UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Efecto del régimen de financiación de las campañas electorales, del cabildeo y de las recomendaciones de organismos financieros internacionales y agencias calificadoras de crédito en la discusión de la Reforma Tributaria de 2014

Autor: Giovanni Rodríguez Cortés

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES - IEPRI
Bogotá, Colombia
2019

Efecto del régimen de financiación de las campañas electorales, del cabildeo y de las recomendaciones de organismos financieros internacionales y agencias calificadoras de crédito en la discusión de la Reforma Tributaria de 2014

Autor: Giovanni Rodríguez Cortés

Director: Juan Gabriel Gómez Albarello

Línea: Teoría Política

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES IEPRI
Bogotá, Colombia
2019

¡Tanto el rey como el peón al final del juego terminan en el mismo cajón!

Al Rocío de mis mañanas, que la amo y me ama…
A un hombre que es más duro que el roble, tan grande como noble, y a mi madre amada, fuerte y disciplinada.

Agradecimientos

Mi reconocimiento y agradecimiento a las siguientes personas e instituciones por su invaluable contribución al desarrollo de esta investigación:

Juan Gabriel Gómez Albarello, Director, por su ayuda, paciencia y disciplina. Sin él esta tesis no existiría.

Darío Argüello y todo su equipo, por el apoyo brindado en la corrección de estilo, por las horas invertidas y la dedicación para sacar adelante este trabajo.

María Rosaura González, por sus invaluables consejos y apoyo permanente.

Camilo Narváez, compañero de maestría, por toda su ayuda y el ánimo que me brindó.

David Alexander, mi hermano mayor, por poner a disposición de este documento toda su sapiencia y profesionalismo en la traducción de inglés a español.

José Luis, mi otro hermano, por las extensas jornadas en los años de imperio que despejaron mi mente para poder continuar.

William Alfredo, quien además de ser mi primo es como un hermano para mí, por ayudarme en aspectos cuantitativos durante horas incansables.

Martha Catalina Flórez, mi cuñada, por siempre creer en mí.

Angie Marian Moreno, contadora, por su ayuda en el desarrollo de los aspectos contables de esta tesis.

Mauricio Aya, politólogo, por sus muy importantes aportes en la organización del capítulo 2.

Iván Cardona, politólogo, por su colaboración en el capítulo de financiación, elaborando las tablas de especialización de los congresistas.

Yami y Pedrito, mis amigos, por sus oraciones y buenas energías, las cuales sin duda reconfortaron mi ser en los momentos indicados.

Graciela Bernal, Martha Lucía, Laura Carolina y Martín Alejandro, por su apoyo incondicional en todo momento.

Edna Betancourt, funcionaría del Congreso de la República, por su permanente y amable disposición a facilitarme todas las gacetas vía mail.

Carlos Andrés (Kana), mi primo, por ayudarme a contactar a los cabilderos y a entrar al Congreso.

Cabilderos, por aportar su experiencia en el Congreso de la República y facilitarme el ingreso a las sesiones de debate sobre la Reforma Tributaria.

Jairo Orlando Villabona, profesor de la Universidad Nacional, cuya obra investigativa y editorial no solo despertó mi admiración, sino que fue herramienta fundamental para el desarrollo de este trabajo.

Adriana Francisca Salinas, profesora de la Universidad Nacional, cuyo sentido crítico de las instancias legislativas fortaleció mi análisis de las decisiones tomadas por el Congreso.

Martín Pérez, mi alumno de ajedrez, por enseñarme que el amor es la principal herramienta en el camino a la disciplina y la compresión lógica.

Tabla de contenido

Lista de figuras vii
Lista de tablas..... viii
Introducción 14
1. Capítulo 1: Reforma Tributaria de 2014..... 27
1.1 El debate en torno a la Reforma Tributaria de 2014 27
1.1.1 Posición de los gremios económicos 27
1.1.2 Ministro de Hacienda y Crédito Público..... 31
1.1.3 Discusión en el Congreso 33
1.2 Votación 43
1.3 El balance por partido..... 45
1.3.1 Partido de la U 45
1.3.2 Partido Liberal..... 46
1.3.3 Cambio Radical..... 47
1.3.4 Partido Conservador 47
1.3.5 Partido Opción Ciudadana 48
1.3.6 Partido Cien por Ciento Colombia..... 49
1.3.7 Partido Alianza Verde 49
1.3.8 Centro Democrático 50
1.3.9 Partido Polo Democrático Alternativo..... 51
1.4 El análisis contable de la Reforma Tributaria de 2014 52
1.4.1 Impuesto sobre la Renta. 52
1.4.2 Beneficios Tributarios: rentas exentas, descuentos tributarios y deducción por inversión en activos fijos. 59
1.4.3 Impuesto a la Riqueza. 65
1.4.4 Impuesto para la equidad - CREE y sobretasa. 82
1.4.5 Normalización Tributaria. 87
2. Capítulo 2: Las recomendaciones de organismos financieros internacionales y agencias calificadoras de crédito 94
2.1 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico – OCDE 94
2.1.1 Prestigio internacional..... 95

2.1.2 La evasión, la Información financiera y la normalización tributaria 97

2.1.3 Ciencia, tecnología e innovación..... 98

2.1.4 Doble tributación 99

2.1.5 Regalías 100

2.1.8 Balance..... 104

2.2 Banco Mundial - BM 106

2.2.1 Las intervenciones a lo largo del proyecto que hicieron referencia explícita al Banco Mundial. 107

2.2.2 Balance de la influencia del Banco Mundial sobre el contenido de la ley 1739. .. 111

2.3 Fondo Monetario Internacional - FMI 119

2.3.1 Las funciones del FMI: supervisión, asistencia técnica y concesión de préstamos 121

2.3.2 Balance..... 125

2.4 Calificadoras de crédito: Moody´s Service Investors, Standard and Poor´s – S&P y Fitch and Rating. 126

2.5 Moody's Investors Servicie – Moody's 131

2.6 Standard and Poor´s – S&P 133

2.7 Fitch and Ratings 135

3. Capítulo 3: El régimen de financiación de campañas electorales de 2014. 146

3.1 ¿Quiénes financian las campañas electorales?..... 149

3.1.1 El sector financiero 151

3.1.2 Entidades sin Ánimo de Lucro - ESALES..... 160

3.1.3 Sector minero y de hidrocarburos. 163

3.1.4 Sector turismo..... 165

3.2 Consolidado de no contribuyentes del impuesto a la riqueza y financiación de las campañas al Congreso de las elecciones de 2014..... 170

3.3 Combinatoria de financiación entre las comisiones de Senado y de Cámara. 171

3.4 Antigüedad en las Comisiones económicas Senado y Cámara en el periodo 2014-2018 ……176

3.5 Juicios lógicos en la relación de obligatoriedad que genera el dinero en la financiación de campañas electorales al Congreso..... 181

3.6 Financiación al Congreso colombiano en el marco de la taxonomía del poder. 182

3.7 El Buldozer..... 184

3.8 Beneficios institucionales de los Buldózer 186
3.9 Financiación indebida y clanes poderosos en la Coalición de la Unidad Nacional 187
3.9.1 Partido de la U 189
3.9.2 Cambio Radical 192
3.9.3 Partido Liberal 193
3.9.4 Partido Conservador 194
3.10 Financiación según cifras oficiales, estudios académicos e investigaciones de la Fiscalía 194
4. Capítulo 4: El cabildeo 197
Conclusiones 210
Bibliografía 221
Anexos 246

Lista de figuras

Figura 1. Rastreo de procesos metodología general. 23
Figura 2. Composición del recaudo en Colombia 2015-2016. 53
Figura 3. Descuesto por impuestos pagados en el exterior. 58
Figura 4. Costo fiscal beneficios tributarios – impuesto sobre la renta personas jurídicas..... 65
Figura 5. Costo fiscal de los beneficios tributarios personas jurídicas impuesto CREE. 83
Figura 6. Árbol de decisiones para los activos omitidos y los pasivos inexistentes. 89
Figura 7. Composición de beneficios tributarios para todos los sectores en millones de pesos 111
Figura 8. Gráfica consolidada de la combinatoria de financiación. 175
Figura 9. Comisión III de Senado. 177
Figura 10. Comisión IV de Senado. 178
Figura 11. Comisión III de Cámara. 179
Figura 12. Comisión III de Cámara. 180

Lista de tablas

Tabla 1. Estimaciones del coeficiente de GINI para Colombia. 17
Tabla 2. Taxonomía del poder. 19
Tabla 3. Sujetos pasivos del Impuesto sobre la Renta. 54
Tabla 4. Total de las donaciones en Ciencia y Tecnología. 56
Tabla 5. Ejercicio descuento por inversión ciencia y tecnología. 57
Tabla 6. Ejercicio descuento inversión ciencia y tecnología. 57
Tabla 7. Ejercicio descuento imputado. Pagados en el exterior - Grupo Familia 2015. 58
Tabla 8. Descuento imputado. Pagados en el exterior - Grupo Familia 2016. 58
Tabla 9. Rentas exentas subsector económico - Personas jurídicas contribuyentes (cifras en millones de pesos). 60
Tabla 10. Ganancia Global Sector financiero – 2015 -2016 (cifras en miles de pesos). 61
Tabla 11. Pago global aproximado impuesto sobre la renta. 61
Tabla 12. Impuesto sobre la renta Banco de Bogotá 2015-2016. 61
Tabla 13. Beneficios tributarios generales sector minero. 62
Tabla 14. Doble descuento por concepto de regalías - Sector extractivo. 63
Tabla 15. Beneficios tributarios personas jurídicas - Impuesto sobre la renta. 64
Tabla 16. Comparación entre el recaudo impuesto al patrimonio e impuesto a la riqueza. ... 66
Tabla 17. Impuesto a la riqueza personas jurídicas - año 2015. 67
Tabla 18. Impuesto a la riqueza personas jurídicas - año 2016. 68
Tabla 19. Impuesto a la riqueza personas jurídicas - año 2017. 68
Tabla 20. Ejercicio aproximado: tarifa sobre utilidades antes de impuestos - Grupo Nutresa. 69
Tabla 21. Tarifa sobre reserva patrimoniales - Grupo Nutresa. 69
Tabla 22. Comparación tarifas Impuesto a la riqueza con el proyecto ley y la Ley 1739, para el año 2015. 70
Tabla 23. Ejercicio aplicado con las tarifas del proyecto de ley en comparación a la ley aprobada. 71
Tabla 24. Ejercicio aplicado con las tarifas del proyecto de ley frente a la ley aprobada aplicando el modelo de tarifas marginales. 72
Tabla 25. No contribuyentes impuesto a la riqueza con sus características. 73
Tabla 26. Declaración de ingresos y patrocinio iglesias y congregaciones religiosas. 75

Tabla 27. Ejercicio recaudo aproximado del impuesto a la riqueza en las congregaciones religiosas reconocidas por el Estado colombiano. 76
Tabla 28. Informe de las sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías para el periodo 2015. 76
Tabla 29. Informe de las sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías para el periodo 2017. 77
Tabla 30. Ejercicio impuesto a la riqueza en los fondos de pensiones y cesantías. 78
Tabla 31. Operaciones de fondos mutuos de inversión años 2015 a 2017. 78
Tabla 32. Ejercicio impuesto a la riqueza grupo fondos mutuos de inversión. 79
Tabla 33. Ejercicio impuesto a la riqueza - Inversiones de portafolio. 80
Tabla 34. Ejercicio recaudo aproximado impuesto a la riqueza para ESALES. 80
Tabla 35. Recaudo consolidado para los periodos 2015-2017. 81
Tabla 36. Beneficios tributarios y costo fiscal - Impuesto CREE 2016. 82
Tabla 37. Rentas exentas impuesto CREE - personas jurídicas. 84
Tabla 38. Beneficios tributarios total sector minero y petrolero en el impuesto CREE. 84
Tabla 39. Beneficio tributario sector minero e hidrocarburos (Cifras en miles de millones). 85
Tabla 40. Tarifa sobretasa CREE en la Ley 1739 año 2015. 85
Tabla 41. Tarifa sobretasa CREE en la Ley 1739 año 2016. 85
Tabla 42. Tarifa sobretasa CREE en la Ley 1739 año 2017. 86
Tabla 43. Tarifa sobretasa CREE en la Ley 1739 año 2018. 86
Tabla 44. Tarifas sobretasa CREE - proyecto de ley. 86
Tabla 45. Valores declarados y pagados por concepto de impuesto CREE y sobretasa. 87
Tabla 46. Tarifa de Normalización Tributaria proyecto Ley 1739. 90
Tabla 47. Tarifa de Normalización Tributaria Ley 1739. 90
Tabla 48. El modelo del juego de la gallina adaptado para la tarifa de renta con el objetivo de atraer inversión extranjera directa. 104
Tabla 49. Propuestas tributarias OCDE frente a la reforma tributaria 2014. 104
Tabla 50. Anexo IV. Regulaciones tributarias en el impuesto sobre la renta. 112
Tabla 51. Recomendaciones del BM para los impuestos en el contenido de la Reforma Tributaria de 2014. 115
Tabla 52. Principales Indicadores Económicos, 2012-2014. 116
Tabla 53. Alternativas ilustrativas de política. 117
Tabla 54. Formato de balance FMI. 125
Tabla 55. Resumen general de las calificaciones de riesgo para S&P. 127

Tabla 56. Información de la clasificación de S&P para Colombia. 135
Tabla 57. Estándares de calificaciones de las agencias sobre la política económica, tributaria y fiscal en Colombia. 139
Tabla 58. Estándares de calificaciones de las agencias sobre la política económica, tributaria y fiscal en Colombia tomando los parámetros claves. 141
Tabla 59. Financiación general desagregada por partido. 150
Tabla 60. Financiero general desagregado por partidos. 152
Tabla 61. Financiero general. 153
Tabla 62. Principales grupos económicos financieros y sus empresas en las ramas del sector. 155
Tabla 63. Aportes realizados por los grupos financieros a las campañas a Congreso en el 2014. 156
Tabla 64. Créditos otorgados por el sector financiero a los partidos y candidatos para el periodo 2014 – 2018. 159
Tabla 65. Recursos aportados por las Fundaciones del Grupo Suramericana a las campañas para el Congreso 2014 – 2018. 160
Tabla 66. Fundación general. 161
Tabla 67. Minero general. 164
Tabla 68. Turismo general. 166
Tabla 69. Juegos de azar general. 169
Tabla 70. No contribuyentes al Impuesto a la Riqueza, estimado de recaudación y la financiación al Congreso. 170
Tabla 71. Matriz de consolidados por comisiones de Senado y Cámara. Financiación sector financiero, fundaciones, hotelería, minero y juegos de azar. 174
Tabla 72. Los diez congresistas con la mayor financiación por parte del sector financiero, fundaciones, hotelería, minería y juegos de azar. 176
Tabla 73. Comisiones Tercera y Cuarta de Cámara y Senado, con financiación por los sectores estudiados. 177
Tabla 74. Taxonomía del poder. En la configuración de poder en la financiación del Congreso de la República de Colombia. 182
Tabla 75. El Estado democrático deudor y sus dos personalidades. 183
Tabla 76. Identificación de clanes poderosos en la configuración de familias de notables, caciques y emergentes a partir de los congresistas del periodo 2014 – 2018. 188
Tabla 77. Financiación Partidos de Coalición y Centro Democrático. 195

Tabla 78. Análisis de cooperativas financieras y de ahorro y crédito afiliados a Fecolfin. Datos en millones de pesos. 207
Tabla 79. Análisis del sistema financiero tradicional – Bancos..... 208

Resumen

En Colombia, la Reforma Tributaria de 2014 (Ley 1739 de 2014) tuvo como principal objetivo recaudar 12.5 billones de pesos para cumplir con el Presupuesto General de la Nación aprobado para el año 2015. Esta, como todas las reformas tributarias, debió cumplir con los criterios de progresividad, equidad y eficiencia contemplados en el artículo 363 de la Constitución Nacional. Frente a su desarrollo, vale tener en cuenta lo planteado por el Ministro Hacienda Mauricio Cárdenas acerca de los tres principios rectores de esta reforma, que son: primero, estabilidad en las reglas de juego para inversionistas; segundo, la reforma debe promover la equidad; y tercero, tiene un enfoque hacia las empresas, no hacia las personas (*Gaceta* 66 p. 5).

De acuerdo con lo anterior, para esta tesis planteó la siguiente pregunta: ¿Qué influencia tuvieron las organizaciones internacionales y agencias de crédito, el régimen de financiación de campañas al congreso y el cabildeo en el contenido de la Reforma Tributaria de 2014?

Esta pregunta se extiende a tres posibles mecanismos de influencia, así:

a) La influencia de organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional - FMI, el Banco Mundial - BM y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE, además de las recomendaciones de las agencias internacionales calificadoras de crédito Moody's Services Investors, Fitch Ratings y Standard & Poor's – S&P.

b) El efecto del régimen de financiación de las campañas electorales de los congresistas que estuvieron en el debate y que votaron la Reforma Tributaria de 2014.

c) El cabildeo ejercido por grupos económicos y sociales como canal de comunicación con los congresistas.

Planteo como hipótesis que estos mecanismos determinaron en gran medida el contenido de la Reforma Tributaria de 2014.

La metodología implementada es el *rastreo de procesos* (Beach y Pedersen, 2012), en donde se busca dar cuenta de un fenómeno explicando y describiendo la

relación entre dos factores. Específicamente, indicando cómo dicha relación se transforma en el tiempo; en este caso, cómo la influencia internacional, la financiación y el cabildeo llenaron de contenido la Ley 1739 de 2014. Las evidencias utilizadas parten de diferentes números de la *Gaceta del Congreso de la República*, de documentos internacionales que publican organismos multilaterales y calificadoras de crédito, y de la financiación de campañas registradas en el aplicativo de Cuentas Claras (2014) y la base de datos de financiación elaborada por Narváez (2017); así mismo, de investigaciones académicas como las realizadas por la MOE y por Transparencia por Colombia, junto con resoluciones de la Fiscalía General de la Nación.

Finalmente, este documento se divide en Introducción, cuatro capítulos y las conclusiones, donde la introducción es una explicación sucinta de diversos aspectos de la tesis. En el Capítulo 1 muestro la discusión a lo largo del debate, la votación y un análisis contable de la Reforma Tributaria de 2014 y sus beneficios tributarios; el Capítulo 2 trata sobre la influencia internacional que se genera en el contenido, la configuración y la aprobación de la Ley 1739; el Capítulo 3 versa sobre la financiación que tuvieron los congresistas que hicieron parte del debate y sobre la relación que existe entre financiación y beneficios tributarios; y el Capítulo 4, sobre el cabildeo ejercido durante el debate del proyecto de ley.

Palabras clave: Regresividad, transparencia, régimen de financiación, cabildeo, calificación de riesgo país, OCDE, FMI, BM, Fitch Ratings, Standard & Poor's.

Introducción

En el año 2014, el Congreso colombiano aprobó[1] el presupuesto general de la nación con un déficit de 12.5 billones de pesos. En ese mismo año se aprobó la Reforma Tributaria de 2014, plasmada en la Ley 1739 que, según el Ministro de Hacienda de la época, Mauricio Cárdenas Santamaría,[2] entre otros fines pretendió recaudar el presupuesto faltante, crear mecanismos de lucha contra la corrupción y buscar una distribución más equitativa de la tributación. Se debe agregar que desde 1990 Colombia ha estado en un déficit presupuestal continuo (Mora, 2015), que ha buscado socavar mediante reformas tributarias y otras herramientas fiscales, aunque el problema continúa.

Además, la caída de los precios del crudo en 2014 afectó los ingresos tributarios que percibía el Estado por parte de este importante sector productivo. En consecuencia, la necesidad de una reforma tributaria para conseguir un nuevo ingreso que tapara el hueco fiscal anual se hizo urgente. Es de resaltar que tan solo en 14 años, en el periodo 2000 – 2014, Colombia ha tenido nueve (9) reformas tributarias (*Dinero*, 2015), siendo el aumento en el recaudo su principal objetivo. Para el Ministro de Hacienda de la época, Mauricio Cárdenas, no se trató de un hueco fiscal sino de un ajuste económico debido, entre otras razones, a la caída de los precios del petróleo.

El proyecto de ley fue elaborado por el Ministro de Hacienda con la asesoría de expertos que tuvieron en cuenta la opinión del empresariado colombiano y la de organismos internacionales. Al respecto, el ministro afirmó:

> Ayer tuvo lugar en el Ministerio de Hacienda, una reunión entre los coordinadores ponentes, los ponentes, el equipo del Ministerio, el equipo de la DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas de Colombia), tuvimos la presencia de 2 invitados, el Presidente del Consejo Gremial, el doctor Bruce Mac Master y el Director Ejecutivo de Fedesarrollo (Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo); quienes plantearon sus puntos de vista sobre la Reforma, estoy seguro que el doctor

[1] Esta tesis está escrita en su mayoría en pasado debido a que el periodo analizado fue el 2014.
[2] A lo largo del trabajo hago referencia como Ministro, senador o representante debido a que lo eran en la época, sin importar que para el año 2019 ya no lo sean.

> Bruce Mac Master que está aquí presente, reiterará algunos de los mensajes que dio ayer a los ponentes (*Gaceta* 66, p. 18)[3].

De igual forma, el doctor Bruce Mac Master agradeció el privilegio que le dio el Ministro de Hacienda para poner su opinión sobre el contenido del proyecto de ley. En sus propias palabras Bruce Mac Master dijo:

> El Consejo Gremial recibió con gran atención y con gran interés la invitación que ustedes le enviaron para que pudiéramos dar esta discusión, como dice el señor Ministro de Hacienda; efectivamente ayer el doctor Carlos Alberto Garay, el doctor Javier Díaz, como dice el Ministro de Haciendo ayer tuvimos la oportunidad… (*Gaceta* 66, p. 19).

