga tributaria superior a la que les es posible soportar. En el caso puntual de las empresas, se evidencia la preocupación ante el hecho de que las altas tasas que se imponen actualmente dificultan la competitividad y son injustas, siendo estas dos razones desestimulantes del cumplimiento.

Se hace entonces evidente la necesidad de impulsar una reforma estructural del sistema, no solamente debido a las percepciones del contribuyente sino, tal y como se ha evidenciado a lo largo de este estudio, debido a que existen graves falencias en el sistema que gravan inequitativamente a una base reducida que requiere ampliarse de manera urgente. Adicional a las percepciones ya evaluadas, dentro de los resultados se evidencia que el efectivo cumplimiento de las obligaciones tributarias para el caso particular de Cali, representado a través de la muestra, no depende exclusivamente de la voluntad y convicciones de los contribuyentes sino que es claro que la coerción es un factor que estimula de manera considerable el cumplimiento.

El miedo y la severidad de la sanción se convierten entonces en mecanismos relevantes para ser considerados dentro de una futura reforma. Si bien el caso particular de las penas privativas de la libertad implicaría un debate complicado, lo cierto es que el sistema debe introducir sanciones más severas ante el incumplimiento fiscal por ser un factor disuasorio efectivo.

Es necesario también hacer una fuerte inversión para mejorar la capacidad de la DIAN, pues la lucha contra la evasión requiere de tecnología, recursos humanos, y demás herramientas que permitan el cumplimiento de su labor de manera eficiente, y así disminuir la posibilidad de que los usuarios realicen un análisis de riesgo apostándole a no ser descubiertos, y por otro lado contribuyendo al incremento del nivel de confianza en la entidad.

Según lo analizado, se evidenciaron las principales motivaciones e impedimentos que se lograron vislumbrar a partir del estudio particular, y si bien deben tomarse medidas al respecto, esto debe ir necesariamente acompañado de un sistema estructurado a partir de una normatividad progresiva y que el contribuyente pueda manejar de manera ágil y sencilla. Asimismo, el sistema tributario debe contar con una institución, para el caso la DIAN, con recursos, poder de fiscalización, mecanismos que garanticen su transparencia y tecnología que permita que se ejerza de manera eficiente la función recaudadora. El esfuerzo del gobierno debe encaminarse hacia la reducción de la informalidad, ya que esto permite ampliar la base tributaria de manera considerable y aumentar el recaudo de manera directa sin tener que incrementar las tasas y tarifas de quienes actualmente contribuyen.

La evasión ha sido históricamente y sigue siendo el principal problema que la administración tributaria busca atacar con el fin de financiar el gasto, sin embargo las mejoras y reformas en el sistema se han encaminado principalmente al rediseño técnico en materia recaudatoria, dejando de lado el estudio de factores sociológicos, psicológicos y culturales del contribuyente. Este hecho pone de presente que si bien es necesario un sistema técnicamente bien diseñado, esto no es suficiente para garantizar el recaudo objetivo, sino que resulta necesaria tener en cuenta el nivel y los componentes de la cultura tributaria en el país como insumo para diseñar estrategias encaminadas a aumentar la disposición a pagar y la base gravable.

La cultura tributaria según la muestra es compleja e incluso inconsistente, pero aun así permite visualizar los factores que pueden llegar a influenciar la decisión del contribuyente a cumplir con sus obligaciones fiscales. Sin embargo, como toda construcción cultural, es susceptible de modificación y evolución paulatina a través de mecanismos educativos y construcción colectiva. Por esta razón el Estado debe interesarse y tener en cuenta las

percepciones y los comportamientos de los contribuyentes a la hora de diseñar e implementar mejoras o rediseños en el sistema fiscal nacional, lo cual cobra especial relevancia en el momento coyuntural actual de reforma.

Bibliografía

Alcaldía de Cali. (19 de Octubre de 2021). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022- 2032.

Obtenido de Alcaldía de Cali: www.cali.gov.co

Collazos, J. A. (2012). Finanzas públicas de Cali: evolución, caracterización y diagnóstico.

Estudios Gerenciales ICESI, 62-80.

Fondo Monetario Internacional. (2011). Estadísticas de Finanzas Públicas. Washington, D.C:

Fondo Monetario Internacional.

Iregui Bohórquez, A. M. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. Borradores de Economía, 102-135.

Iregui, A. A., Ramos, J., & Saavedra, L. A. (jueves de 11 de 2001). Repositorio Banco de la República. Obtenido de <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/5193>

Ministerio de hacienda y crédito público. (2009). 10 años de transformación fiscal territorial en Colombia. Bogotá D.C: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Muñoz, C. (2013). Evolución de las Cifras Fiscales entre 2007 y 2011. Gobiernos Centrales de las Principales Seis Ciudades Colombianas. Borradores de Economía, Banco de la República, 1 -35.

Musgrave, R., & Musgrave, P. (2005). Hacienda Pública: Teoría y Práctica. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Restrepo, G., & Álvarez, D. (2005). Ley 617 y su impacto fiscal territorial. Ensayos Sobre Economía Regional, 1-56.

Restrepo, J. C. (2015). La Hacienda Pública en Colombia. Bogotá D.C: Universidad Externado de Colombia.

Rico, F., Villanueva, A., & Rico, F. (2009). Hacienda Pública: Instrumento para el Desarrollo Económico y Social. Bogotá D.C: Universidad Simón Bolívar.

Tobón, A., López, M., & Gonzáles, J. (2012). Finanzas y gestión pública local en Colombia: el caso de la Hacienda en el municipio de Medellín. Estudios Gerenciales, 30-39.

Zapata, J. (3 de 9 de 2021). Studylib. Obtenido de <https://studylib.es/doc/4962719/lasfinanzas-territoriales-en-colombia>