Como punto de partida, los gremios económicos y las entidades internacionales aquí estudiadas, consideraron que las tarifas efectivas de tributación son excesivamente altas en Colombia y que eso desincentiva la inversión extranjera directa y la competitividad. Esta idea hizo eco en la mayoría de los congresistas de las Comisiones III y IV de Cámara y Senado y en el Ministro de Hacienda, siendo el rasero que se tuvo en cuenta para el debate en el Congreso.

Específicamente, para la Asociación Nacional de Empresarios – ANDI el Estado colombiano cobra impuestos muy altos en comparación con la región y el mundo en general; por eso, sostienen que las empresas se ven afectadas por las decisiones tributarias del gobierno. Bruce Mac Master considera que “la tasa de tributación efectiva para las compañías cuando uno suma los tributos nacionales, los tributos territoriales, parafiscales y demás, es del 68.1%. Cuando uno habla de la industria, esta cifra significativamente es más dramática, esa tasa sube al 77%” (*Gaceta* 66, p. 22).

Así mismo, uno de los empresarios más prósperos de Colombia, Luis Carlos Sarmiento Angulo, afirmó:

> Las normas tributarias son la parte que ponen la máxima consideración todos los inversionistas tanto locales como extranjeros (…) Colombia tiene la más alta tributación de cualquier país de Latinoamérica (…) una norma puede conseguir que inversionistas buscaran otros horizontes para no estar expuestos a unas normas tributarias que son realmente agresivas (*Dinero*, 2015).

[3] La Gaceta por lo general tiene una transcripción con errores de ortografía y no voy a modificarla porque podría pensarse que altero su contenido. Además, en las citas se utiliza *Gaceta* y no *Gaceta* del Congreso.

Durante el debate, la Coalición de gobierno sostuvo que a pesar de que los impuestos son altos en Colombia era necesario aprobar la Reforma Tributaria de 2014, y por eso la solución fue bajar la tarifa de algunos impuestos, como el de la riqueza, eliminar la devolución de dos puntos del IVA y aumentar la tarifa del IMAN y el IMAS.

Por su parte, el Centro Democrático, principal partido de oposición, también sostuvo que las tarifas efectivas de tributación son muy altas y, además, que la reforma iba a empeorar este panorama, también consideraron que eso espantaría no solo la inversión extranjera directa sino a las empresas que de afuera que existen en el territorio.

Otro partido de oposición, el Polo Democrático Alternativo, consideró que las exenciones tributarias creaban tarifas efectivas bajas y que esto ha beneficiado a las personas y empresas más ricas que invierten en el territorio colombiano, por lo que sostuvieron que el sistema tributario y la reforma eran regresivas.

Por último, la Alianza Verde, también de oposición, no se enfocó tanto en criticar el sistema tributario, sino que propuso impuestos progresivos como el de los dividendos. Aunque cuestionó las exenciones que son excesivas en el país.

Para sectores académicos críticos del sistema tributario, las tasas efectivas en Colombia son significativamente menores a las que sostienen los gremios empresariales y la mayoría de los congresistas. También consideran que la desigualdad del país no solo responde a la acumulación inherente que genera la lógica de asignación del mercado, sino a los efectos poco redistributivos del andamiaje del sistema tributario colombiano. Para este grupo de académicos, los impuestos indirectos en el país tienen una preponderancia que ha ido tomando relevancia a partir de la Reforma Tributaria de 2014. Armando y Ávila (2016) afirman:

> En el periodo 2000-2014 la tarifa efectiva sobre los ingresos de capital se sitúa en 22.4%, en promedio, mientras que sobre los ingresos laborales alcanza el 12.2% (…) una vez se incorporan los efectos de la traslación impositiva, los ingresos de capital ven reducir su tarifa efectiva por concepto del agregado de impuesto de renta e IVA al 17.9% (…) la tarifa efectiva sobre los ingresos laborales asciende, por su parte, a 20.3% (p.37).

De esta manera, existen dos visiones principales acerca de quiénes pagan más impuestos en el país y de quiénes deberían pagar más en las reformas

tributarias. En otras palabras, por un lado, se encuentra las investigaciones de académicos que propenden por un sistema tributario progresivo, y por otro, los empresarios defendiendo sus intereses.

Para los académicos, la balanza se inclina a favor del capital, y por ello consideran que Colombia es un país muy desigual. De acuerdo con el informe del PNUD (2014), el país se sitúa en el puesto 98 entre 168 países en el índice de desarrollo humano, uno de los peores índices de distribución de la riqueza. Es importante resaltar que este hecho no mejoró considerablemente con la Ley 1739, debido a su alta complacencia con los grandes inversionistas y a no lograr corregir el estado de cosas después de transferencias (pago de impuestos). Al respecto, el Banco Mundial (2017) estima lo siguiente:

Tabla 1. *Estimaciones del coeficiente de GINI para Colombia*.

Año	2013	2014	2015	2016	2017
GINI	52,08	52,7	51,1	50,8	49,7

Fuente: Banco Mundial (2017).
Elaboración propia.

Para el sector empresarial el problema de fondo es que en Colombia pocos pagan muchos impuestos y son los grandes contribuyentes quienes sostienen gran parte de la tributación del país. Por eso consideran que es importante aumentar la base gravable y tener impuestos indirectos que logren que más personas contribuyan; así mismo, que es necesario luchar contra la evasión para recuperar recursos.

Se hace evidente que la discusión acerca de las altas tasas de tributación en el país se resuelve si se tiene en cuenta la tasa efectiva de impuesto y no solo la tasa nominal, pues para algunos sectores como Justicia Tributaria las fuertes exenciones tributarias bajan de manera abismal a la tasa que terminan pagando los distintos sectores económicos. En Colombia se pagan bajas tasas tributarias respecto de las de la región y de las que se deberían pagar para tener un sistema económico sano. Al respecto, así se expresa el portal Justicia Tributaria (2016):

> Así mismo, después de las reformas de 2012 y 2014, la estructura del recaudo ha cambiado paulatinamente. Mientras que entre enero y mayo de 2013, los impuestos

> directos representaban el 53,3% del recaudo nacional, versus el 33,4% que representaban los impuestos indirectos, ahora la torta se ha venido volteando y los impuestos directos en 2016 representan el 50,4% (2,9 puntos porcentuales menos que en 2013), contra un 35,7% de los impuestos indirectos (2,3 puntos porcentuales más que en 2013), situación que concuerda con el pálido desempeño en la reducción de desigualdad en Colombia, medido por el coeficiente de Gini, que entre 2013 y 2015 apenas fue de 0,017 puntos o 3,2%, pasando de 0,539 a 0,522 (p. 1).

Al poner en consideración la regresividad de la Reforma Tributaria de 2014, la poca transparencia sobre la realidad en las tarifas y los mecanismos que en este trabajo propongo como determinantes, planteo la siguiente pregunta de investigación:

¿Qué influencia tuvieron las organizaciones internacionales y agencias de crédito, el régimen de financiación de campañas al congreso y el cabildeo en el contenido de la Reforma Tributaria de 2014?

Como hipótesis planteo que estos tres mecanismos de presión socio económicos incidieron de manera determinante en el contenido de la Reforma Tributaria de 2014, siendo poco transparentes, favoreciendo a sectores económicos poderosos del país y que esto hace parte de la explicación de la regresividad del sistema tributario colombiano.

Por su parte, grupos de presión que ejercen poder sobre los legisladores usan estos mecanismos y así influyen, de manera indirecta y poco transparente, en el proceso de creación de las leyes, y de forma directa en su contenido final. Esto se plasmó en la Reforma Tributaria de 2014 la cual reafirmó beneficios tributarios y creó normas de juego que también beneficiaron a un determinado grupo económico.

En este trabajo tengo como objetivo general analizar el peso de las recomendaciones de organismos internacionales y de agencias calificadoras de crédito, el régimen de financiación de las campañas al Congreso en el año 2014 y el cabildeo en el contenido de la Reforma Tributaria plasmada en la Ley 1739.

Entre tanto, los objetivos específicos plantean:

1. En el capítulo 1 muestro los debates y posiciones que se dieron en el Congreso en torno al proyecto de reforma tributaria. Además, establezco la votación que se dio en el Congreso en la aprobación del proyecto de ley y luego los beneficios tributarios que recibieron los empresarios con la Ley 1739, sea por acción u omisión.

2. Para el capítulo 2 comparo las recomendaciones, informes, exigencias y sugerencias de organismos internacionales y agencias calificadoras de crédito con las intervenciones emitidas por los legisladores sobre las mismas, establecidas en las *Gacetas* acerca de la Reforma Tributaria de 2014 y luego realizo un balance de las recomendaciones internacionales sobre el proyecto de ley y el nivel de acatamiento por parte del Congreso. Además, tengo en cuenta el poder institucional del Ministro de Hacienda, que usó para aprobar la ley.
3. En el capítulo 3 establezco la relación entre beneficios tributarios y financiación de las campañas al Congreso de 2014, así como el tiempo que llevan los congresistas de las comisiones III y IV de Senado y Cámara y cómo esto, considero, los vuelve especialistas en las lógicas del Congreso.
4. Rastreo, en la medida de lo posible, el cabildeo ejercido durante el debate de la Reforma Tributaria de 2014.

Para comprender estos mecanismos voy a utilizar la taxonomía de Duvall y Barnett (2005) teniendo en el horizonte la manera en que el poder se expresa de forma directa y en el marco de la interacción.

Tabla 2. *Taxonomía del poder*.

	Especificidad relacional	
	Directa	**Difusa**
Interacciones de actores específicos	**Obligatorio**	**Institucional**
Relación social de constitución	**Estructural**	**Productivo**

Fuente: Duvall y Barnet (2005, p. 48).

El efecto indirecto y en el marco de la constitución de los actores, la dimensión productiva del poder, tiene que ver con la influencia de las recomendaciones de los organismos multilaterales y las agencias calificadoras de crédito. Al respecto, Duvall y Barnett (2005) definen el poder productivo como "la producción de la difusión social de subjetividades en sistemas con sentido y significado"[4] (p.48). En otras palabras, el discurso que internacional que supone que las tasas de tributación en Colombia son muy altas hizo eco en el sector empresarial que participó en la reforma, en el Ministro de Hacienda del momento y en las comisiones económicas que debatieron y votaron el proyecto de ley.

En cuanto a la financiación de campañas, existe una relación de poder obligatorio en donde el que financia recibe beneficios tributarios, en una relación directa y específica de actores.

El cabildeo en el marco de la interacción tiene un efecto directo en la dimensión del poder obligatorio y también en la dimensión institucional en su componente difuso, la oportunidad que tienen diferentes sectores que en el marco de las reglas existentes hacen que su voz tenga mucha más influencia que la de otros.

Ahora bien, pueden existir otros mecanismos que influyen en el contenido de la Reforma Tributaria, pero la influencia internacional, la financiación y el cabildeo son los que considero determinantes. A continuación, presento los capítulos en los que se divide la tesis.

En el capítulo 1, titulado *Reforma Tributaria de 2014,* explico los puntos que considero más regresivos y opacos de la Ley 1739, tales como el impuesto a la riqueza, el impuesto de renta, la sobretasa al impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) y los mecanismos de lucha contra la evasión cristalizados en la normalización tributaria. Hice un paralelo entre el proyecto de ley que fue radicado en el Congreso y las modificaciones que tuvo hasta llegar a su aprobación. Así mismo, por omisión la Reforma Tributaria no creó mecanismos que sirvieran para corregir el coeficiente de Gini, tales como bajar los impuestos indirectos los cuales, como arriba mencioné, aumentaron en proporción, mientras que los directos bajaron a su vez.

[4] Traducción propia, aquí y en lo sucesivo.

Teniendo en cuenta la estructura de este capítulo, es necesario recurrir a las *Gacetas* del Congreso para identificar los argumentos que se esbozaron por parte de los congresistas para definir el contenido final de la ley: así mismo, la votación que realizó cada partido en la aprobación de la ley.

Después, en este capítulo defino los beneficios tributarios del sector financiero en una suerte de balance contable de la Reforma Tributaria de 2014.

En el capítulo 2, titulado *Las recomendaciones de organismos financieros internacionales y agencias de calificación de crédito*, parte de los informes y recomendaciones de organizaciones internacionales tales como el FMI, BM y la OCDE, así como de calificadoras de crédito como Moody's, Fitch Rating y Standard & Poor's, las cuales se encargan de dar la calificación de riesgo país. El riesgo país es un concepto que refleja, en términos de Lapitz *et al.* (2005), "el nivel de incertidumbre para otorgar un préstamo a un país" (p.9).

Esta investigación compara dichos informes con los discursos de congresistas y del Ministro de Hacienda en los momentos en que estos les hicieron apología a los informes internacionales en la discusión de la reforma. Utilizo la taxonomía del poder planteada por Duvall y Barnet (2005) debido a que el poder productivo (discurso) de estos organismos deja de ser solamente una recomendación y se convierte en un objetivo de política pública; así mismo, el poder institucional ejercido por el Ministro de Hacienda para conseguir aprobar el proyecto de ley. Al respecto, R. Lapitz *et al.* (2005) afirman que "Las calificaciones de Moody's y Standard & Poor's en más de un 90% están explicadas por seis factores económicos y financieros tradicionales (ingreso per cápita, crecimiento del PBI, inflación, deuda externa, nivel de desarrollo económico, historia de cesaciones de pagos)" (p.53).

En el capítulo 3, titulado *El régimen de financiación de campañas electorales de 2014,* muestro la relación que existe entre la financiación de los congresistas a la campaña al Congreso de 2014 y los efectos que tuvo sobre los beneficios tributarios reflejados en el contenido de la Reforma Tributaria de 2014. Por medio del poder obligatorio (Duvall y Barnett, 2005) promueve que el que financia campañas al Congreso espera en contraprestación recibir beneficios tributarios favorables.

En capítulo 4, titulado *El cabildeo,* se centra en ese mecanismo opaco e inequitativo que sirve de canal de comunicación entre grandes empresarios, congresistas y el Ministro de Hacienda. Según Congreso Visible (2016), el cabildeo es "una actividad que realiza una persona o grupo de personas con determinados intereses (políticos, económicos, religiosos, etc.) para influir en las autoridades públicas con respecto a ciertas decisiones o políticas que pueden afectarlos".

Es importante resaltar que no todo en la toma de decisiones es relativo al dinero, es necesario tener influencias dentro y fuera del Congreso. Las firmas cabilderas son especialistas en el mapeo de intención de voto que tienen los legisladores sobre una ley que está en debate. A pesar de que en Colombia el cabildeo no está regulado, esto no necesariamente implica que sea antidemocrático; prueba de esto son las firmas legales que existen para el ejercicio de dicha práctica. Según afirma Cardona (2015):

> En Colombia la actividad de cabildeo ha sido analizada desde diferentes perspectivas: para muchos es considerada como una forma de participación en la que distintos grupos con capacidad asociativa compiten en defensa de sus intereses. Otros sectores la califican como una práctica antidemocrática, en la medida en que se ha desarrollado por fuera de la luz pública, demandando alta cantidad de recursos económicos y por ende dejando en desventaja a quienes no poseen financiación (p. 10).

Este mecanismo funciona como un canal de comunicación entre la sociedad y los congresistas. El sector social que utilice este mecanismo puede influir en mayor medida sobre el contenido de una ley que el que no lo hace. Sin embargo, su rastreo es supremamente complejo debido a que los cabilderos no pueden brindar entrevistas, pues esto es considerado como el *know-how* de las empresas cabilderas, con lo cual lo que allí se realiza es de conocimiento privado.

Aspectos metodológicos

La finalidad de la investigación es ofrecer una mejor compresión de los mecanismos de presión socio económicos en la formación de leyes que llevaron a la aprobación de la Reforma Tributaria de 2014. El concepto de mecanismos sigue la argumentación planteada por Hendström y Swendberg (1998), en donde existe, por un lado, un fenómeno que debe ser explicado (explanandum) el cual para efectos de la tesis sería el contenido de la Reforma Tributaria de 2014, y por otro lado la

explicación de tal fenómeno (explanans), que en este caso serían los mecanismos que se proponen, los cuales son: el régimen de financiación, el cabildeo y las recomendaciones de organizaciones internacional y agencias calificadoras de crédito. En este modelo existen las condiciones iniciales (I), los mecanismos explicativos (M) y los resultados (O).

Figura 1. Rastreo de procesos metodología general.

Fuente: Hendström y Swedberg (1998, p. 9).

En el pasado los mecanismos constituían una caja negra que no era explicada. En el caso objeto de estudio, el régimen de financiación, el cabildeo y las recomendaciones de organismos internacionales y de agencias calificadoras de crédito son mecanismos en la formación de leyes, ya que explican la manera en que se llenó de contenido la Reforma Tributaria de 2014, mostrando a su vez que la Ley 1739 de 2014 es el dispositivo utilizado por grupos económicos para la obtención de beneficios tributarios (Bernett, 2010).

Esta tesis está planteada con una temporalidad sincrónica, en un contexto definido, en donde se estudia la evolución de la reforma desde su primera versión como proyecto de ley hasta su aprobación final. Por un lado, se analizarán las acciones del Congreso y de grupos económicos que lo influenciaron (cualitativo); por otro lado, se analizarán aspectos que permiten medir la financiación de campañas de los congresistas y la tendencia que tienen unos grupos específicos por invertir en varias campañas a la vez (cuantitativo). En consonancia con lo anterior, el análisis de procesos es una metodología utilizada para explicar un fenómeno a través de encontrar todas las pruebas o indicios que se pueda, de tal manera que el investigador es una clase de detective que una vez logre unir todos los cabos sueltos resolverá el crimen. En palabras de Bennett (2010):

> Este modo de análisis es semejante al de un detective que intenta resolver un crimen buscando pistas y sospechosos y al unir las piezas nos brinda una explicación convincente, con evidencia detallada que se basa en los medios, motivos y oportunidades de los posibles sospechosos de haber cometido el crimen en cuestión (p.2).

Finalmente, las teorías del poder de Duvall y Barnet (2005) son el eje clave que permite unir todas las evidencias encontradas a lo largo de la tesis. Es decir, el poder productivo e institucional es un rudimento teórico que permite comprender la influencia internacional en el Congreso; por su parte, el poder obligatorio es clave cuando se toca el tema de la financiación de campañas y los beneficios tributarios obtenidos por los patrocinadores y es la base del cabildeo. A continuación, voy a describir las actividades realizadas en cada capítulo para recolectar los insumos y realizar esta investigación:

a) Capítulo 1: Para analizar los debates en el Congreso y su respectiva votación tomé todas las *Gacetas* que tratan sobre el tema, en tanto que con la ayuda de una contadora establecí los beneficios tributarios que concede la ley por acción u omisión. Las *Gacetas* analizadas fueron las siguientes:

La integridad del proyecto se discutió en varias sesiones de las comisiones económicas III y IV conjuntas, las cuales se llevaron a cabo los días 5, 6, 11, 12, 17, 18 y 19 de noviembre de 2014. La *Gaceta* 66 corresponde a los días 5, 6 y 11 de noviembre, comisiones conjuntas III y IV de Senado y Cámara. La *Gaceta* 67 es del día 12 de noviembre, comisiones III y IV de Senado y Cámara. Las *Gaceta*s 743 y 744 corresponden a los días 24 y 25 de noviembre de Cámara en plenaria.

El miércoles 26 de noviembre de 2014 se reunieron en el Salón Elíptico del Capitolio Nacional los integrantes de las Comisiones Terceras y Cuartas de Cámara de Representantes y Senado de la República, plasmado en la *Gaceta* 79. La *Gaceta* 823 corresponde a la sesión del 9 de diciembre de 2014, donde se reunieron las comisiones IV y V del Senado, siendo la *Gaceta* 829 la ponencia para segundo debate del mismo 9 de diciembre. El 10 de diciembre, en plenaria del Senado, la *Gaceta* 372. El 11 de diciembre, la Cámara se reunió en pleno para discutir el proyecto, *Gaceta* 382.

La *Gaceta* 861, del 12 de diciembre, refleja el texto aprobado en plenaria del Senado. El lunes 15 de diciembre se procedió a la votación en la plenaria de la Cámara del proyecto en la *Gaceta* 323. El 18 de diciembre fue publicado el texto aprobado en plenaria de Cámara, *Gaceta* 873. Este orden corresponde a los debates en torno a la aprobación del proyecto de la, hoy, Ley 1739 de 2014. (Se realiza esta acotación de cara a establecer el orden cronológico en el que fueron surtidos los debates en el Congreso de la República de Colombia, previa sanción presidencial de la Ley 1739 de 2014). Finalmente, el grueso de la reforma se votó en bloque y con ello la oposición no pudo realizar modificaciones particulares.

b) Capítulo 2. Para conseguir los informes de las organizaciones internacionales me inscribí a cada una de ellas debido a que de otra forma es imposible conseguir la información, con la limitación de que la suscripción gratuita no muestra la totalidad de sus publicaciones y para ello en promedio se debe pagar alrededor de 700 dólares al mes por cada organización. Para recopilar mayor información para el capítulo le escribí a varios profesores de otros países que han investigado sobre el tema, como el profesor Shreekant de la Universidad de Namibia, siendo muy útiles sus aportes.
c) Capítulo 3. Para establecer la financiación de los congresistas de las comisiones económicas utilicé la información oficial que está consignada en el aplicativo de Cuentas Claras, así como las investigaciones académicas que realizan instituciones como Transparencia por Colombia y la MOE y finalmente la información que consta en la Fiscalía General de la Nación. Por otra parte, establezco la financiación indebida por medio de los trabajos de Ariel Ávila y León Valencia.
d) Capítulo 4. Para este capítulo realicé varias entrevistas a académicos como a la profesora Diana Angulo y a cabilderos que me pidieron no revelar sus identidades “para evitar problemas”. Además, usando el registro único de cabilderos llamé a cada una de las empresas que aparecían registradas y les escribí por Facebook a los cabilderos quienes amablemente me respondieron varias preguntas. Además, gracias al

senador Nicolás Araújo Rumié pude entrar al Congreso y ser partícipe del debate del proyecto de reforma tributaria.

Por último, el proyecto de ley y la defensa de la Reforma Tributaria fueron elaborados por el propio Ministro de Hacienda y Crédito Público y por los siguientes ponentes:

Comisión Tercera de Cámara: Lina María Barrera, Eduardo Crissien, Hernando José Padauí, Mauricio Gómez Amín, Alejandro Carlos Chacón, Gilberto Bayardo Betancourt y Fabio Alonso Arroyave.

Comisión Cuarta de Cámara: Mario Alberto Castaño, Juan Felipe Lemos, Antonio Restrepo, Juan Carlos Rivera, Diela Liliana Benavides, Nilton Córdoba, Eduardo Agatón, José Bernardo Flórez, Kelyn Johana González, Gloria Betty Zorro Africano, María Regina Zuluaga.

Comisión Tercera de Senado: Arlteh Casado, José Alfredo Gnecco, Juan Manuel Corzo Román, Germán Darío Hoyos Giraldo, Antonio José Navarro Wolff.

Comisión Cuarta de Senado: Efraín José Cepeda Sanabria, Juan Carlos Restrepo, Luis Fernando Duque García, Juan Samy Merheg Marún. (*Gaceta* 79, p. 15).

1. Capítulo 1: Reforma Tributaria de 2014.

En este capítulo pretendo abarcar en términos generales la Reforma Tributaria de 2014[5], tanto en el debate que hubo en el Congreso para su aprobación, como en su contenido tributario, teniendo como elementos fundamentales el impuesto sobre la renta, el impuesto a la riqueza, el impuesto sobre la renta para la equidad - CREE y su sobretasa, y la Normalización Tributaria. La equidad y la transparencia son dos principios constitucionales que serán utilizados para hacer un balance de la Ley 1739. Este capítulo está organizado de la siguiente manera:

a) El debate en torno a la Reforma Tributaria de 2014
b) La votación en el Congreso
c) El balance por partido
d) El análisis contable de la Reforma Tributaria de 2014

1.1 El debate en torno a la Reforma Tributaria de 2014

Todo esto en medio de una relación económica desigual, en donde el petróleo no representaba ganancia alguna para la inversión nacional pero sí sostenía las economías occidentales (Diana Uribe).

1.1.1 Posición de los gremios económicos

Los primeros y principales invitados para exponer sus puntos de vista a lo largo del debate en la reforma fueron sectores empresariales y gremiales que dieron sus opiniones y solicitaron algunas modificaciones, lo cual de principio evidenció el sesgo de esta discusión al no ser invitados otros sectores de la sociedad, como académicos de posición crítica, los sindicatos de oposición y en general grupos que plantean una visión alternativa al proyecto.

En este sentido, el ministro Cárdenas afirmó que el proyecto de la reforma fue producto de consultar a dichos sectores:

[5] El capítulo no abarca de manera completa y extensiva cada artículo de la reforma, sino que desarrolla los puntos relevantes, es decir, los impuestos que generan mayor recaudo y que tuvieron mayor importancia en el debate.

> Tuvimos en cuenta, ya para la propuesta como tal, bases importantes como es el tema de la equidad, la eficacia, la progresividad, en toda esta situación fundamental esta mezcla, después resultó de escuchar las diferentes propuestas y solicitudes de los diferentes sectores que nos acompañaron en el debate (*Gaceta* 79, p. 5).

Esta reforma tributaria contó con la opinión de gremios económicos desde antes de ser radicada como proyecto de ley, y a lo largo del debate tuvo cambios para complacer a los grandes empresarios. El Representante Felipe Lemos Uribe sostuvo que "como lo expresó un columnista, el doctor Mauricio Cabrera, esta reforma por primera vez en la historia, doctor Jaime, pareciera que tuviera una gavilla general de los gremios, ministro, presidente" (*Gaceta* 323, p. 44).

Por su parte, los representantes de grupos económicos invitados al debate fueron: el doctor Bruce Mac Master Rojas, presidente de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI; doctor Rafael Mejía López, presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia - SAC; doctor José Félix Lafaurie Rivera, presidente de la Federación Colombiana de Ganaderos - FEDEGÁN; doctor Andrés Valencia Pinzón, presidente ejecutivo de la Federación Nacional de Avicultores de Colombia - FENAVI; doctor Luis Fernando Londoño Capurro, presidente de la Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia - ASOCAÑA; doctor Luis Genaro Muñoz Ortega, gerente de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia - FEDECAFÉ; doctor Jens Mesa Dishington, presidente ejecutivo de la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite - FEDEPALMA; doctor Francisco José Lloreda Mera, presidente ejecutivo de la Asociación Colombiana del Petróleo - ACP; doctor Gustavo Adolfo Toro Velásquez, presidente de la Asociación Hotelera y Turística de Colombia - COTELCO; doctor Leonardo Villar Gómez, director ejecutivo de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo - FEDESARROLLO; doctora Catalina Hoyos Jiménez, presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario - ICDT; doctor Santiago Ángel Urdinola, presidente de la Asociación Colombiana de Minería - ACM; doctora Martha Cecilia Herrera Alzate, directora del Centro de Estudios Tributarios de Antioquia – CETA; doctor Jorge Humberto Botero, presidente de la Asociación de Aseguradores Colombianos – FASECOLDA; doctor Santiago Montenegro Trujillo, presidente de la Asociación Colombiana de Administradores de Fondos y Cesantías – ASOFONDOS.

El discurso utilizado por estos gremios económicos, poder productivo (Duvall y Barnet, 2005), hizo referencia a las altas tasas impositivas que pagan las empresas en Colombia y a la urgencia de pedir que tuvieran rebajas considerables que les permitieran un alivio tributario para continuar con sus negocios. El debate fue abordado en su mayoría con esa premisa. El Representante Raymundo Elías Méndez Bechara estableció 10 minutos de participación para cada uno de los presidentes de los gremios (*Gaceta* 67, p. 6), con excepción de Bruce Mac Master a quien le dieron la posibilidad de terminar su ponencia sin límite de tiempo y a otros se les dio 15 minutos, como al presidente de Fasecolda, Jorge Humberto Botero (*Gaceta* 67, p. 8).

Así, el presidente de la ANDI, doctor Bruce Mac Master Rojas, dejó claro cómo el escenario petrolero y minero en Colombia era una señal para pensar una situación de austeridad y de control del gasto. A causa de la caída de los precios del petróleo, varios congresistas y representantes de gremios se negaron al aumento o continuidad de los impuestos por considerar que incrementaban la crisis. En ese sentido, Mac Master afirmó: **"**como ustedes saben grandes contribuyentes en Colombia son 3.576 compañías y (…) recaudan el 76% de impuestos de renta" (*Gaceta* 66, p. 23).

A lo largo del debate, Bruce Mac Master fue enfático en que las 253 empresas más importantes del país que manejaban el 18% del producto interno bruto – PIB, pagaban una tasa efectiva del 68.1%, según la ANDI, y cuando se hablaba de la industria el aumento era del 77% (*Gaceta* 66, p. 22*).*

Por su parte, María Mercedes Cuéllar López, presidente de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia - ASOBANCARIA, afirmó de manera tajante lo siguiente:

> Implica unos impuestos que son excesivamente altos, dada la situación de la economía en estos momentos, son casi yo diría expropiatorios, hay cálculos dependiendo del tipo de negocio en que se esté, que pueden llevar a que sean entre el 60 y hasta más del 100% del impuesto, y por eso pues realmente es un impuesto bastante inequitativo y bastante inconveniente (*Gaceta* 67, p. 7).

A su vez, el presidente de la Federación de Aseguradores Colombianos – FASECOLDA, Jorge Humberto Botero, enfatizó en los niveles de desigualdad que no eran resueltos por un sistema tributario absolutamente nulo; él muestra las siguientes

cifras: “el [Coeficiente de] GINI de Colombia, uno de los peores del mundo, es punto cincuenta y cuatro (0.54) antes de impuestos, después de impuestos es punto cincuenta y cuatro (0.54), el sistema tributario de Colombia tiene efectos redistributivos absolutamente nulos” (*Gaceta* 67, p. 9), pero a su vez Botero consideró que esto no se puedia resolver creando más impuestos.

Por su parte, el presidente de ASOFONDOS, Santiago Montenegro Trujillo, también consideró que las tarifas eran muy altas en el país y que el sector formal llevaba la batuta de la carga tributaria. Al respecto afirmó:

> La informalidad empresarial y laboral y en general de la economía es muy grande, entonces, pagan impuestos muy pocas empresas y muy pocas personas y esas pocas empresas ya están pagando unos niveles de impuestos que están en el techo (…) los impuestos regionales alcanzan la altísima cifra de 75.4%; señor Presidente, por esto afirmamos que las empresas, estas empresas formales ya están en el techo de la tributación (*Gaceta* 66, p. 27).

Entre tanto, el presidente de COTELCO, Gustavo Adolfo Toro Velásquez, consideró que sectores como el hotelero tenían mayores gastos debido a las reglamentaciones pedidas por el Estado para funcionar, y de esta manera, no solo consideró que los impuestos eran muy altos, sino que no tenían en cuenta los gastos adicionales propios de diversos sectores, a lo que afirmó:

> Con lo que quiero concluir señores Congresistas es que independientemente de la Reforma que se está discutiendo hoy que Cotelco respalda, por supuesto la posición del Consejo Gremial, entiendan que hay sectores que tienen otras realidades, que hacen mucho más complicado el peso de esta Reforma (*Gaceta* 66, p. 28).

Para la Asociación de Petróleos su presidente Francisco José Lloreda Mera consideró que el sector petrolero lejos de ser una empresa con fines particulares hace parte de la financiación de las necesidades de los colombianos. Para LLoreda, tasar excesivamente este sector equivalía a ahorcar una de las principales fuentes de financiación del Estado, y teniendo en cuenta la crisis de hidrocarburos a nivel mundial, era necesario cuidar este valioso sector; frente a lo cual indicó:

> Esta industria es de las industrias más gravadas del país, de cada peso que le entra de industria 70 centavos, el 70% va para el Estado; 70%, a través de impuestos, derechos contractuales, regalías, es decir los verdaderos dueños de la producción petrolera en Colombia son los colombianos (*Gaceta* 66, p. 30).

Por su parte, Laura Catalina Hoyos Jiménez, del Instituto de Derecho Tributario, afirmó que desde sus investigaciones y experiencia la tasa efectiva en el

país era bastante elevada, que “nuestras cargas fiscales están superando el 70%” (*Gaceta* 66, p. 33).

De otro lado, el impuesto a la riqueza fue el que más generó malestar entre algunos empresarios porque consideraron que tenía un carácter anti técnico que desestimulaba la inversión en Colombia. Por su parte, la presidente de ASOBANCARIA consideró que “para las personas jurídicas no existe en ninguna parte del mundo y las razones por las cuales no existe son bastante obvias, es un impuesto que es independiente, digamos, de la capacidad de generar ingresos” (*Gaceta* 67, p. 6).

En el debate, el consenso mayoritario asumió que a pesar de que los tributos son necesarios para reducir la desigualdad, un cobro excesivo de los mismos podía crear graves distorsiones en el mercado y empeorar la situación de crisis. Entre tanto, Laura Catalina Hoyos Jiménez afirmó: “ha estado muy de moda el libro de Piketty, que se refiere al impuesto a la riqueza, pero en un contexto totalmente diferente al que estamos viendo ahora, y piensen desde la perspectiva del sector productivo” (*Gaceta* 66, p. 33).

1.1.2 Ministro de Hacienda y Crédito Público

Lo primero que dejó claro el Ministro de Hacienda Mauricio Cárdenas fueron los principios rectores en el manejo de asuntos fiscales, los cuales para él eran: austeridad en el funcionamiento, progresividad en la tributación y focalización en lo social. Después hizo el mismo ejercicio con los tres principios rectores de la Reforma Tributaria de 2014: la estabilidad en las reglas de juego para mantener la confianza; la promoción a la equidad; y el enfoque a las empresas, no a las personas, con el fin de proteger a las clases bajas y medias (*Gaceta* 66, p. 5).

Sin embargo, durante el debate el Ministro Hacienda Mauricio Cárdenas hizo eco a los argumentos de los empresarios y abogó para que no aumentaran los impuestos a los sectores productivos del país y se priorizaran unos tributos sobre otros. En cambio, las pequeñas y medianas empresas - Pymes no fueron invitadas y mucho menos se consultó la opinión de la ciudadanía. En palabras del ministro:

> Por qué hicimos esto, porque el sector empresarial colombiano nos dijo muy clara y categóricamente que estaba dispuesto a pagar los impuestos, que estaba dispuesto a hacer el esfuerzo, hacer esa contribución, solidaria, generosa, comprometida con nuestra patria, pero que prefería que se le gravaran las utilidades y no el patrimonio, el Gobierno y las Comisiones Económicas, no hicieron oídos sordos, atendieron esa petición de los empresarios colombianos y por eso la fórmula que se presenta a consideración de la Plenaria de la Cámara de Representantes trae una disminución considerable del impuesto sobre el patrimonio, el impuesto que va a gravar los patrimonios, el impuesto a la riqueza, y se remplaza por una sobretasa del CREE; el CREE es el impuesto de renta para la equidad que pagan las empresas colombianas, pero esa sobretasa solo va a aplicar a las empresas que tengan utilidades por encima de ochocientos millones de pesos (*Gaceta* 382, p. 151).

Frente a los argumentos que consideraron que la Reforma Tributaria de 2014 traía impuestos regresivos que buscaban aumentar la base gravable, como sucedía con el impuesto a la riqueza o a la sobretasa del CREE, el ministro Cárdenas consideró que “la pequeña y mediana empresa colombiana no va a pagar estos impuestos, o bien porque no tiene un patrimonio a mil millones de pesos o bien porque no tiene utilidades superiores a ochocientos millones de pesos” (*Gaceta* 382, p.151).

Respecto a la idea de que la reforma era una estrategia para tapar el hueco fiscal, el ministro consideró que esto no era cierto y afirmó que debido al desmonte de unos impuestos era necesario volver a reglamentarlos para financiar los gastos del Estado. En sus propias palabras:

> Aquí no hay un hueco, aquí lo que hay es la necesidad de darle continuidad a unos gastos; que vienen de mucho tiempo atrás, que son permanentes y recurrentes, y al mismo tiempo darle continuidad a los ingresos que los ha sostenido (*Gaceta* 66, p. 8).

Finalmente, el ministro consideró que esta ley era el camino adecuado para ir poco a poco mejorando el sistema tributario de Colombia, por lo que afirmó lo siguiente:

> Y así vamos avanzando en perfeccionar, en mejorar nuestro Estatuto Tributario. Aquí hay mucho espacio para mejorarlo frente a lo que existe hoy. Y es con ese ánimo y con ese espíritu, con el que vamos a trabajar (*Gaceta* 66, p. 8).

1.1.3 Discusión en el Congreso

Para la discusión, los partidos con más de 20 miembros tenían derecho a 20 minutos, y los de menos integrantes a 10 minutos; de esta manera, el secretario Fabio Raúl buscó dar igualdad en la participación, pero partidos como el Liberal, que hace parte de la Unidad Nacional, tenía 43 miembros en este debate, mientras que partidos como el Polo Democrático Alternativo contó con 4 miembros; sin embargo, en promedio fueron alrededor de 15 minutos por intervención (*Gaceta* 67, p. 10 y 11). Para los representantes que intervinieron después de un largo debate se les asigno en promedio 5 minutos por intervención (*Gaceta* 67, p. 16 y 22).

Seguidamente, cada partido expresó de manera sucinta su punto de vista frente a la reforma, de la siguiente manera:

- *Coalición de gobierno*

Los congresistas miembros de la coalición de gobierno durante el debate defendieron a capa y espada la idea de que la Reforma Tributaria de 2014 no creaba nuevos impuestos para el sector económico y que los argumentos en contra del proyecto eran parte de una estrategia dilatoria, por ser necesaria la reforma para las finanzas del Estado.

El representante Eugenio García Jacquier, del Partido de la U, destacó con urgencia que existían altas tasas de tributación en el país y que por eso había necesidad de crear una tributación amable con las empresas para que estas continuaran y se aumentaran en el territorio colombiano. El representante Jacquier intervino:

> El primer punto es una revisión de las tasas efectivas de tributación en Colombia, el país tiene en comparación a los demás países de la región unas tasas efectivas muy superiores lo cual afecta la competitividad, en pantalla encontramos que adicionalmente a los impuestos de renta que tenemos hoy en día, al impuesto a la sobretasa al CREE que se va a aprobar en esta reforma, encontramos tarifas efectivas tasas de tributación que empresas como las industrias tienen que pagar arriba de 77 por ciento de impuesto sobre sus utilidades (*Gaceta* 323, p. 47).

Por su parte, el senador Germán Hoyos, del Partido de la U, consideró que la coalición de gobierno escuchó al sector empresarial a lo largo del debate y que

realizó las modificaciones necesarias para no afectar a dicho sector. Al respecto, el representante Hoyos afirmó:

> Este es un tema que tuvo varias discusiones como ya lo han expresado los señores Congresistas, hubo mucha concertación y hasta la última discusión hubo modificaciones y una concertación con el sector privado (*Gaceta* 372, p. 22).

De otro lado, el representante Armando Antonio Zabaraín D´Arce, del Partido Conservador, fue fiel a la idea imperante que consideraba que bajar los impuestos garantizaría la inversión y generación de empleo por parte de los empresarios, afirmando que "en Colombia la clase empresarial disfruta de seguridad jurídica, la clase empresarial disfruta de seguridad fiscal, la clase empresarial ha tenido muchas facilidades y comodidades para poder ejercer sus acciones y qué bien que sea así porque eso genera empleo" (*Gaceta* 323, p. 60).

Para el representante Zabaraín, el bienestar de los grandes contribuyentes se asemeja al de toda la sociedad, como si fuera un objetivo fundamental de la política económica colombiana. El representante agregó:

> Las multinacionales sacaron del país en el 2013 más de 17,500.000.000 de dólares, si nosotros le cobráramos ese impuesto de remesas a las multinacionales que sacaron esos recursos, estaríamos hablando de más de 1.200 millones de dólares que recuperaríamos, eso traducido a pesos estamos hablando de más de 2.5 billones de pesos con el incremento que ha tenido el dólar, ahora pues, subiría mucho más yo creo que estaría llegando a los 3 billones de pesos (*Gaceta* 323, p. 60).

Por su parte, el Representante Juan Felipe Lemos, del Partido de la U, argumentó que los impuestos que se estaban planteando en la Reforma Tributaria de 2014 eran iguales a los que el expresidente Uribe había creado en su momento y que debido a su pérdida de vigencia era necesario prolongarlos. El representante Lemos afirmó:

> Tiene un objetivo fundamental: sustituir unas fuentes de ingreso que expiran en la presente vigencia 2014 por otras, con el objetivo de mantener la senda creciente de inversión que se ha venido implementando no solamente en el Gobierno del Presidente Santos, sino en los últimos gobiernos que han pasado por el país (*Gaceta* 323, p. 42).

Teniendo en cuenta lo anterior, el representante Jairo Cárdenas Morán, del Partido de la U, defendió la reforma debido a que, según su juicio, los impuestos que estaban cobrando eran los mismos con los que había funcionado el gobierno

anterior; incluso consideró que los del proyecto de ley eran de menor recaudo. En sus palabras:

> En primer lugar que esta reforma tributaria no está creando ningún impuesto nuevo, lo que estamos haciendo es mantener impuestos que ya se habían creado, uno de ellos, el que más controversia suscita, es precisamente el impuesto del patrimonio, creado precisamente por el presidente Álvaro Uribe y nuestro compañero Juan Felipe Lemus en su brillante exposición mostró cómo durante toda la vigencia de dicho impuesto la tasa de inversión no ha caído, que la formación bruta de capital durante este periodo se mantuvo y que las tasas de crecimiento de la economía en consecuencia presentan signos positivos (*Gaceta* 323, p. 50).

Así mismo, el senador Álvaro Antonio Asthon Giraldo, del Partido Liberal, consideró que desmontar el impuesto al patrimonio y no cambiarlo por su sucesor, el impuesto a la riqueza, implicaba que el país dejara de invertir unos recursos importantes a la fuerza pública y esto, según Asthon, constituía un retroceso en los avances de gobiernos anteriores frente al tema de la seguridad. En su intervención Asthon planteó:

> ¿Cuál es la situación concreta? Que el impuesto al patrimonio, tuvo su periodo que ya feneció y, en consecuencia, aquí hay dos opciones: O el Gobierno deja de financiar gastos recurrentes que fueron utilizados para poder financiar todo el aumento de pie de fuerza de Policía y Ejército, que hizo el Gobierno del Presidente Uribe, en su política de seguridad democrática y se hace necesario mantener lo que este Gobierno ha sido serio y responsable y ha entendido que la fuerza pública hay que seguirla manteniendo y que hay que buscar recursos, y por ello se busca la figura del impuesto de la riqueza que es un impuesto nuevo, el otro ya feneció. Este es un impuesto nuevo que permite atender los recursos para el financiamiento de la fuerza pública, y otros recursos de inversión (*Gaceta* 66, p. 11).

En ese punto de la discusión el representante Antonio Restrepo Salazar, del Partido Cambio Radical, dio su visto bueno a la labor realizada hasta el momento por el gobierno, afirmando que “Colombia está catalogada como uno de los países donde se puede invertir de acuerdo a las estadísticas económicas que nos han mostrado las revistas económicas y los medios nacionales de las inversiones que se han venido realizando en el país” (*Gaceta* 323, p. 59). Su apreciación sobre la situación económica nacional no sólo fue positiva, sino que hizo una apología total de las políticas económicas del país y de la conveniencia de la Reforma Tributaria de 2014. El representante Restrepo enfatizó:

> Por eso yo también quiero felicitar aquí a los gremios nacionales, porque cuando vinieron los gremios nacionales al Congreso de la República, vinieron a decir que

> estaban de acuerdo en que había que apoyar al Gobierno y que había que generar impuestos y que ellos estaban en disposición de darse la pela, obviamente bajo unas alternativas y unas propuestas que ellos presentaron, las cuales fueron concertadas con el Gobierno nacional y con el Congreso de la República, donde por fin terminamos al final del periodo donde estamos aprobando unas tasas que fueron más o menos acomodadas, y digo yo acomodadas o concertadas con los diferentes gremios porque vuelvo y repito, para nadie es fácil pagar impuestos, pero los gremios que son los empresarios y la gente que genere empleo y la gente que más paga impuesto en el país, estuvieron dispuestos a apoyar al Gobierno y eso hay que avalárselo y hay que felicitarlos. (*Gaceta* 323, p. 59).

El representante Óscar de Jesús Hurtado Pérez, del Partido Liberal, consideró que la continuación del impuesto al patrimonio era necesario para distribuir la riqueza en el país, debido a que para él se trataba un tributo pagado por los más ricos de la población, siendo esta una de las diferencias que tiene con el impuesto de renta. Según las palabras del representante Hurtado,

> No se puede pensar que el impuesto al patrimonio, es un impuesto que pueda sumarse al impuesto de renta, es un impuesto que lo que pretende es lograr redistribuir la riqueza en un país donde la riqueza está concentrada en muy pocas empresas, en muy pocas familias, entonces no podemos desde ningún punto de vista comparar o asimilar el impuesto a la riqueza con el impuesto que normalmente el Gobierno ha venido estableciendo como el impuesto de renta (…) la prueba está en que este impuesto simplemente va a ser cobrado alrededor de unas 50.000 personas en todo el país, de 44 millones de colombianos (*Gaceta* 323, p. 54).

El representante Harry Giovanny González García, del Partido Liberal, reiteró el apoyo de su partido a la reforma tributaria, pero pidió apoyar la modificación para continuar con los subsidios en energía para estratos 1, 2 y 3, lo cual tuvo éxito en la votación del debate. La intervención del representante González fue:

> Gracias señor Presidente, no nos vamos a extender de manera innecesaria simplemente para reiterar que la bancada del Partido Liberal por lo ya manifestado apoya este proyecto de ley, quiero hacer referencia a dos asuntos, uno señor Ministro sacar adelante la iniciativa del Partido Liberal para que continúen los subsidios vigentes al servicio de energía eléctrica, así como al servicio del gas natural que se preste vía red domiciliaria y quisiéramos señor Ministro que usted hiciera el anuncio en esta plenaria de garantizar que con su iniciativa en el Plan Nacional de Desarrollo, se va a continuar con el subsidio a los cilindros de gas (*Gaceta* 323, p. 55).

Frente a la idea de que el impuesto a la riqueza afectaba a la clase media, así como el IMAN y la sobretasa al CREE, la representante Olga Lucía Velásquez Nieto, también del Partido Liberal, consideró que esto no era verdad debido a que de los 45

millones que era la población total del país, solo una porción mínima terminaba pagando esos impuestos. Al respecto, la representante Velásquez intervino:

> Para responder algunos temas inquietudes que se han hecho reiterados y es que se afecta la clase media y yo sí quiero recordar que de acuerdo a una definición del Banco Mundial ¿cuál es la clase media? pues la clase media de este país representa casi el 30 por ciento eso es cerca de 13 millones de personas, cuántas personas se están afectado hoy con el impuesto al patrimonio 52.026 el 0.24 de cuántas de 21 millones de personas ocupada eso sería la clase media de este país, yo creo que no (…) Cuando hablamos que se está afectando por el IMAS cuál es el valor mensual que está recibiendo una persona 6´416.000 y establecen que la clase media es entre el salario mínimo y 2´100.000 entonces a qué se desvirtúa con cifras que no estamos desvirtuando aquí la clase media, en ningún momento pero además cuando aquí hablamos del impuesto del patrimonio de personas jurídicas son 32.072, de un total de 332.825 empresas que pagan renta, eso significa el 9.6 por ciento ¿será que estamos afectando a los que menos tienen? yo creo que por ahí no es la gavilla que se hizo en los últimos días a la Reforma Tributaria (…) ¿Pero además quiénes van a pagar la sobretasa del CREE? El 3 por ciento de los que hoy pagan CREE 7.323, entonces Ministro yo creo que tenemos que quitar el imaginario que sea crecido en los últimos días que estamos afectando a la clase media (*Gaceta* 323, p. 55).

Por su parte, la Senadora Arleth Casado, del Partido Liberal, fue unas de las principales ponentes que apoyó el proyecto de ley. Sin embargo, consideró que el país era bastante desigual y que la reforma no estaba enfocada en solucionar ese problema. La senadora Arleth opinó: “el tema del índice del desarrollo humano, vimos unos promedios que nos inquietan, sobre todo que Colombia ocupa el puesto noventa y ocho (98) entre ciento ochenta y siete (187) países” (*Gaceta* 79, p5).

Aunque eran pocos los ciudadanos que pagaban esos impuestos, varios congresistas de la coalición de gobierno pidieron que se aumentaran las exenciones ya existentes para sectores económicos importantes. Como artículo nuevo aprobado en el impuesto a la riqueza consta el propuesto por el representante Eloy Chichi Quintero Romero, del Partido Cambio Radical, consistente en “exonerar del impuesto a los inversionistas de capital exterior en Portafolio en Colombia”. (*Gaceta* 823, p 2).

Otro aspecto a favor que resaltó la representante Olga Lucía Velásquez, está en las inversiones en ciencia, tecnología e innovación que permitió un beneficio del 175% para las empresas que invirtieran en estos temas. La representante Velásquez consideró que “la investigación, la innovación, es lo que genera nuevas alternativas, la productividad se logra con innovación, la competitividad se logra con innovación, y por eso es fundamental este artículo que quedó” (*Gaceta* 323, p. 56). Además, la

representante consideró que no debían preocuparse los estudiantes ya que la reforma garantizaría los recursos necesarios para que 1.200.000 estudiantes pudieran culminar sus carreras: "estamos garantizando no solo la innovación sino los recursos de educación" (*Gaceta* 323, p. 56).

Por su parte, la senadora Arlteh Casado sostuvo que para el Congreso era importante velar por la educación superior pública de todos los colombianos; por eso, la importancia de destinar los recursos adicionales propuestos por el CREE, sin dejar de lado a la primera infancia. Al respecto consideró:

> Otros principales cambios que se hicieron en esta ponencia del primer debate es el punto al CREE: Hoy tenemos que el noveno punto será permanente y se plantea que el cero punto seis (0,6) será para la educación superior pública y el cero punto cuatro (0,4) a programas de la primera infancia. Ese es un debate muy importante donde todos los Congresistas manifestaron su preocupación para que siguiera este punto ayudando a un sector tan importante, como es el fortalecimiento de la educación pública, igualmente el fortalecimiento de la primera infancia (*Gaceta* 79, p. 6).

Otro tema destacado en el debate fue el de la evasión tributaria, respecto al cual todos los congresistas resaltaron la importancia de tomar medidas contra ese flagelo y más cuando la reforma tributaria llevaba como nombre "Mecanismo de lucha contra la evasión".

En ese sentido, el senador Antonio Guerra de la Espriella, del Partido Cambio Radical, consideró: **"**continúo diciéndole que acompaño todo aquello que ayude a mejorar la lucha contra la evasión; pero igualmente soy opositor a establecer el encarcelamiento para un evasor primario" (*Gaceta* 66, p. 36).

Para ilustrar mejor el desdén a la penalización por evasión, el senador Efraín Cepeda Sanabria, del Partido Conservador, explicó:

> Finalmente, un tema muy polémico al interior de la Comisión es el tema de la penalización. En este momento lo que los ponentes determinamos es que no habría y que la pena sería excarcelable, por eso se bajó de 48 a 36 meses y se le ha pedido concepto al Fiscal General de la Nación y al Consejo de Política Criminal, para que podamos definir este tema, este tema que va a daciones superiores de 8 mil millones de pesos, quiero decir activos que no se declaren, o pasivos inexistentes, pero que todavía los ponentes no estamos contentos con esa fórmula y que debemos seguir explorando nuevos caminos (*Gaceta* 079, p. 9).

Finalmente, Efraín Cepeda Sanabria afirmó:

> Debía decir también que no comparto la penalización que viene en este Proyecto de ley, esas penalizaciones se vuelven peligrosas, vamos en contravía de lo que están pensando el Ministro de Justicia, los entes de control, que la penalización o la cárcel

> debe sobrevenir sobre medidas extremas, cuando hayamos agotado todas las posibilidades, vendrá una penalización, las cárceles hoy están superpobladas, están además pobladas de mucha gente inocente (…) no me imagino la presión que se va a ejercer sobre algunos empleados (…) me parece que eso también desestimula la inversión (*Gaceta* 66, p. 39).

El Partido Verde apoyó abiertamente la Reforma Tributaria de 2014, aunque no se puede considerar que hizo parte de la Coalición Nacional. Por ejemplo, el representante Óscar Ospina Quintero afirmó: "lo primero que quiere decir la Alianza Verde es que efectivamente queremos acompañar al Gobierno en la mayoría de este proyecto de ley" (*Gaceta* 323, p. 57). Para el representante es evidente la necesidad del Estado, los gremios y la sociedad colombiana, de tener los recursos necesarios para seguir su Plan Nacional de Desarrollo.

Por otro lado, el mismo Óscar Ospina Quintero planteó la discusión para minimizar las deducciones, exenciones e incentivos que existen y que habían venido fortaleciéndose desde gobiernos anteriores, el representante comentó:

> Yo quiero recordarle a este país, el anterior gobierno fue el rey de las exenciones, en este país tenemos muchas exenciones, claro y por eso discutimos si efectivamente queremos dar un debate y por eso aplaudimos, señor ministro de Hacienda, aplaudimos ese artículo que plantea la creación de la Comisión de estudios del sistema tributario colombiano, porque es que ahí es donde tenemos que discutir todas esas exenciones que le dimos a esas empresas que expusieron allí, que quiero recordarle a los colombianos y colombianas y a ustedes compañeros, recordarles que el 75% de esas empresas son capital extranjero, en las cuales muchas de ellas Colombia no gana absolutamente nada de las ganancias ocasionales y de las utilidades, quiero recordarles que en el Cauca hay pozos petroleros hace 20 años en el municipio de Piamonte, en el cual la participación del Estado en las ganancias es completamente cero y por eso no podemos entonces repetir la historia, quiero recordarles a ustedes compañeros y compañeras, entren a un buscador de Internet y miren los 10 peores negocios de la historia, quiero recordarles que este país es vergonzoso porque ahí en esos 10 peores negocios de la historia está Colombia en el 2000, Colombia vendió el 50% de su participación en Carbocol por 383 millones de dólares y resulta que los demás vendieron en más de 2000 millones de dólares, por eso aparece como uno de los peores negocios de la historia que haya hecho este país, aquí estamos entregando los recursos naturales a las empresas, le hemos generado reducciones de todos los tamaños y exenciones al sector minero y petrolero (*Gaceta* 323, p. 57).

Igualmente, el representante Ospina se refirió a otros sectores como el bancario, el cual, a su juicio, acumula capital con dinero de todos los colombianos, en donde alrededor de un 88% de la plata del sector bancario son recursos de los hombres y mujeres del país; ganan sin aportar siquiera un peso o arriesgando su

capital muy poco; sin embargo, esos sectores deberían pagar más impuestos (*Gaceta* 323, p. 58).

Además, el representante Ospina consideró que no solo existían grandes exenciones tributarias en el país, sino que era muy difícil quitárselas por el peso político que estas tuvieron sobre el Congreso. El representante afirmó:

> ¿Cómo vamos a hacer para quitarle todas las exenciones a todos esos grandes sectores que hoy tienen protegidos?" y que en cifras se habla de entre 22 y 33 billones de pesos, el sector de la minería solamente en el 2012 tuvo exenciones por 6 billones de pesos.

Como propuesta alternativa, el representante Ospina consideró que si no era posible desmontar inmediatamente las exenciones tributarias, sí era factible crear el impuesto a los dividendos para compensar. En su intervención dijo: "yo creo, señor ministro, que ese tema hay que revisarlo, los dividendos hay que gravarlos, porque es que cuando usted grava los dividendos, grava los dividendos de los grandes inversionistas y poquito a los que son pequeños inversionistas" (*Gaceta* 323, p. 58). Así mismo, consideró que existen muchas formas para eludir impuestos en Colombia; afirmó:

> Aquí los mineros y los petroleros traen al país capitales del extranjero de dudosa procedencia, de paraísos fiscales y lo deducen de la renta, nos hacen, nos maquillan, como lo dijo bien el director de la DIAN, los mineros y petroleros hacen trampas en términos de sus juegos de costos y gastos para deducir y no tenemos los dientes para efectivamente controlar esto (*Gaceta* 323, p. 58).

También, la senadora Claudia Nayibe López Hernández, del Partido Alianza Verde, apoyó la mayor parte del contenido de la Reforma Tributaria de 2014 pues la consideró progresiva, aunque anti técnica, razón que la llevó a sugerir, junto a su partido, impuestos como el de los dividendos, considerados por ella como más indicados para tasar al empresariado sin afectar la inversión. La senadora López lo expuso así:

> Con la reforma que nos están pidiendo aprobar hoy, si bien los progresistas, progresiva en el sentido de que los que más tienen más van a pagar, de que no estamos tocando el IVA que es un punto fundamental para la Alianza Verde, no afectar el consumo popular con IVA, sino que los que más tenemos más pagamos; en ese sentido la reforma es progresiva, pero es claramente antitécnica señor Ministro, es infinitamente más técnico y progresivo el impuesto a los dividendos que está proponiendo la Alianza Verde y muchos otros sectores del Partido Liberal por ejemplo, de Cambio Radical, que el impuesto al patrimonio que ustedes están

poniendo claramente eso afecta mucho más la inversión de las empresas (*Gaceta* 372, p. 42).

Partidos de oposición

La oposición se dividió entre el Centro Democrático, que también consideró muy altos los impuestos en el país, y esto desincentivaba la inversión extranjera directa, en tanto que el partido Polo Democrático Alternativo consideró que las exenciones reducen la tarifa efectiva y que por eso no son realmente altas para los grandes sectores económicos. El Centro Democrático fue el gran partido de oposición por la cantidad de legisladores que tuvo, frente al Polo Democrático, que fue minoría.

Por su parte, Nicolás Araújo Rumié, del Centro Democrático, consideró frente Reforma Tributaria de 2014: "desmotiva a la inversión extranjera (…) el impuesto a la riqueza, es un impuesto que le hace un esguince a los acuerdos de estabilidad tributaria que ha firmado el Estado colombiano con sesenta y seis compañías muy importantes" (*Gaceta* 79, p. 12). Así mismo, el Senador Araújo planteó que es importante que otros sectores de la sociedad paguen más impuestos debido a que los grandes contribuyentes tienen una carga bastante elevada, "dentro de la idea que cada vez más compatriotas, cada vez más colombianos, podamos estar en el esquema de la tributación para que no se deje únicamente el peso a las grandes empresas" (*Gaceta* 79, p. 9).

La senadora María del Rosario Guerra de la Espriella, igualmente del Centro Democrático, centró parte de sus intervenciones en el daño que supuestamente haría la reforma tributaria a la clase media empresarial; para ello se valió de los análisis del Dane (2010), correspondientes a la encuesta anual de comercio, la encuesta anual manufacturera y la encuesta anual de servicio. La senadora Guerra afirmo: "el 92.33% de las empresas en el sector comercio son Mipymes, 92,76% en el manufacturero y 73,4% en servicio (…) Tomando en relación pasivo-activo estas empresas deben pagar el impuesto a la riqueza porque pasan el umbral de los 1.000 millones" (*Gaceta* 66, p. 41).

Por su cuenta, el senador Iván Duque argumentó que "para nadie es una mentira, que una de las principales fuentes de inversión extranjera directa en un país

que está viendo presentarse, un déficit de cuenta corriente reciente, es el sector minero energético" (*Gaceta* 66, p. 10). Así, para el senador Duque una reforma en medio de la crisis de 2014 generaría en los empresarios una coraza mayor frente al tema tributario.

Por su parte, Jorge Enrique Robledo, del Polo Democrático, desde otra esquina ideológica señaló que esa reforma tributaria era un poco la continuación de la de 2 años atrás, y a la vez la confirmación de que dicha reforma terminó siendo un rotundo fracaso, pues en 2014 se tuvo un hueco tributario enorme, en tanto que uno de los aspectos fundamentales de la Reforma tributaria de 2012 había sido una importante reducción de impuestos a los más grandes capitales y a los más grandes inversionistas que invertían en Colombia.

Para el senador Robledo hubo una disminución de cerca de 8 billones de pesos del impuesto de renta en relación con lo acordado en esos días, y de acuerdo con las informaciones oficiales, a los más grandes magnates se les disminuyeron las ganancias ocasionales del 35 al 10% y a los capitales golondrinas se les disminuyó la renta del 25% al 15% (*Gaceta* 79, p. 13).

Además, el senador agregó que los beneficios tributarios siempre estaban enfocados a los grandes capitales, pues cuando se trata de rebajas tributarias a capitales pequeños o medianos, ese es un tema que puede mirarse con tranquilidad, pero que a las mineras y al capital financiero se les hiciera rebajas tributarias de ese calibre, por supuesto que es una cuestión indeseable que el país termina pagando de una u otra manera (*Gaceta* 79, p. 13).

En el mismo sentido, el senador Antonio José Navarro Wolf, del Partido Verde, consideró que, aunque el partido apoyó el grueso de la Reforma Tributaria de 2014, compartía algunos puntos con el senador Jorge Robledo. En su intervención Navarro afirmó:

> El señor Ministro me exime de hacer la mitad de la presentación porque la Alianza Verde, representada en la Comisión Primera por la Senadora Claudia López, está convencida que el proyecto está bien preparado; sin embargo, recogemos la inquietud del Senador Robledo, que puede haber una mejor definición del contrabando técnico (*Gaceta* 148, p. 46).

1.2 Votación

La votación se dio así: para primer debate, con sus modificaciones; para segundo debate con una propuesta más robusta; finalmente, para su aprobación final, se dio un gran debate que terminó con una votación en bloque en la lógica de si se aprobaba o no toda la reforma, en vez de ser votada artículo por artículo.

El senador Alirio Uribe, del Polo Democrático, pidió tener una votación más democrática que considerara cada artículo, así como su debate pertinente antes de ser aprobado; a lo que el Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano, consideró muy largo el debate y como demasiada ilustración las referencias sobre el tema, por lo que solicitó la votación por parte del cuórum para definir si se iba a votar en bloque o artículo por artículo, cerrando a su vez las intervenciones[6]:

> Se cierra el registro, señores de cabina cerrado el registro, las votaciones son de la siguiente manera. Por el Sí 16 votos electrónicos, ninguno manual, para un total por el Sí de 16. Por el No 91 votos electrónicos y 4 manuales, para un total por el No de 95 votos. Señor Presidente ha sido negada la proposición del doctor Víctor Correa y del doctor Alirio Uribe en el sentido de que la votación sea artículo por artículo y usted ya lo definió que iba a ser nominal de todos modos (*Gaceta* 323, p. 71).

Una vez que el ministro y los ponentes consiguieron acortar el debate y dar continuidad a la sesión, se acordó proceder a la votación para convertir en ley de la República este proyecto de reforma tributaria. El secretario preguntó si era el deseo de la plenaria de la Cámara que este proyecto se convirtiera en ley de la República, con lo cual comenzó la votación.

> Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano: por el Sí 114 votos electrónicos y 5 manuales, para un total de 119 votos por el Sí; por el No 19 votos electrónicos, ninguno manual. Señor Presidente ha sido aprobado el título y la pregunta si quiere que este proyecto sea ley de la República (*Gaceta* 323, p. 84).

De forma similar, antes de la votación final se aprobó el texto para segundo debate[7], siendo votado de manera positiva por la mayoría de congresistas:

---

[6] Dirección de la Presidencia, Fabio Raúl Amín Saleme: "Gracias señor Secretario. Agotada la discusión y declarada la suficiente ilustración por parte de la plenaria, haciendo las anotaciones en acta que acaba de surtir la Secretaría de la Corporación, se ordena abrir el registro. Votando SÍ se aprobaría la proposición que pretende acoger el texto aprobado en Senado [La Reforma Tributaria de 2014 en su mayoría], votando NO se negaría e inmediatamente señor Ministro continuaríamos, si así lo cree conveniente, presentando los demás puntos del proyecto de ley" (*Gaceta* 323, p. 70).

[7] Para primer debate la ponencia cuenta con cincuenta y seis (56) artículos, las modificaciones y ajuste de los artículos uno (1), cuatro (4), seis (6), del diez (10) al doce (12), del quince (15) al veinte (20), del veinticuatro (24) al veinticinco (25) y se incluyeron veintiocho (28) artículos.

> Por el Sí 94 votos electrónicos y 3 manuales por el Sí para un total de 97 votos. Por el No 20 votos electrónicos, ninguno manual, para un total por el no de 20 votos. Sí señor Presidente, en la ponencia que ya fue aprobada, donde se aprobó darle segundo debate, este proyecto consta de 72 artículos de los cuales 43 no tienen proposiciones y 28 con proposiciones presentadas por los honorables Representantes, ninguna con aval del Gobierno (*Gaceta* 323, p. 81).

Ninguna proposición sin aval del gobierno fue aprobada, hecho que refleja cómo de manera obstinada el ministro y sus ponentes quieren decidir sobre el contenido total de la reforma.

> Señor presidente, la Comisión Tercera de Cámara de Representantes votó de la siguiente manera: Por el sí veinticuatro (24), por el no dos (2). En consecuencia, han sido aprobados el bloque de artículos, a los cuales se les dio lectura y que vienen consignados en las ponencias que no tenía ninguna propuesta modificadora (*Gaceta* 79, p. 30).

Sobre la votación nominal que tuvo el proyecto en segundo debate y en su aprobación final, varios congresistas mostraron su inconformismo debido a que para ellos esta fue una estrategia para aprobarlo todo, aunque algunos artículos fueran polémicos, como el del impuesto a la riqueza.

En su intervención, el representante Carlos Germán Navas Talero[8], del partido Polo Democrático, expresó su impedimento para votar el impuesto a la riqueza por considerar que ese era un impuesto para la guerra: **"**o vota todo o no vota nada, yo tuve que dejar de votar todo, Presidente, porque yo estaba impedido únicamente para el primer artículo, con lo que ustedes han atropellado el derecho a disentir que pueden tener las minorías" (*Gaceta* 79, p. 86). También, el Senador Iván Duque propuso: "simplemente para dejar consignado, señor Presidente, la solicitud del Centro Democrático, que en la votación que tengamos el día de hoy del proyecto que nos convoca, la votación sea nominal y pública, artículo por artículo" (*Gaceta* 79, p. 5).

Otro representante por el Centro Democrático, Eugenio García Jacquier, tampoco consideró que la votación debía cerrarse en un todo o nada: "solicitamos se reconsidere la decisión y se pida y exija, la votación nominal artículo por artículo,

[8] Germán Navas Talero disiente de sus homólogos respecto a la destinación a la guerra que tiene el impuesto a la riqueza, en sus palabras: "entonces permítame Presidente que no participe en la discusión de ese artículo y menos la votación, en los demás no tengo impedimento ninguno, pero no creo, no creo en la bondad de este impuesto, como me lo han pintado no quiero más guerras, gracias" (*Gaceta* 323, p. 45).

para que pueda constar en las minutas y se sepa quién votó qué cosa para la transparencia y darle conocimiento así al pueblo colombiano" (*Gaceta* 79, p. 18). Los defensores del ministro, que fueron sobre todo los mismos ponentes, consideraron que estas peticiones eran dilatorias; por ejemplo, Juan Carlos Restrepo Escobar dijo: "lo que no tiene sentido es enfrascarse en una votación artículo por artículo, sobre artículos que no tienen modificaciones, eso sí es intolerable y es una dilación que por lo menos yo no estoy dispuesto a participar en ella" (*Gaceta* 79, p. 18).

El representante Óscar Ospina Quintero, a pesar de apoyar la reforma tributaria consideró que es muy importante que exista un debate más amplio, "por eso pedimos con antelación que podamos votar por artículos, porque vamos a acompañarlo en la mayoría, creemos que efectivamente no hay ningún gobierno por más que nos echen paja que pueda funcionar sin impuestos" (*Gaceta* 323, p. 57).

1.3 El balance por partido

Para la discusión final, los partidos con más de 20 miembros tenían derecho a 20 minutos y los de menos integrantes a 10 minutos; de esta manera el secretario Fabio Raúl buscó dar igualdad en la participación, pero partidos como el Liberal, que hace parte de la Unidad Nacional, tenía 43 miembros en este debate, mientras que partidos como el Polo Democrático Alternativo contó con 4 miembros. A continuación, cada partido expresa de manera sucinta su punto de vista frente a la reforma.

1.3.1 Partido de la U

Los miembros del Partido de la U consideraron que Colombia tiene altas tasas de tributación y que por eso era necesario reducirlas para aumentar la competencia. Sin embargo, siendo el principal partido de gobierno era urgente el apoyo a la Reforma Tributaria de 2014 tanto en su contenido como en la votación. Es decir, fue menester crear los impuestos, pero con un pulso de negociación con los empresarios para no afectar sus inversiones y por eso existió disyuntiva dentro del partido en algunos puntos de la reforma. Lo principal que tuvo en consideración la bancada fue:

- La bancada considera que las tasas efectivas de tributación en Colombia, son altas en comparación a los demás países de la región y a eso le atribuyen que baje la competitividad del país. Los legisladores suman los impuestos de renta, el CREE, su sobretasa calculando tasas del 77% para empresas como las industrias. La bancada considera que existe una relación directa entre el aumento de impuestos y la disminución de la inversión extranjera, por lo que es necesario bajar los impuestos para crear confianza.
- El Partido de la U consideró que la crisis del petróleo afectaba la economía del país y que no era la mejor situación para el pago de impuestos.
- Existió discrepancia sobre el impuesto a la riqueza, pero al final se aceptó por ser necesario para completar las finanzas públicas.
- Por último, sus miembros no estaban de acuerdo con el tipo penal que se quiso implementar para quienes omitieran activos o tuvieran pasivos inexistentes.

1.3.2 Partido Liberal

Los representantes liberales que participaron en las últimas intervenciones fueron Jack Housni, Óscar Hurtado, Harry González y Olga Lucía Velásquez (*Gaceta* 323, p. 54), quienes fueron férreos defensores de la reforma la cual no consideran regresiva y mucho menos que afectaba la inversión extranjera directa y en general a las empresas colombianas. Incluso consideraron que el impuesto para la riqueza es progresivo porque tasa a los que más tienen. Para este Partido lo fundamental fue:

> Para el representante Óscar de Jesús Hurtado Pérez es un impuesto que lo que pretende es lograr redistribuir la riqueza en un país donde la misma está concentrada en muy pocas empresas, en muy pocas familias, por lo que no se puede desde ningún punto de vista comparar o asimilar el impuesto a la riqueza con el impuesto que normalmente el gobierno ha venido estableciendo como impuesto de renta (*Gaceta* 323, p. 54). Para el representante la equidad depende de cobrarle impuestos a quienes más tienen en el país, por ende, el impuesto a la riqueza que tasa alrededor de 50.000 personas en un país de 44 millones termina siendo redistributivo.

1.3.3 Cambio Radical

El Partido Cambio Radical hace parte de la coalición de gobierno y apoyó la Reforma Tributaria de 2014, con algunas críticas, que consideró necesaria para las finanzas del país. De esta forma, el partido se opuso sobre todo a la cárcel para evasores y a aumentar impuestos como el de la riqueza; sin embargo, consideró que había que apoyar el proyecto de ley.

- De igual forma que los otros partidos de gobierno, Cambio Radical consideró inconveniente, pero necesario, el impuesto a la riqueza.
- También consideró que los impuestos de renta sumados crean tasas muy altas en la región.
- Su enfoque fue el de no a la cárcel por evasión.

1.3.4 Partido Conservador

En la intervención de la bancada del Partido Conservador fueron cinco inscritos: Nicolás Echeverry, Armando Zabaraín, Orlando Guerra de la Rosa, Juan Carlos Rivera y David Barguil, presidente del partido Conservador (*Gaceta* 323, p. 60). Aunque en términos generales todos apoyaron al gobierno y con ello la Reforma Tributaria de 2014, David Barguil tuvo varios reparos frente al tema, separándose de la decisión del partido.

Entre tanto, David Barguil planteó que la reforma tributaria no resuelve los problemas estructurales del país, sino que aumenta los impuestos a las clases medias y mantiene los privilegios tributarios a los grandes inversionistas: “el Gobierno afirma no tocará la clase media pero la modificación al IMAS (impuesto mínimo alternativo simplificado) dice lo contrario, al bajar de 4700 UVT a 2800 UVT de 129.179.500 a 76.958.000 respectivamente los límites del IMAS, se aumenta la cantidad de contribuyentes” (*Gaceta* 323, p. 62). Para el senador el gobierno nacional niega la posibilidad de contar con una reforma estructural responsable con el país, debido a que la ley 1739 no corrige las ineficiencias del sistema fiscal he incrementa la incertidumbre tributaria. Siendo evidente que esa reforma tributaria

tiene como fin único la recaudación. Opinión que no reflejó la de su partido que considero lo siguiente:

- Tarifas altas.
- El impuesto a la riqueza es inconveniente para la bancada, pero consideraron que era necesario para el presupuesto.
- De igual forma, los impuestos sumados de renta los consideran como tarifas excesivas.

1.3.5 Partido Opción Ciudadana

El partido en su totalidad apoyó la Reforma Tributaria de 2014, incluso la consideraron inofensiva para las clases medias y plantearon que esto era solo una cuestión mediática sin sustento en la realidad. El senador Julio Miguel Guerra Sotto dijo:

> El Partido Opción Ciudadana quiere manifestar que respalda este proyecto de ley de Reforma Tributaria porque consideramos que es una reforma necesaria y útil para el desarrollo del país además estamos convencidos que de ninguna manera toca a la clase media, como lo han dicho los medios de comunicación (*Gaceta* 323, p. 63).

Al igual que el Partido Verde, en lo concreto está de acuerdo con el gobierno, no obstante, consideró importante matizar las exenciones tributarias y fortalecer la DIAN para disminuir la evasión.

> En segundo lugar, creemos que en el curso de la discusión de reforma se han impulsado iniciativas importantes como el tema del impuesto a los dividendos, lo cual el partido Opción Ciudadana ve con buenos ojos, igualmente el control a la evasión, de donde podrían salir los recursos para financiar todo lo que se quiere financiar con esta reforma tributaria, y la regulación a las exenciones tributarias (*Gaceta* 323, p. 64).

En términos generales, el partido apoyo la reforma por considerarla fundamental para el Presupuesto General de la Nación.

1.3.6 Partido Cien por Ciento Colombia

Este partido, fue representado en la comisión cuarta de cámara por Yahir Acuña, apoyó al gobierno nacional y voto de manera positiva todos los puntos propuestos por el Ministro de Hacienda.

1.3.7 Partido Alianza Verde

El partido Alianza Verde también apoyó la reforma tributaria en la mayoría de sus puntos, aunque varios de sus legisladores tuvieron propuestas adicionales para hacer más progresivo el sistema tributario; por ejemplo, el impuesto a los dividendos o el de subir algunas tarifas a los más ricos. Aunque sus propuestas no pasaron, como partido decidieron votar a favor de esta reforma. El representante Óscar Ospina Quintero afirmó: “lo primero que quiere decir la Alianza Verde es que efectivamente queremos acompañar al Gobierno en la mayoría de este proyecto de ley” (*Gaceta* 323, p. 57). Para el representante es evidente la necesidad del Estado, los gremios y la sociedad colombiana, de tener los recursos para seguir su Plan Nacional de Desarrollo.

Para terminar, el representante responde a las críticas del Centro Democrático con la acusación de que cuando Uribe fue presidente utilizó los mismos impuestos y que en ese caso no fueron críticos, pero ahora sí.

> Lo que pasa es que no podemos aceptar es que aquí estamos tratando de graduar en Colombia el cinismo como un valor nacional, aquí hay impuestos que crearon otros gobiernos que vienen ahora y entonces uno no entiende cómo es posible que se estén oponiendo a unos impuestos que van orientados efectivamente a los sectores sociales, a la primera infancia, a atender otros temas que el país necesita (*Gaceta* 323, p. 57).

Aunque el Partido Verde apoyó abiertamente la reforma tributaria, a su vez venía planteando la discusión para minimizar las deducciones, exenciones e incentivos que existían y que habían venido fortaleciéndose desde gobiernos anteriores.

Finalmente, el Partido Verde criticó a la DIAN por no tener los recursos necesarios para recaudar lo que evasores inescrupulosos deben al fisco. Son tales los niveles de permisividad tributaria en el sector de hidrocarburos que el mismo

Juan Ricardo Ortega, ex Ministro de Hacienda planteó: “cómo el sector minero y petrolero le hace trampa el país, cómo maquilla su contabilidad, cómo aumenta los costos y los gastos para hacer reducciones tributarias” (*Gaceta* 323, p. 59).

1.3.8 Centro Democrático

El Partido Centro Democrático fue uno de los principales opositores a la reforma tributaria por considerar que desincentiva la inversión extranjera al incrementar los impuestos sin pensar en los intereses de las empresas. Para el partido es muy importante conservar las exenciones tributarias, pues desde la teoría económica neoliberal no ceder ante todas las exigencias frente a las empresas implica que las mismas salgan del país. La primera crítica al proyecto de ley, la hizo el senador Nicolás Araújo Rumié, quien cuestionó la construcción misma de la ley por considerarla más de financiamiento que propiamente de reforma tributaria. En palabras de Araújo:

> Lo primero es que la Corte Constitucional, es clara al decir: “El deber de presentar, por separado un Proyecto de ley creando nuevas rentas o modificando las preexistentes, destinadas a financiar el monto de los gastos contemplados en la Ley de Apropiación, es decir para cubrir el déficit fiscal, debe presentarse al mismo tiempo con el Presupuesto o dentro del menor término posible (*Gaceta*, 66. p. 40).

La senadora María del Rosario Guerra de la Espriella, cuestionó de manera absoluta la política del gobierno de Juan Manuel Santos y consideró que no seguía criterios económicos acordes a los estándares internacionales. Para el Centro Democrático es tan importante el aumento en la inversión extranjera directa, como las exenciones que aseguren que el país es un territorio atractivo para los inversionistas. La senadora se expresó así:

> Lo primero que quiero decirles es que el Presupuesto General de la Nación 2015, lamentablemente no cumple ninguno de los propósitos en la coherencia macroeconómica; ni de austeridad y focalización, ni el de eficiencia, ni en realidad económica como ya lo demostramos aquí y entre otras cosas por el cambio que se ha dado en el entorno, sobre todo el cambio en el entorno internacional (*Gaceta* 66, p. 41).

De igual modo, el Senador Iván Duque Márquez en sus intervenciones consideró que la reforma no tenía un espíritu recaudatorio y ni buscaba crear un

sistema tributario eficiente, equitativo y progresivo, tal como lo establece el artículo 363 de la Constitución, que reza: “El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad”. Así lo indicó el senador Duque Márquez:

> Las discusiones sobre el modelo tributario, no pueden ser ajenas a las discusiones sobre el modelo económico de un país y por eso las reformas tributarias deben orientarse a fomentar inversión, generación de empleo, competitividad y productividad. Y desafortunadamente por la tradición política que ha tenido Colombia, se ha dejado de lado la discusión de la reforma estructural que sirva a esos propósitos (*Gaceta* 66, p. 48).

1.3.9 Partido Polo Democrático Alternativo

Para el Polo Democrático la reforma tributaria no responde a los escenarios de posconflicto, que el partido considera, requiere Colombia, sólo está solucionando un problema fiscal transitorio dejando de lado los problemas estructurales de las finanzas del país. En representación del partido el senador Alirio Uribe afirmó lo siguiente:

> Esta reforma o estos mecanismos que se están haciendo no afectan para nada los beneficios tributarios en exenciones y en inclusiones que tienen los grandes capitales en el país. Si usted recuerda, ministro, el propio Banco Mundial ha dicho que hay unos 33.23 billones de pesos que no se están cobrando, y como dice Salomón Kalmanovitz, aquí en Colombia paga más impuestos la secretaria de Luis Carlos Sarmiento Ángulo que el propio Luis Carlos Sarmiento Ángulo y eso es muy preocupante, que tengamos un sistema fiscal regresivo (*Gaceta* 323, p. 53).

Respecto al nivel de desigualdad y regresividad del país, el representante Víctor Javier Correa Vélez enfoca su debate en el sistema tributario en general y no sólo en la reforma tributaria, la cual considera tiene un carácter recaudatorio y está lejos de ser un mecanismo de regulación económica.

> Plantea Piketty que la alta concentración de los altos capitales en el mundo y en nuestro país, que no es la excepción, se seguirá dando en tanto no se haga una intervención mundial y agresiva sobre estos grandes capitales. Plantea Piketty en su libro, por ejemplo, que debería existir un impuesto a los grandes capitales, a los grandes patrimonios ente el 0.1 por ciento y el 10 por ciento, y además de esos impuestos a la renta de aquellos que reciben ingresos de más de 200.000 dólares por año de más de cerca del 50 por ciento y de los que reciben más de 800.000 o 500.000 perdón cerca del 80 por ciento del impuesto (*Gaceta* 323, p. 53).

El representante, para terminar, consideró dos puntos fundamentales: el primero tiene que ver con la eliminación de las exenciones tributarias y con ello tener unas finanzas positivas para el Estado; y el segundo, que es necesario fortalecer la DIAN para recuperar los impuestos por razón de activos omitidos y pasivos inexistentes.

> Hay muchas posibilidades, primero acabar con las exenciones, como bien lo ha dicho el compañero Alirio Uribe, que representan cerca de 30 billones de pesos; segundo, el manejo de la austeridad, que ahorita pues hay una posibilidad ahí pero hay que explorarla con mayor rigurosidad que se gaste en lo que se debe gastar en la lucha contra la corrupción, en la lucha contra la evasión y la elusión, señor Presidente podríamos estar buscando los recursos sin duda alguna en la búsqueda de la renegociación de la deuda externa, de la evaluación de esa deuda externa como una fuente de financiación necesaria en este momento, muchas gracias señor presidente (*Gaceta* 323, p. 54).

1.4 El análisis contable de la Reforma Tributaria de 2014

En esta parte del capítulo voy a desarrollar un análisis contable sobre la Reforma Tributaria de 2014 y sus efectos regresivos en el sistema tributario. En ese sentido, abordaré 5 aspectos fundamentales que son: impuesto de renta, impuesto a la riqueza, CREE, sobretasa al CREE y Normalización Tributaria; además, de algunos beneficios tributarios transversales.

1.4.1 Impuesto sobre la Renta.

El impuesto sobre la renta tasa la capacidad de generar ingresos que son susceptibles de aumentar el patrimonio de personas naturales o jurídicas. Además, sus exenciones y descuentos han variado a lo largo del tiempo al igual que su tarifa; para los años 2008 a 2012 los contribuyentes pagaron un 33% sobre la renta gravable, para el año 2013 tuvo una reducción porcentual del 8%, dejando una tarifa para los años siguientes del 25% para sociedades que tengan calidad de nacionales y del 33% para las sociedades extranjeras (González y Corredor, 2016). Para el año 2015 este impuesto se liquidó sobre la renta obtenida y fueron parte de su base gravable todos los ingresos que generaron actividades esporádicas tales como las ganancias ocasionales. Cabe resaltar que en términos de recaudo es históricamente el impuesto más importante del país.

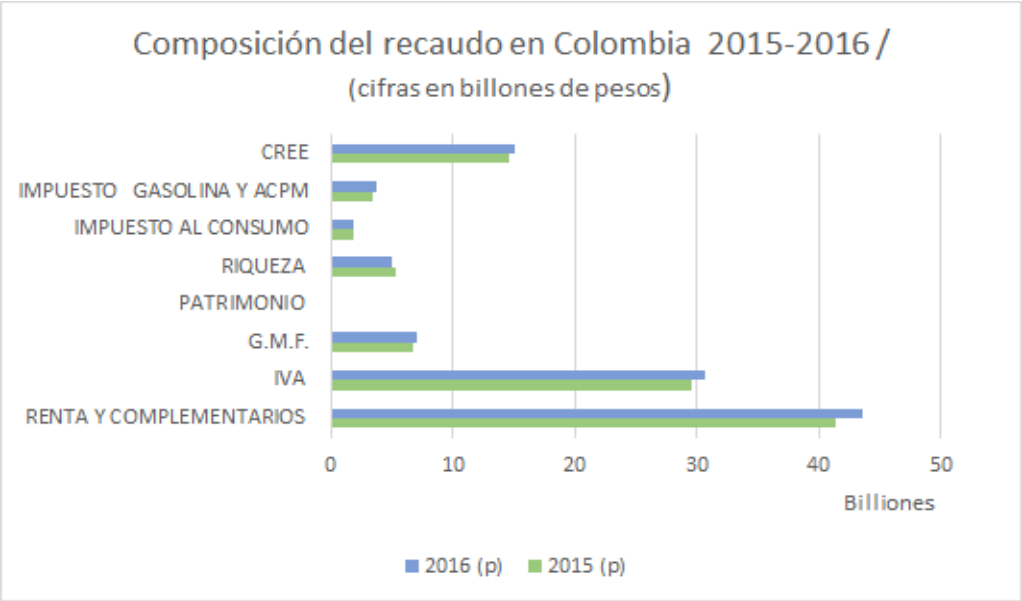


Figura 2. Composición del recaudo en Colombia 2015-2016.

Fuente: Coordinación de Estudios Económicos. Subdirección de Gestión de Análisis Operacional. DIAN.
Elaboración propia.

Por su parte, para Justicia Tributaria elabora la siguiente gráfica a que establece la composición del recaudo tributario en Colombia durante 2015.

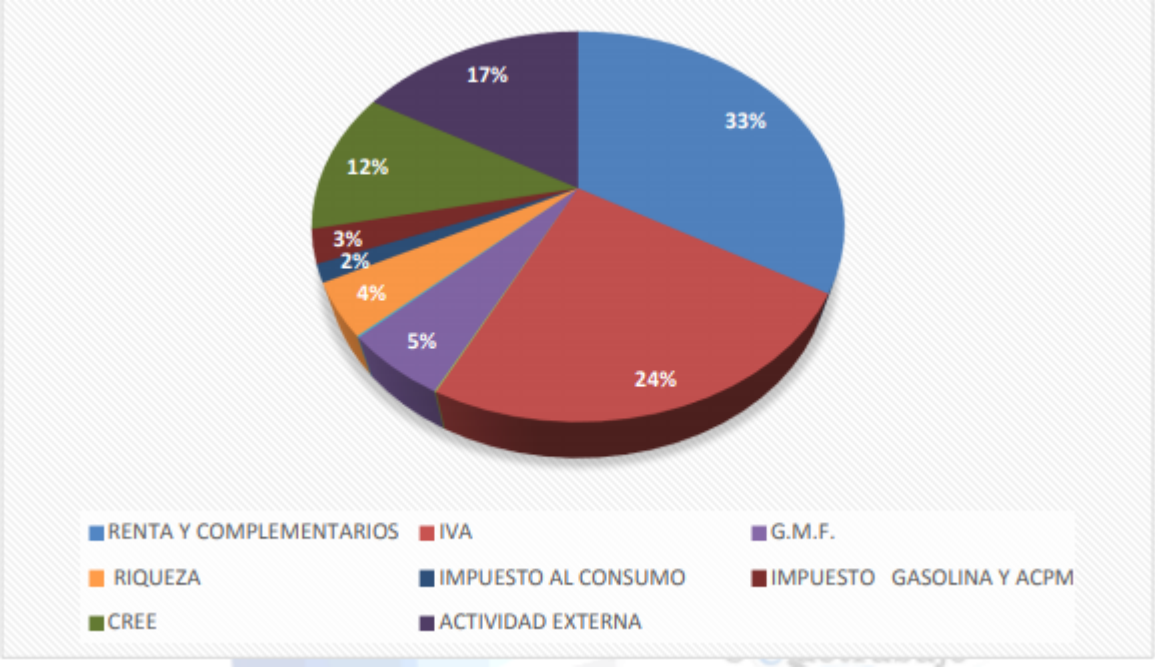


Figura 3. Composición del recaudo en Colombia 2015-2016.

Elaboración: Justicia Tributaria (2016, p. 2).

Para calcular la base gravable del impuesto sobre la renta se deben sumar todos los ingresos ordinarios y extraordinarios que incrementan el patrimonio del año gravable y restarle las devoluciones, rebajas y descuentos, dando como resultado los ingresos netos. Después se restan los costos realizados imputables a tales ingresos, con lo cual se obtiene la renta bruta. Según el Estatuto Tributario - ET, de la renta bruta se restan las deducciones realizadas y que tengan relación de causalidad con las actividades productoras de renta y de ese modo se obtiene la renta líquida, de la cual se restan las rentas exentas y si es el caso se sumarán otras rentas gravables, dando lugar a la renta líquida gravable a la cual se aplicará la tarifa señalada por la ley (ET, 2014. art 26- art 178).

Por su parte, en 2014 la Ley 1739 se enfocó en algunos aspectos relevantes tales como:

a. Quiénes son residentes fiscales y están sujetos a declarar y quiénes no son residentes bajo características específicas y por ende deben declarar. De acuerdo con el artículo 10 del ET, son residentes los siguientes sujetos pasivos que aparecen en la Tabla 3:

Tabla 3. *Sujetos pasivos del Impuesto sobre la Renta*.

Razón	Descripción
Permanencia continua o discontinua	Las personas naturales que permanecen de manera continua o discontinua en el país por más de 183 días calendario durante un periodo cualquiera de 365 días calendario consecutivo; por lo tanto, se considera que la persona es residente a partir del segundo año o periodo gravable.
Servicio exterior del Estado	Encontrarse, por su relación con el servicio exterior del Estado colombiano o con personas que se encuentran en el servicio exterior del Estado colombiano, y en virtud de las convenciones de Viena sobre relaciones diplomáticas y consulares, exentos de tributación en el país en el que se encuentran en

	misión respecto de toda o parte de sus rentas y ganancias ocasionales durante el respectivo año o periodo gravable.
Ser nacionales y que durante el respectivo año o periodo gravable hayan residido en Colombia	a. Su cónyuge o compañero permanente no separado legalmente, o los hijos dependientes menores de edad, tengan residencia fiscal en el país; o, b. El cincuenta por ciento (50%) o más de sus ingresos sean de fuente nacional; o, c. El cincuenta por ciento (50%) o más de sus bienes sean administrados en el país; o, d. El cincuenta por ciento (50%) o más de sus activos se entiendan poseídos en el país.

Fuente: Ley 1739, artículo 10.
Elaboración propia

Por otro lado, el artículo 25 de la Ley 1739 hace referencia en dos aspectos donde el sujeto no se considera como residente fiscal, los cuales son:

- Que el 50% o más de sus ingresos anuales tengan su fuente en la jurisdicción en la que está su domicilio.
- Que el 50% o más de sus activos se encuentren localizados en la jurisdicción en la que tengan su domicilio.

Acorde con la norma anterior, es claro que quienes no son considerados residentes fiscales están exentos de la obligación de declarar el impuesto sobre la renta como personas naturales, sin importar que muchas de estas personas inviertan en el país y reciban cuantiosos ingresos provenientes de Colombia. Así, por ejemplo, Carlos Slim, aunque tuvo una fortuna de 253 billones (*Forbes*, 2015), en el 2015 no fue considerado residente fiscal en Colombia por su poca permanencia como persona natural en el país y tampoco cumple con las condiciones anteriormente citadas. Otro caso es el empresario Bill Gates, quien tampoco es considerado sujeto pasivo a pesar de la riqueza que cada año genera en el país. A su favor, FEDESARROLLO, la ANDI, la ANIF y en general organizaciones que estudian temas tributarios, argumentan que si un billonario declara impuesto sobre la renta en todos

los países en los que tiene inversiones esto generaría su quiebra inmediata; pero el otro extremo, el de no pagar absolutamente nada, crea graves distorsiones en el mercado y empeora la desigualdad.

b. Las deducciones por inversión en *Ciencia y Tecnología* de acuerdo con los criterios y condiciones definidas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, tendrán derecho a deducir de su renta el 175% del valor invertido en dichos proyectos en el periodo gravable en que se realice la inversión, pero con la condición de que la deducción no exceda el 40% de la renta líquida determinada (Ley 1739, 2014, art. 158-1).

De acuerdo con la información aportada por Colciencias, en el año 2015 el total de las donaciones por concepto de Ciencia y Tecnología fue de $6.459.979.432 pesos, mientras que en el año 2016 fue de $14.614.805.606 pesos (Colciencias, 2019), como lo muestra la siguiente tabla.

Tabla 4. *Total de las donaciones en Ciencia y Tecnología*.

Año	**Valor de la donación**	**Descuento**	**Valor descontado**	**Ganancia del ejercicio**
2015	$6.459.979.432	175%	$11.304.964.006	4.844.984.574
2016	$14.614.805.606	175%	$25.575.909.811	$10.961.104.205

Fuente: Datos tomados de información suministrada por Colciencias (2019).
Elaboración propia.

Un país con niveles tan bajos para ciencia y tecnología, en donde se invierte el 0,2% del PIB en promedio cada año desde la última década, por ejemplo, para el año 2018 la inversión fue de $2.025.595 Inversión I+D (Millones De Pesos) lo que corresponde a un 0,14% y de $2.022.666 para 2017 (OCYT, 2019), debe tener incentivos tributarios para la inversión de privados. En este sentido, la Ley 1739 aprobó esta deducción con un descuento del 175% para personas jurídicas que invirtieran en proyectos aprobados por el Ministerio de Ciencia y Tecnología. Este beneficio lo disfrutaron en su mayoría grandes contribuyentes que tuvieron la

facilidad para invertir y tener el 75% de lo invertido como beneficio neto, hecho que no fue similar para empresas de menor tamaño y nulo para personas naturales.

Un ejemplo más específico es la donación de Sarmiento Angulo, de $18.000 millones de pesos para construir el edificio de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá; aunque esta donación fue en el 2010, es muestra del beneficio tributario que se obtiene con el artículo 158-1, como se demuestra en la siguiente tabla.

Tabla 5. *Ejercicio descuento por inversión ciencia y tecnología*.

Valor del proyecto	Exención	Valor descuento	Ganancia neta del ejercicio
$ 18.000.000.000	175%	$ 31.500.000.000	$ 13.500.000.000

Fuente: Elaboración propia.

Un ejemplo más reciente es la deducción por inversión en investigación de la empresa EPSA, la cual se encarga de generar energía para los departamentos de Valle, Cauca y Tolima, empresa que para el año 2016, a través de Colciencias, realizó un proyecto de investigación valorado en $10.669 millones de pesos, como muestra la siguiente tabla.

Tabla 6. *Ejercicio descuento inversión ciencia y tecnología*.

Valor del proyecto	Exención	Valor descuento	Ganancia neta del ejercicio
$10.669.142.857	175%	$18.671.000.000	$8.001.857.143

Fuente: Estados financieros EPSA 2016.
Elaboración: propia.

c. Descuentos por impuestos pagados en el exterior para personas naturales residentes en el país y sociedades y entidades nacionales que sean contribuyentes de este impuesto y que por lo tanto reciban rentas de fuente extranjera sujeta al impuesto sobre la renta en el país de origen. Tendrán derecho a descontar del monto del impuesto colombiano de renta y complementarios el valor pagado del impuesto de renta en el exterior. Para estimar el descuento se aplicará la siguiente fórmula:

$$Descuento = \frac{TRyC}{TRyC + TCREE + STCREE} * ImpExt$$

Figura 3. Descuesto por impuestos pagados en el exterior.

Fuente: Ley 1739 impuesto sobre la renta.

Donde:

- TRyC es la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios al contribuyente, aplicable al contribuyente de renta de fuente extranjera.
- TCREE es la tarifa del impuesto sobre la renta para la equidad - CREE, aplicable al contribuyente por la renta de fuente extranjera.
- STCREE es la tarifa de la sobretasa por la renta de fuente extranjera.
- ImpExt es el impuesto sobre la renta pagado en el extranjero, cualquiera sea su denominación, liquidado sobre las mismas rentas.

Un ejemplo de este caso es el Grupo Familia, que en sus estados financieros muestra el valor pagado de los impuestos en el exterior durante los años 2015 y 2016. De esta manera, el descuento imputado fue el siguiente:

Tabla 7. *Ejercicio descuento imputado. Pagados en el exterior - Grupo Familia 2015*.

25%	Tarifa por renta de fuente extranjera- RENTA	**AÑO 2015**
9%	Tarifa por renta de fuente extranjera- CREE	
5%	Tarifa por renta de fuente extranjera- CREE SOBRETASA	
64%	**Proporción**	
$ 17.470.440.000	Impuesto pagado en el exterior	
$ 11.199.000.000	Descuento	
$ 205.645.000.000	Tasa impositiva aplicable en Colombia	
$ 194.446.000.000	(Tasa impositiva - Descuento)	

Fuente: Estados financieros Grupo Familia 2016, p. 29. Elaboración Propia.

Tabla 8. *Descuento imputado. Pagados en el exterior - Grupo Familia 2016.*

25%	Tarifa por renta de fuente extranjera- RENTA	**AÑO 2016**
9%	Tarifa por renta de fuente extranjera- CREE	
6%	Tarifa por renta de fuente extranjera- CREE SOBRETASA	
63%	**Proporción**	

$ 19.320.000.000	Impuesto pagado en el exterior	
$ 12.075.000.000	Descuento	
$ 98.978.000.000	Tasa impositiva aplicable en Colombia	
$ 86.903.000.000	(Tasa Impositiva - Descuento)	

Fuente: Estados Financieros Grupo Familia 2016, p. 29.
Elaboración Propia.

Como muestran las tablas anteriores, el descuento tributario para el Grupo Familia en el año 2015 fue de $11.199.000.000 de pesos, mientras que en el año 2016 fue de $12.075.000.000 de pesos por impuestos pagados en el exterior. Por consiguiente, el descuento tributario que se obtuvo busca ser fiel al concepto de la doble tributación, mas no se entiende por qué si la casa matriz del Grupo Familia está en Colombia el beneficio se da en el mismo país, desconociendo los convenidos ratificados por Colombia que aparecen en la Dian (2012).

1.4.2 Beneficios Tributarios: rentas exentas, descuentos tributarios y deducción por inversión en activos fijos.

Para las personas jurídicas existen tres variables importantes a la hora de depurar el impuesto sobre la renta, estas son: las rentas exentas, los descuentos tributarios y la deducción por inversión en activos fijos. En orden de importancia, para el año gravable 2015 el 76.6% fueron las rentas exentas, le sigue la deducción por inversión en activos fijos reales productivos con el 20.0%, y en tercer lugar los descuentos tributarios con 3.4%. Para el año 2016 su representación fue de 81.5% por las rentas exentas, le sigue la deducción por inversión en activos fijos reales productivos con el 15.7%, y en tercer lugar los descuentos tributarios con 2.8% (DIAN, 2017, p. 2).

Las rentas exentas corresponden a todos los ingresos que por ley no son gravables y por lo tanto pueden ser restados de la renta líquida gravable. Una de ellas es la exención para las empresas de servicios públicos domiciliarios, que aplica de acuerdo con el artículo 211 del ET, según el cual las empresas generadoras de energía que presten el servicio público con base en el aprovechamiento del recurso hídrico, estarán exentas del impuesto de renta y complementarios durante un tiempo

de 15 años. Del mismo modo, la explotación de películas cinematográficas en el país por personas naturales extranjeras sin residencia en el territorio y de compañías sin domicilio en Colombia es del 60% del monto de las regalías o arrendamientos percibidos por tal explotación, es decir que el 40% de su renta queda exenta. Igualmente, son exentos los rendimientos generados por la reserva de estabilización que constituyen las sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías. Prosiguiendo con el análisis, Justicia Tributaria (2016) plantea que existen 253 exenciones tributarias que generan no solo desequilibrios tributarios, sino que producen inequidad tanto horizontal como vertical en el mercado.

Rentas exentas sector financiero – bancos

De acuerdo con la DIAN (2017), las actividades financieras o las entidades bancarias se encuentran dentro de los sectores económicos privilegiados al tener rentas exentas que representan alrededor del 34% sobre el total de las personas jurídicas contribuyentes de este impuesto, como lo indica la siguiente tabla:

Tabla 9. *Rentas exentas subsector económico - Personas jurídicas contribuyentes* (cifras en millones de pesos).

	2015		2016	
Subsector económico	**valor declarado**	**Participación**	**Valor declarado**	**Participación**
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	4.216	39%	5.259	42,90%
Actividades financieras y seguros	3.880	35,90%	3.960	31,90%
Construcción	719	6,70%	947	7,60%
Industria manufacturera	597	5,50%	615	5,00%

Fuente: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, (2017)- Gasto tributario en Colombia, beneficios en el impuesto sobre la renta y CREE – personas jurídicas 2015-2016.

No me referiré aquí a todo el sector financiero en su conjunto, sino que haré énfasis en los bancos. Con ese fin, primero he tomado la ganancia acumulada de cada uno de los bancos establecidos en Colombia durante los años 2015 y 2016, como lo indica la tabla 10; después, tomando un ejemplo real pretendo mostrar el

monto que recibió el Banco de Bogotá por concepto de las exenciones tributarias durante el mismo periodo, como indica la tabla 11.

Tabla 10. *Ganancia Global Sector financiero – 2015 -2016* (cifras en miles de pesos)[9].

Ganancia del ejercicio 2015	7.832.725.792
Ganancia del ejercicio 2016	8.044.993.117

Fuente: Valores tomados de los estados financieros reportados ante la Superintendencia Financiera-Sector bancario.
Elaboración propia.

Tabla 11. *Pago global aproximado impuesto sobre la renta*.

	2015	2016
Ganancia del ejercicio	7.832.725.792	8.044.993.117
Gasto por Impuesto sobre la renta	2.847.842.726	3.199.435.391

Fuente: Valores tomados de los estados financieros publicados de los Superintendencia Financiera – Sector Bancario

El gasto por impuesto sobre la renta representó el 36% de la ganancia del ejercicio para el año 2015; así mismo, en el 2016 fue del 40%, con lo cual se ve reflejado el porcentaje de pago sobre el concepto de este impuesto, adicionando el impuesto CREE y su sobretasa. Es de resaltar que todos los bancos tuvieron comportamientos diferentes en estos periodos, algunos con grandes ganancias y otros con pérdidas, lo cual implica que el valor del impuesto tuvo una orientación y un pago diferenciado por entidad bancaria.

Tabla 12. *Impuesto sobre la renta Banco de Bogotá 2015-2016*.

	2015	2016
UAI	2.084.142.000	3.828.429.000
Valor pagado	680.952.000	1.031.947.000
Rentas exentas	31.415.000	127.707.000

Fuente: Valores tomados de los estados financieros del Banco de Bogotá 2016.

La anterior tabla demuestra claramente el valor de las rentas exentas frente al valor pagado del impuesto y la utilidad antes de impuestos (UAI) del Banco de Bogotá. Exenciones que, aunque no fueron reglamentadas por la Ley 1739, tampoco fueron modificadas por la misma.

[9] Se tomaron los estados financieros a 31 de diciembre de 2015 y 2016 por parte de la Superintendencia Financiera para el sector bancario y se sumó la utilidad del ejercicio correspondiente a cada año.

Descuentos tributarios por sectores económicos

Los descuentos tributarios son beneficios que otorga la Administración Pública a los contribuyentes con el fin de beneficiar e incentivar algunas actividades que son útiles y estratégicas para el crecimiento económico del país, fomentando su desarrollo y mejorando su productividad; también tienen como objetivo evitar la doble tributación. Baste como muestra el descuento por pago de impuestos en el exterior o los descuentos por donaciones a entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al régimen especial. Estos descuentos tienen un límite y por lo tanto no pueden superar el valor del impuesto básico de renta.

Deducción por inversión de activos fijos

Finalmente, en la deducción por inversión de activos fijos un sector privilegiado, contribuyente del impuesto sobre la renta podrá deducir el cuarenta por ciento (40%) del valor de las inversiones efectivas realizadas en activos fijos reales productivos adquiridos. Este beneficio tributario era de manera generalizada para todos los sectores económicos, pero en el 2010, por medio de la Ley 1430, esto cambió beneficiando solamente al sector de minas e hidrocarburos.

A continuación, voy a ejemplificar cada uno de los beneficios tributarios; para ello me enfocaré en el sector de minas y canteras, debido a que las actividades relacionadas con estas industrias han reducido en mayor proporción su impuesto básico frente al resto de subsectores, por la utilización de los descuentos durante los últimos diez años (DIAN, 2017, p 23). En la siguiente tabla voy a mostrar los beneficios tributarios para el sector minero en general:

Tabla 13. *Beneficios tributarios generales sector minero*.

Monto de beneficios fiscales sobre el impuesto sobre la renta (en miles de millones de pesos)						
Beneficio	**AÑO**					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rentas exentas	185	217	9	16	10	20
Descuentos tributarios	192	186	229	179	142	45
Deducción por inversión en activos fijos	10	43	214	107	93	93
TOTAL BENEFICIOS FISCALES	**387**	**446**	**452**	**302**	**245**	**158**

Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo - MFMP – Ministerio de Hacienda Pública.
Elaborado: Justicia Tributaria (2017).

De manera semejante, las empresas mineras, extractivistas y de hidrocarburos tienen que realizar un pago por explotar los recursos de la nación, estas son las regalías cuyo objetivo es solucionar las necesidades básicas insatisfechas de los departamentos y municipios, tales como educación, salud y agua potable, entre otros. Como afirma el artículo 360 de la Constitución Nacional, "la explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte". Las regalías forman parte de los costos de extracción del recurso, por lo tanto, es tratado como un descuento a la hora de calcular el impuesto sobre la renta. De acuerdo con el senador Antonio Navarro (2014), empresas del sector minero y de hidrocarburos descuentan el valor de las regalías de la base gravable del impuesto sobre la renta de manera indebida, generando una doble deducción por este concepto.

> Se pueden deducir las regalías mineras de la base gravable del Impuesto Sobre la Renta. La base gravable se calcula descontando de los ingresos totales la totalidad de los costos en que se incurre para producir el mineral. Por lo tanto, si se deduce de esta base el 100% de las regalías, se estaría deduciendo nuevamente el costo de la producción de la porción del mineral (Navarro, 2014, p.1).

A manera de ejemplo, a través de la siguiente tabla muestro el doble descuento por regalías en la empresa minera El Cerrejón:

Tabla 14. *Doble descuento por concepto de regalías - Sector extractivo*.

El Cerrejón			
Aplicando el descuento		Aplicando doble descuento	
Ingresos totales	4.605	Ingresos totales	4.605
Costos totales[10]	3.006	Costos totales	3.006
Regalías	0	Regalías	354
Base gravable	1.600	Base gravable	1.246

[10] En los costos totales está incluido el valor de las regalías.

Tarifa Impuesto	35%	Tarifa Impuesto	35%
Valor pagado	566	Valor pagado	441
		Costo fiscal	125

Fuente: Datos tomados de Navarro, Antonio (2014). Doble descuento al reducir las regalías mineras de la base gravable del impuesto a la renta.
Elaboración propia.

De igual forma, en términos generales los beneficios tributarios son palpables y generan déficit en la cuenta corriente del Estado. Frente a lo cual cabe preguntarse cuánto dinero representan los beneficios tributarios que reciben las personas jurídicas en concreto en términos generales. Como respuesta puede observarse la siguiente tabla:

Tabla 15. *Beneficios tributarios personas jurídicas - Impuesto sobre la renta*.

Tipo de beneficio	Beneficios tributarios			Costo fiscal		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Rentas exentas	12.790	13.588	14.900	3.198	3.397	3.725
Descuentos tributarios	812	611	515	812	611	515
Deducción por inversión en activos fijos	3.318	3.540	2.864	830	885	716
Total Renta	**16.920**	**17.739**	**18.279**	**4.839**	**4.893**	**4.956**

Fuente: Subdirección de Gestión de Tecnología de la Información y Telecomunicaciones. DIAN, 2016 – DIAN, 2017. Cifras en miles de millones de pesos.
Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO – DIAN.

En la Tabla 15 se puede ver que para el año gravable 2015 las personas jurídicas tuvieron unos beneficios tributarios que ascendieron a los 17.7 billones de pesos, de los cuales 4.9 billones de pesos representaron un costo fiscal para el Gobierno Nacional. Para el año 2016 los beneficios fueron de 18.2 billones de pesos, mostrando un incremento porcentual del 3.0% respecto al año 2015.

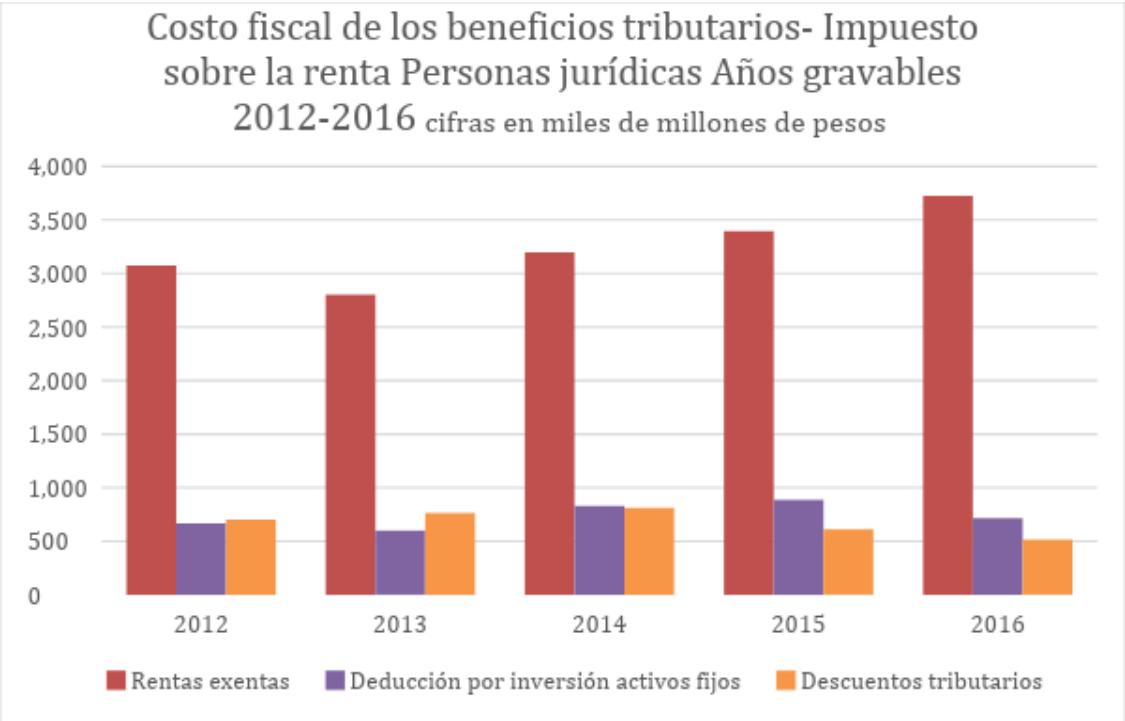


Figura 4. Costo fiscal beneficios tributarios – impuesto sobre la renta personas jurídicas.

Fuente: Subdirección de Gestión de Tecnología de la Información y Telecomunicaciones. DIAN. Cifras tomadas de: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO – DIAN.
*Para el caso, se define la renta ampliada como la suma de la renta líquida gravable y las rentas exentas.
**Cifras provisionales para el año gravable 2016.
Elaboración propia

La reforma tributaria de 2014 continuó con los beneficios tributarios en renta en el país; ninguno de los puntos nombrados en la ley transformaron de manera notoria los costos fiscales que el Estado debe hacer cada año para que los grandes empresarios sigan beneficiándose, siendo privilegiados sectores como el minero, que no jalan la economía ni producen trabajo a los niveles que compensarán esta normatividad tributaria (Villabona y Quimbay, 2017).

1.4.3 Impuesto a la Riqueza.

Para comprender mejor el impuesto a la riqueza es necesario plantear tres preguntas: ¿Qué es riqueza para el Estado colombiano?, ¿en qué se diferencia de la renta?, ¿qué es el impuesto a la riqueza? Para el Estado colombiano la riqueza corresponde a la posesión o acumulación de bienes materiales que pueden o no

generar renta; para efectos del pago de este impuesto la riqueza es equivalente al total del patrimonio menos las deudas a cargo del contribuyente (Ley 1739), mientras que la renta se refiere a la utilidad, beneficio o ganancia que se obtiene. Cabe aclarar que la existencia de renta no implica existencia de riqueza o viceversa, dado que una persona puede tener riqueza (bienes) y no generar renta, o que una persona puede generar renta y no poseer bienes propios.

Este es un impuesto que grava la riqueza acumulada de una persona, ya sea natural o jurídica. Conforme a la Ley 1739 de 2014, el impuesto a la riqueza se genera por la posesión a partir de 1.000 millones de pesos al 1 de enero de 2015, 2016[11], 2017 y 2018. Este Impuesto surgió para remplazar el impuesto al patrimonio, conservando la destinación específica para las Fuerzas Militares, pero variando el cobro y su monto, como lo muestra la siguiente tabla:

Tabla 16. *Comparación entre el recaudo impuesto al patrimonio e impuesto a la riqueza*.

Recaudo anual Cifras en millones de pesos		
Año	**Impuesto al patrimonio**	**Impuesto a la riqueza**
2012	4.391.723	0
2013	4.456.463	0
2014	4.361.211	0
2015	165.697	5.379.092
2016	0	5.065.902
2017	0	3.975.484

Fuente: DIAN, Coordinación de Estudios Económicos. Subdirección de Gestión de Análisis Operacional.
Elaboración propia.

[11] Ese año hubo otra reforma tributaria que modifica esta ley, por lo que se sale del análisis de la presente tesis.

La Tabla 16 muestra un aumento constante, cada año, en la recaudación de ambos impuestos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que en el 2015 la Normalización Tributaria aumentó el número de contribuyentes, y que la ley al bajar el monto de $3.000 millones a $1.000 millones incrementó de manera sustancial los sujetos pasivos. Por lo anterior, es claro que el impuesto a la riqueza bajó las tasas de tributación a los más ricos y en contrapartida amplió el número de responsables del pago de este impuesto. A pesar del faltante que generó el impuesto a la riqueza respecto al impuesto al patrimonio, el Estado tuvo suficiente recaudación para cumplir con las obligaciones de cada año gracias a la Normalización Tributaria. De esta manera, los beneficios tributarios que quedaron faltantes cada año, fueron pagados por los activos omitidos y pasivos inexistentes declarados y pagados durante esos años, tema que posteriormente abordaré.

Tarifas

El impuesto a la riqueza se caracterizó por tener dos tarifas impositivas, asignando un porcentaje para las personas jurídicas y otro para las personas naturales. Para las personas jurídicas su tarifa marginal disminuyó progresivamente dependiendo del año gravable[12], como se demuestra en las tres siguientes tablas:

Tabla 17. *Impuesto a la riqueza personas jurídicas - año 2015*.

Tabla del Impuesto a la Riqueza para personas jurídicas año 2015			
Rangos de base gravable: límite inferior	Rangos de base gravable: límite superior	Tarifa marginal	Impuestos
>0	<2.000.000.000	0,20%	(Base gravable)*0,20%
>= 2.000.000.000	<3.000.000.000	0,35%	(Base gravable - $2.000.000.000)*0,35%)+$4.000.000
>=3.000.000.000	<5.000.000.000	0,75%	(Base gravable - $3.000.000.000)*0,75%)+$7.500.000
>=5.000.000.000	En adelante	1,15%	(Base gravable - $5.000.000.000)*1,15%)+$22.500.000

[12] En el caso de las personas naturales solo tuvieron una tarifa para los periodos comprendidos entre el 2015 y el 2018, la cual no mostraré por no ser relevante para la tesis.

El símbolo de asterisco (*) se entiende como multiplicado por; el símbolo (>) se entiende como mayor que; el símbolo (>=) se entiende como mayor o igual que; el símbolo (<) se entiende como menor que.

Fuente: Ley 1739.

Tabla 18. *Impuesto a la riqueza personas jurídicas - año 2016*.

Tabla impuesto a la riqueza personas jurídicas año 2016			
Rangos de base gravable: límite inferior	Rangos de base gravable: límite superior	Tarifa marginal	Impuestos
>0	<2.000.000.000	0,15%	(Base gravable)*0,15%
>= 2.000.000.000	<3.000.000.000	0,25%	(Base gravable - $2.000.000.000)*0,25%)+$3.000.000
>=3.000.000.000	<5.000.000.000	0,50%	(Base gravable - $3.000.000.000)*0,50%)+$5.500.000
>=5.000.000.000	En adelante	1,00%	(Base gravable - $5.000.000.000)*1,00%)+$15.500.000

Fuente: Ley 1739.

Tabla 19. *Impuesto a la riqueza personas jurídicas - año 2017.*

Tabla impuesto a la riqueza personas jurídicas año 2017			
Rangos de base gravable: límite inferior	Rangos de base gravable: límite superior	Tarifa marginal	Impuestos
>0	<2.000.000.000	0,05%	(Base gravable)*0,05%
>= 2.000.000.000	<3.000.000.000	0,10%	(Base gravable - $2.000.000.000)*0,10%)+$1.000.000
>=3.000.000.000	<5.000.000.000	0,20%	(Base gravable - $3.000.000.000)*0,20%)+$2.000.000
>=5.000.000.000	En adelante	0.40%	(Base gravable -$5.000.000.000)*0,40%)+6.000.000

Fuente: Ley 1739.

Cada año la tarifa marginal va disminuyendo y con ella el recaudo que consigue el Estado por el impuesto a la riqueza. Ahora bien, para demostrar la liquidación de este impuesto a cargo de un sujeto pasivo, tomaré como ejemplo al Grupo Nutresa y la información pública que brinda. De acuerdo con los estados

financieros consolidados del año 2015, el Grupo Nutresa, a la hora de depurar el impuesto a la riqueza se adhiere al artículo 10 de la Ley 1739 de 2014; de manera puntual, se refiere a que los contribuyentes podrán imputar el impuesto contra las reservas patrimoniales sin afectar las utilidades del ejercicio. En otras palabras, las empresas deben tomar el valor menor a pagar que resulte del ejercicio con utilidades y con reservas patrimoniales. Por lo tanto, Nutresa dispuso para el 2015 la base gravable de 24.949 millones de pesos y sobre este valor se le aplicó la tarifa correspondiente. Adicionalmente, para el 2016 se estableció la base gravable por valor de 21.864 millones de pesos (Grupo Nutresa, 2016, p. 42). A continuación, voy a mostrar ambos ejercicios en las siguientes tablas, teniendo en cuenta que el valor menor es el que se debe pagar.

Tabla 20. *Ejercicio aproximado: tarifa sobre utilidades antes de impuestos - Grupo Nutresa*.

Año	Base	Tarifa	Valor a pagar
2015	$ 604.294.000.000	1,15%	$ 6.914.381.000
2016	$ 544.868.000.000	1%	$ 5.414.180.000

Fuente: Datos tomados de estados financieros Grupo Nutresa 2015.
Elaboración propia.

Tabla 21. *Tarifa sobre reserva patrimoniales - Grupo Nutresa*.

Año	Base	Tarifa	valor a pagar
2015	$ 24.949.000.000	1,15%	$ 251.913.500
2016	$ 21.864.000.000	1%	$ 184.140.000

Fuente: Datos tomados de estados financieros Grupo Nutresa 2015. Elaboración propia.

El artículo 10, antes mencionado, confiere un beneficio tributario al tomar la base gravable menor entre las reservas patrimoniales o las utilidades antes de impuestos. De acuerdo con lo anterior, el grupo empresarial Nutresa toma la base gravable menor de $24.949.000.000 de pesos sobre reservas patrimoniales y no la

base gravable de utilidades antes de impuestos, que corresponde a $604.294.000.000 de pesos. En las notas de los estados financieros del grupo empresarial es evidente que la opción fue la base gravable de la reserva patrimonial, con una notable diferencia respecto a ambas bases de $579.345.000.000 de pesos. El cambio abismal no solo está en la base gravable sino en el valor a pagar, que se ve reducido de $6.914.381.000 a $251.913.500 con una diferencia de $6.662.467.500 de pesos. En suma, a pesar de tener unas utilidades netas en promedio de 323.000 millones de pesos, entre el 2015 y el 2016, el valor acumulado pagado por concepto de este impuesto tendría un resultado aproximado de 436 millones de pesos, que representa el 0.13% del total de las utilidades obtenidas.

En contraste con lo planteado en el proyecto de reforma tributaria y la ley finalmente aprobada, se puede ver que hubo una modificación respecto al porcentaje para el último rango de la base gravable para el año 2015. El proyecto de ley propuso una tarifa de 1,50% para el rango superior de riquezas de 5.000 millones de pesos, pero la tarifa que finalmente se aprobó fue de 1,15%, reduciéndose en un 0,35%. Lo anterior, se ve reflejado en la siguiente tabla:

Tabla 22. *Comparación tarifas Impuesto a la riqueza con el proyecto ley y la Ley 1739, para el año 2015*.

Tabla impuesto a la riqueza personas jurídicas año 2015			
Rangos de base gravable		Tarifa marginal Proyecto ley (*Gaceta*, 575, p 2).	Tarifa marginal ley aprobada
Límite inferior	Límite superior		
> 0	<2.000.000.000	0,20%	0,20%
>= 2.000.000.000	<3.000.000.000	0,35%	0,35%
>=3.000.000.000	<5.000.000.000	0,75%	0,75%

>=5.000.000.000	En adelante	1,50%	1,15%

Elaboración propia.

Ahora, voy a mostrar el pago que se debía realizar con la tarifa del proyecto de ley y la que quedó establecida en la Ley 1739, para este fin elaboré la siguiente tabla:

Tabla 23. *Ejercicio aplicado con las tarifas del proyecto de ley en comparación a la ley aprobada*.

	Base gravable	**Tarifa**	**Valor a pagar**
Proyecto de ley	$6.000.000.000	1,50%	$90.000.000
Ley final	$6.000.000.000	1,15%	$69.000.000
		Diferencia	$21.000.000

Elaboración propia.

Como mostré en la tabla anterior, la reducción de la tarifa no implica en términos reales un cambio significativo en el pago del impuesto; cosa distinta es el modelo de tarifas marginales, donde la depuración de este impuesto incurre en amplias reducciones en el pago del mismo, siendo la tarifa cobrada de la siguiente forma:

(Base gravable -$5.000.000.000) * (1,15%)+$22.500.000

Cuando debería cobrarse el porcentaje directamente a la base gravable como sucede en el impuesto sobre la renta.

Tabla 24. *Ejercicio aplicado con las tarifas del proyecto de ley frente a la ley aprobada aplicando el modelo de tarifas marginales*.

	Base gravable	**Tarifa**	**Valor a pagar**
Proyecto de ley	$6.000.000.000	1,50%	$37.500.000
Ley aprobada	$6.000.000.000	1,15%	$34.000.000
		Diferencia	$3.500.000

Elaboración propia.

La diferencia entre el modelo de tarifas marginales y la aplicación directa del porcentaje varía de manera descomunal. Por su parte, en la tarifa de 1,50% utilizando el modelo de tarifas marginales el pago sería de $37.500.000, mientras que con el pago de tarifa fijo sería de $90.000.000, teniendo como resultado una variación porcentual de 140%. Así mismo, con la tarifa del 1,15% la marginal sería de $34.000.000 y la plena sería de $69.000.000 cuya variación es del 102%.

Contribuyentes

Ahora bien, ¿quiénes son sujetos pasivos de este impuesto? Cuando se habla de sujetos pasivos se refiere a aquellas personas, ya sean naturales o jurídicas, en las cuales recae la obligación tributaria, bien como responsables o como contribuyentes. Según la Ley 1739 del 2014 el impuesto a la riqueza está a cargo de los siguientes contribuyentes:

a) Personas naturales, sucesiones ilíquidas, personas jurídicas y sociedades de hecho contribuyentes del impuesto sobre la renta.
b) Personas naturales, nacionales o extranjeras que no tengan residencia en el país, respecto a su riqueza poseída directamente en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.

c) Personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país respecto a su riqueza poseída indirectamente a través de establecimientos permanentes en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.

d) Sociedades y entidades extranjeras respecto de su riqueza poseída directamente en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.

e) Sociedades y entidades extranjeras respecto de su riqueza poseída indirectamente a través de sucursales o establecimientos permanentes en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno

f) Sucesiones ilíquidas de causantes sin residencia en el país al momento de su muerte, de su riqueza poseída en el país.

No contribuyentes

Sin embargo, existe un grupo de quienes no son contribuyentes de este impuesto, estos son nombrados en los artículos 18, 18-1, 19, 22, 23, 23-1 y 23-2 del ET. Como es extenso el número de los que no son contribuyentes, decidí profundizar solamente en los que en mi opinión son más relevantes, así:

Tabla 25. *No contribuyentes impuesto a la riqueza con sus características*.

No contribuyentes	Característica
Escisiones	División de una empresa con el fin de crear una o más nuevas que no tengan un valor igual o superior a 1.000 millones para el 1 de enero de 2015.
Inversiones en portafolio	Son las inversiones realizadas en valores inscritos en el Registro Nacional de Valores y Emisores (RNVE), las participaciones en carteras colectivas, así como en valores listados en los sistemas de cotización de valores en el extranjero (Decreto 4800 de 2010).

ESALES	Las Entidades sin Ánimo de Lucro son entidades jurídicas o sociales creadas con el fin de producir bienes y servicios, cuyo estatuto jurídico no les permite ser fuente de ingreso (Consejo Técnico de la Contaduría Pública, 2015). Cantidad: 219.187
Fondos de pensiones y jubilación	Las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías de Colombia son instituciones financieras privadas de carácter previsional encargadas de administrar el dinero o ahorro aportado por una persona durante su vida laboral con el fin de suplir económicamente su jubilación.
Congregaciones religiosas	Comunidades dedicadas a difundir una religión y son aceptadas por el Estado colombiano como tal.
Fondos mutuos de inversión y valores administrados por fiducias	Son instrumentos de inversión encargados de reunir aportes monetarios, ya sean de personas naturales o jurídicas, con el objetivo de invertir en diferentes valores de inversión y obtener rentabilidad de sus participaciones.

Elaboración propia.

Volviendo al tema que nos ocupa, el grupo de personas naturales o jurídicas que no deben pagar el impuesto a la riqueza suma una cuantiosa cifra de dinero. En este grupo sobresalen las congregaciones religiosas, que registran movimientos de millones de pesos y múltiples bienes tangibles; evidentemente ambos representan riqueza.

Congregaciones religiosas

De acuerdo con Lorena Ríos Cuéllar, asesora del despacho del Ministro del Interior en Asuntos Religiosos, hay 5.209 entidades religiosas no católicas con personería

jurídica especial (a corte de enero del 2015) y, por ende, inscritas en el registro público, entre iglesias, asociaciones de pastores, federaciones, confederaciones y confesiones (DIAN, 2013).

En un reporte emitido por la DIAN a RCN radio, afirma que 7 mil entidades religiosas reportaron a 2013 una suma cercana a los $9.7 billones por concepto de patrimonio y adicionalmente $4 billones por concepto de ingresos. Considerando que estas entidades no pagan impuesto sobre la renta, estas solo deben declarar ante la DIAN los movimientos de sus ingresos y patrimonio.

Tabla 26. *Declaración de ingresos y patrocinio iglesias y congregaciones religiosas.*

Declaración de ingresos y patrimonio - actividades económicas 9191 y 9491[13] / cifras en millones de pesos.		
Año gravable	**Total patrimonio bruto**	**Total ingresos brutos**
2008	6,166.788	2,990.510
2009	6,800.010	3,193.822
2010	7,735.832	3,409.421
2011	7,812.540	3,652.761
2012	8,640.579	3,768.850
2013	9,792.706	4,044.098

Fuente: DIAN - Bodega de datos, Coordinación de estudios económicos SGAO.

Teniendo en cuenta la información anterior para el desarrollo del ejercicio, solo se tuvo en cuenta el patrimonio bruto del grupo de las congregaciones religiosas; sin embargo, es complicado deducir el patrimonio líquido puesto que se desconoce el valor correspondiente a sus deudas. Por lo tanto, estimo que las deudas comprenden un 25% del patrimonio bruto. Como los datos solo están hasta el año 2013, realicé una variación relativa con los datos y así determinar el patrimonio bruto para los años siguientes.

[13] Actividades de organizaciones religiosas y actividades de asociaciones religiosas.

Tabla 27. *Ejercicio recaudo aproximado del impuesto a la riqueza en las congregaciones religiosas reconocidas por el Estado colombiano*.

Año	Base Patrimonio	Tarifa	Estimado a pagar
2015	$ 8.225.873.040.000	1,15%	$ 94.562.539.960
2016	$ 9.295.236.535.200	1%	$ 92.917.865.352
2017	$ 10.410.664.919.424	0,40%	$ 41.628.659.678

Elaboración propia.

Siendo el anterior un ejercicio aproximado, revela la importancia en términos de riqueza que tiene la iglesia en Colombia y así mismo el vacío al no pagar el impuesto a la riqueza. Aunque es importante resaltar que la capacidad de generar ingreso de las tierras de la iglesia no sucede de forma homogénea y por ende es relativo a la riqueza que la misma en su conjunto genera cada año; es claro que las congregaciones religiosas son grandes poseedores de tierra y no pagan impuesto de riqueza por la misma.

Fondos de pensiones

Otro gran poseedor de riqueza son los fondos de pensiones, estos están bajo la supervisión y control de la Superintendencia Financiera y tienen la obligación de reportar todos sus movimientos financieros a dicha entidad. Teniendo como referencia la información publicada por la Superfinanciera, se muestra lo siguiente:

Tabla 28. *Informe de las sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías para el periodo 2015*.

Entidad	Pasivo		
	dic-15	dic-16	dic-17
PROTECCIÓN	$337.427.000.000	$485.705.747.160	$624.348.142.150
PORVENIR	$804.124.620.000	$903.534.302.960	$966.246.459.060

OLD MUTUAL PENSIONES Y CESANTÍAS	$70.107.150.000	$33.812.983.060	$39.240.794.280
COLFONDOS	$80.669.030.000	$65.235.573.360	$65.307.754.560
TOTAL	$1.292.327.800.000	$1.488.288.606.540	$1.695.143.150.050,00

Fuente. Cifras tomadas de la Superintendencia Financiera de Colombia.
Elaboración propia.

Tabla 29. *Informe de las sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías para el periodo 2017*.

Entidad	**Patrimonio**		
	dic-15	dic-16	dic-17
PROTECCIÓN	$ 1.171.941.400.000	$ 1.301.302.523.330	$ 1.462.225.631.300
PORVENIR	$ 1.198.924.350.000	$ 1.524.621.842.950	$ 1.825.759.482.470
OLD MUTUAL PENSIONES Y CESANTÍAS	$ 242.661.610.000	$ 229.242.004.850	$ 231.477.878.550
COLFONDOS	$ 263.919.510.000	$ 313.238.665.660	$ 379.880.323.890
TOTAL	$ 2.877.446.870.000	$ 3.368.405.036.790	$ 3.899.343.316.210

Fuente. cifras tomadas de la Superintendencia Financiera de Colombia.
Elaboración propia.

En Colombia los cuatro principales fondos de pensiones y cesantías son Protección, Porvenir, Old Mutual y Colfondos. Gracias a la información aportada por ellos mismos se puede ver que el patrimonio acumulado de estas empresas para el año 2015 fue de 2.877 mil millones de pesos e incrementa según el año; sin embargo, tomaré el patrimonio total menos el pasivo total de cada año, aplicarle la tarifa del impuesto y así poder calcular la contribución aproximada, la cual sería:

Tabla 30*. Ejercicio impuesto a la riqueza en los fondos de pensiones y cesantías*.

Año	Base Patrimonio	Tarifa	Estimado a pagar
2015	$ 1.585.119.070.000,00	1,15%	$ 18.193.869.305
2016	$ 1.880.116.430.250,00	1%	$ 18.766.664.303
2017	$ 2.204.200.166.160,00	0,40%	$ 8.802.800.665

Elaboración propia.

Fondos mutuos de inversión

Por otro lado, los fondos de inversión, fondos de valores y fondos comunes administrados por fiduciarias, que son representados por 27 compañías las cuales reportaron sus movimientos financieros a la Superfinanciera. Estas empresas pueden ser de carácter privado, extranjeras y de carácter público. En concordancia con lo reportado ante la Superfinanciera solo cuatro fiducias realizaron operaciones en fondos mutuos de inversión para los años 2015 a 2017, los cuales reportaron un patrimonio máximo de 576 mil millones de pesos para el año 2017 tal como muestra la siguiente Tabla 31.

Tabla 31. *Operaciones de fondos mutuos de inversión años 2015 a 2017*.

	2015		2016		2017	
	Pasivo	Patrimonio	Pasivo	Patrimonio	Pasivo	Patrimonio
OLD MUTUAL SOCIEDAD FIDUCIARIA S.A.	0.00	$8.854.310.000	$230.000	$65.880.200.000	$1.083.192.000	$68.484.539.000
ALIANZA FIDUCIARIA S.A.	$726.430.000	$39.957.250.000	$1.770.150.000	$41.020.550.000	$792.604.000	$42.044.680.000
FIDUCIARIA COLPATRIA S.A.	0	0	0.00	$1.171.240.000	0	0

FIDUCIARIA BANCOLOMBIA S.A. SOCIEDAD FIDUCIARIA	$7.170.000	$6.370.610.000	$8.080.000	$5.171.530.000	$10.454.000	$5.737.361.000
TOTAL	$733.600.000	$105.182.170.000	$1.778.460.000	$113.243.520.000	$1.886.250.000	$116.266.580.000
base para el impuesto	$104.448.570.000		$111.465.060.000		$114.380.330.000	

Fuente. Cifras tomadas de la Superintendencia Financiera de Colombia.
Elaboración propia.

Para poder estimar un valor posible de recaudo se tomó el patrimonio acumulado y se restan los pasivos acumulados para cada año y adicionalmente se resta el patrimonio autónomo puesto que por ley este no es sujeto al impuesto sobre la renta dado que un patrimonio autónomo hace parte de la fiducia, no del fiduciante.

Tabla 32. *Ejercicio impuesto a la riqueza grupo fondos mutuos de inversión*.

AÑO	BASE PATRIMONIO	TARIFA	ESTIMADO A PAGAR
2015	$ 104.448.570.000	1,15%	$ 1.166.158.555
2016	$ 111.465.060.000	1%	$ 1.080.150.600
2017	$ 114.380.330.000	0,40%	$ 443.521.320

Fuente: Datos tomados de la Superfinanciera
Elaboración propia.

Portafolios de inversión en capital extranjero

Los portafolios de inversión en capital extranjero están sujetos a retención en la fuente del 14%. El impuesto a la riqueza reglamenta como no contribuyente a quienes realicen inversiones de capital del exterior de portafolio, independientemente de la modalidad o vehículo utilizado para la inversión por parte del inversionista (fondo de inversión del capital extranjero. Estatuto Tributario, artículo 18-1). De acuerdo con la revista *Dinero* (2017a), “de hecho, hoy los grandes inversionistas en

acciones colombianas son los fondos de pensiones y los fondos extranjeros, –estos últimos ya tienen 25% del total–". Lo que indica que las grandes empresas que invierten en Colombia tienen la suerte de no pagar el impuesto a la riqueza, lo que genera una situación privilegiada en el mercado para este sector.

Tomando la información publicada por la Superintendencia Financiera de Colombia, en cuanto al valor invertido en los portafolios de inversiones en capital extranjero en los años requeridos y restándole el 14% de retenciones como indica el ET, se procede a aplicar la tarifa del impuesto para cada año correspondiente, arrojando el siguiente resultado:

Tabla 33. *Ejercicio impuesto a la riqueza - Inversiones de portafolio*.

AÑO	BASE PATRIMONIO	TARIFA	ESTIMADO A PAGAR
2015	$2.767.690.148.424	1,15%	$31.793.436.707
2016	$2.920.821.802.339	1%	$29.173.718.023
2017	$3.168.061.338.585	0,40%	$12.658.245.354

Fuente: Datos tomados de la Superfinanciera.
Elaboración propia.

Entidades sin ánimo de lucro - ESALES

El ministro de hacienda de la época, Mauricio Cárdenas, planteó que las entidades sin ánimo de lucro son "un sector que está reportando ingresos por 130 billones de pesos, y paga impuestos por 200 mil millones de pesos, es decir, menos del 0.2%." (*Gaceta 67*, p. 13). Es decir, para muchas empresas esta figura se convirtió en el caballo de Troya de la evasión.

Tabla 34. *Ejercicio recaudo aproximado impuesto a la riqueza para ESALES*.

Base gravable	Tarifa aplicable	Impuesto a pagar
$130.000.000.000.000	1,15%	$ 1.494.965.000.000
$ 200.000.000.000	1,15%	$ 2.265.000.000

Fuente: Ley 1739. Elaboración propia.

Una vez realizadas las estimaciones de recaudo de los sujetos no contribuyentes al impuesto a la riqueza, es importante mostrar un consolidado del ejercicio, como indica la siguiente tabla:

Tabla 35. *Recaudo consolidado para los periodos 2015-2017*.

No contribuyentes	**Estimado de recaudación**
Congregaciones religiosas	$198.550.056.324
Inversiones en portafolio	$73.625.400.085
ESALES	1.494.965.000.000
Fondos de pensiones y jubilación	$45.763.334.272
Fondos mutuos de inversión y valores administrados por fiducias	$2.689.830.475
TOTAL	**$1.815.593.621.156**

Fuente: recopilación de datos.
Elaboración propia.

El aproximado de recaudación de los no contribuyentes del impuesto a la riqueza asciende al monto de $1.815.593.621.156, lo cual equivale a 1/6 del dinero que la reforma tributaria recaudó. Este dinero que cada año llegaría a las arcas del Estado sería un alivio tributario que en los 4 años siguientes serían 8 billones de los 12,5 que se necesitaban. Con este dinero se podría solucionar el problema de la educación pública del país.

1.4.4 Impuesto para la equidad - CREE y sobretasa.

El Impuesto para la equidad - CREE fue creado en el 2012 por la Ley 1602 y su tarifa pasó de ser del 8% al 9% con la Ley 1739 de 2014. El proyecto de ley propuso destinar la mitad del punto adicional para la pequeña infancia y la otra para las instituciones de educación superior. Al final su destinación quedó en el 0,6% para financiar instituciones de educación superior públicas, créditos becas a través del ICETEX y para el mejoramiento de la calidad de la educación superior, y el 0,4% cuya destinación fue para programas de atención a la primera infancia. El mejoramiento de la calidad de la educación superior fue añadido en las modificaciones para segundo debate de la ley (*Gaceta* 829, p. 16). El ponente, Juan Felipe Lemos Uribe, estima que es alrededor de 1 billón de pesos para atención a los programas de primera infancia; 0.9 billones de pesos para alimentación escolar; 0.8 billones de pesos para becas del Icetex para los jóvenes de los estratos 1 y 2. Lo que respecta a la determinación de su base gravable consta en restar devoluciones, descuentos, ingresos no constitutivos de renta, costos, rentas exentas y deducciones establecidas por la ley; sin embargo, la base gravable no podrá ser inferior al 3% del patrimonio líquido.

De acuerdo con los informes emitidos por la DIAN (2017) en el 2016, las rentas exentas permitidas en el impuesto CREE ascendieron a $10,9 billones, lo que se tradujo en una privación de ingresos fiscales para el Estado por un valor de $1,6 billones, mientras que los descuentos tributarios en el mismo impuesto se situaron en $0,1 billones, siendo un total de 1,7 billones de pesos que se dejaron de percibir para el año 2016.

Tabla 36. *Beneficios tributarios y costo fiscal - Impuesto CREE 2016*.

	Beneficios Tributarios (Cifras en millones de pesos)		**Costo fiscal** (Cifras en millones de pesos)	
	2015	2016	2015	2016
Rentas exentas	9.030	10.902	1.264	1.635
Descuentos tributarios	93	96	93	96

Total CREE	**9.123**	**10.998**	**1.357**	**1.731**

Fuente: DIAN 2017, Gastos tributarios en Colombia. Beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta y CREE.

En el cuadro anterior se muestra el valor de los beneficios concedidos a las personas jurídicas contribuyentes del CREE y su sobretasa, del mismo modo, muestra el costo fiscal que representa para el Estado el valor que se deja de recaudar para los años 2015 y 2016.

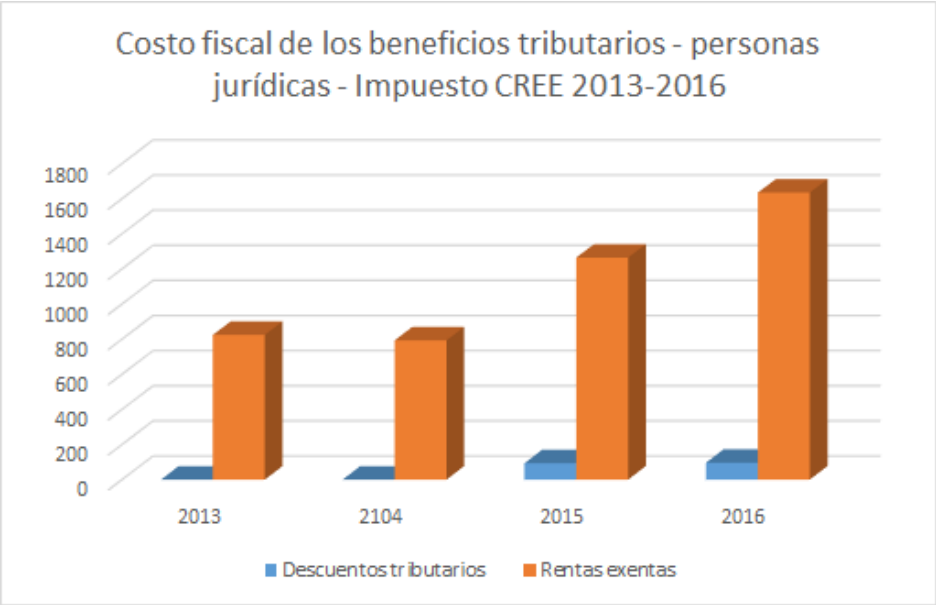


Figura 5. Costo fiscal de los beneficios tributarios personas jurídicas impuesto CREE.

Fuente: DIAN. (2017). Gastos tributarios en Colombia. Beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta y CREE.

En la Figura 5 se ve cómo se incrementaron las rentas exentas, semejantes a las del impuesto sobre la renta, y los descuentos tributarios, debido a que en el artículo 22-5 de la Ley 1739 se adicionó un descuento por impuestos pagados en el exterior; para el impuesto CREE, solo en descuentos tributarios se dejaron de percibir 96 mil millones de pesos en el año 2016. Durante los cuatro años de vigencia del impuesto CREE, los subsectores con mayor reducción de la base gravable por efecto de la presencia de las rentas exentas han sido: administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria; actividades financieras y de seguros; y construcción (DIAN, 2017).

Tabla 37. *Rentas exentas impuesto CREE - personas jurídicas*.

Subsector económico (cifras en miles de millones de pesos)	**2015**	**2016**
	valor declarado	**Valor declarado**
Administración pública y defensa; planes de seguridad social	4.098	5202
Actividades financieras y seguros	3.239	3408
Construcción	651	910
Industrias manufactureras	536	546
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	138	349

Fuente: DIAN 2017, Gastos tributario en Colombia. Beneficios tributarios en el impuesto sobre la renta y CREE.

Como se ha dicho, el sector petrolero y minero recibe grandes beneficios tributarios que alivian su carga impositiva y representan un vacío para el fisco. En la siguiente tabla se muestra la reducción del impuesto a cargo de 1.000 millones de pesos en promedio cada año para el sector minero y petrolero.

Tabla 38. *Beneficios tributarios total sector minero y petrolero en el impuesto CREE*.

Impuesto de renta CREE (cifras en miles de millones de pesos)					
	2013	2014	2015		
	Impuesto a cargo	Impuesto a cargo	Impuesto sobre la renta líquida gravable-CREE	Sobretasa	Impuesto a cargo
Total sector minero y petrolero	3044	2164	688	366	1054
Total sectores económicos	9265	8877	8196	3444	11640

Fuente: DIAN. Elaboró: Justicia tributaria (2017).

Por su parte, todos los beneficios tributarios sumados para los sector minero e hidrocarburos también son sumas cuantiosas.

Tabla 39. *Beneficio tributario sector minero e hidrocarburos* (Cifras en miles de millones).

	2013	2014	2015
Sector minero	219.095	127.273	225.500
Sector hidrocarburos	2.715.593	1.907.701	826.288
Total sector minero y de hidrocarburos	2.936.701	2.036.988	1.053.803
Total sectores económicos	9.891.671	9.671.305	12.888.047

Fuente: DIAN. Elaboró: Justicia tributaria (2017).

Sobretasa

El proyecto de la ley fijó una base de 800 millones de pesos como hecho generador para el pago de la sobretasa al CREE, siendo la base gravable la misma que se utiliza para pagar la tarifa de 9% del CREE. Para el efecto, observemos las siguientes tablas:

Tabla 40*. Tarifa sobretasa CREE en la Ley 1739 año 2015*.

RANGOS BASE GRAVABLE EN $		**TARIFA MARGINAL**	**IMPUESTO**
Límite inferior	Límite superior		
0	<800.000.000	0.0%	(Base gravable)*0%
>= 800.000.000	En adelante	3.0%	(Base gravable-$800.000.000)*3.0%

Tabla 41. *Tarifa sobretasa CREE en la Ley 1739 año 2016*.

RANGOS BASE GRAVABLE EN $		TARIFA MARGINAL	IMPUESTO
Límite inferior	Límite superior		
0	<800.000.000	0.0%	(Base gravable)*0%

>= 800.000.000	En adelante	5.0%	(Base gravable- $800.000.000)*5.0%

Tabla 42. *Tarifa sobretasa CREE en la Ley 1739 año 2017*.

RANGOS BASE GRAVABLE EN $		TARIFA MARGINAL	IMPUESTO
Límite inferior	Límite superior		
0	<800.000.000	0.0%	(Base gravable)*0%
>= 800.000.000	En adelante	6.0%	(Base gravable- $800.000.000)*6.0%

Tabla 43. *Tarifa sobretasa CREE en la Ley 1739 año 2018.*

RANGOS BASE GRAVABLE EN $		TARIFA MARGINAL	IMPUESTO
Límite inferior	Límite superior		
0	<800.000.000	0.0%	(Base gravable)*0%
>= 800.000.000	En adelante	8.0%	(Base gravable- $800.000.000)*8.0%

Fuente: Ley 1739, art. 22.

El Ministro Mauricio Cárdenas, en la exposición de motivos del proyecto de ley, estimó el número de contribuyentes de la sobre tasa del CREE, la tasa gravable para quienes deben pagarlo y el recaudo estimado. Así, lo muestra la siguiente tabla:

Tabla 44. *Tarifas sobretasa CREE - proyecto de ley*.

No	Rangos de base gravable CREE	Casos	0-1000	>=1.000	Total base gravable	Tarifa marginal	Recaudo Estimado
1	Menor de $1.000 millones	232.604	12.955.638		12.955.638	0%	0
2	Mayor o igual de $1.000 millones	6.025	6.401.043	79.959.134	82.360.177	3%	2.471.224
	Total	238.629	19.356.680	75.959.134	95.315.814		2.471.224

Fuente: Declaraciones de Impuesto CREE.
Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGA-DIAN (Gaceta, 575, p 10).

El pago en la sobretasa al CREE también está cobijada por beneficios tributarios por concepto de pagos en el exterior y el derecho a la no doble tributación, que les permitieron a varias empresas bajar su tarifa cada año. Al respecto, el artículo 16 de la Ley 1739 regula esos descuentos tributarios, el artículo dice:

> Artículo 16°, Adiciónese el artículo 22-5 a la Ley 1607 de 2012 el cual quedará así: "Artículo 22-5. Descuento por impuestos pagados en el exterior. Las sociedades y entidades nacionales que sean contribuyentes del impuesto sobre la renta para la equidad - CREE y su sobretasa, cuando sea el caso, y que perciban rentas de fuente extranjera sujetas al impuesto sobre la renta en el país de origen, tienen derecho a descontar del monto del impuesto sobre la renta para la equidad CREE y su sobretasa, cuando sea el caso, el impuesto sobre la renta pagado en el país de origen, cualquiera sea su denominación, liquidado sobre esas mismas rentas.

Ahora, voy a mostrar dos ejemplos con el grupo Valorem S.A y con Nuestra, que muestro en la Tabla 45:

Tabla 45. *Valores declarados y pagados por concepto de impuesto CREE y sobretasa*.

Compañía	**2015**	**2016**
	Valor declarado	Valor declarado
Valorem S.A	$ 2,91	$ 1,43
Nutresa	$ 49,55	$ 44.951,00

Fuente: Valores obtenidos de los estados financieros de las empresas Valorem S.A y Grupo Nutresa. Elaboración propia.

1.4.5 Normalización Tributaria.

La normalización tributaria finalmente fue la norma utilizada para luchar contra la evasión. La misma, consiste en dar la opción de legalizar activos omitidos y pasivos inexistentes, por el pago de una multa que va aumentando cada año. A continuación, voy a explicar esta norma por medio de un mapa de decisiones.

Árbol de decisión de un agente racional.

Una empresa tiene activos omitidos, si la empresa los declara, debe pagar impuestos sobre los mismo tales como renta, anticipo, etc. Después de la ley 1739 de 2014, por medio de la normalización tributaria tiene la opción de regular su situación y sólo

pagaría el 10% de la multa fijada para el 2015, el 15% para el 2016 y, finalmente, el 20% para el 2017, so pena de pagar este impuesto una sola vez.

De esta manera, el jugador en el 2015 puede elegir entre omitir o declarar, en caso de declarar se acaba el juego y recibe una multa de 10% para su normalización tributaria, pero si evade no tiene que pagar nada extra por concepto de sus activos omitidos en el exterior. Para el año 2016, el jugador puede ser descubierto y/o decidir normalizar su situación con lo que obtendría un valor del 15% para su normalización, aunque este monto es mayor que el del año inmediatamente anterior, no debe pagar nada por activos omitidos en el año 2015 y la normalización no afecta lo concerniente a los años subsiguientes, es mejor pagar este 15% que normalizar al 10% y pagar renta líquida gravable para el 2016. Por otro lado, si decide seguir evadiendo y no es descubierto logra ocultar sus activos en el exterior 2 años seguidos.

Para el 2017, la normalización es del 20%, sin embargo, resulta mejor pagar esta multa que haber declarado en años anteriores y tener que pagar en renta sus activos omitidos, si evade logra evadir tres años consecutivos. Por último, para el 2018 el pago por ser descubierto es muy alto porque se van los activos omitidos a renta y por la misma debe pagar un 25% de la renta líquida gravable, y de seguir evadiendo, no recibe un valor indeterminado porque puede suceder que para estas fechas haya otras amnistías como ha sucedido y, pueda entonces, acogerse en caso de ser descubierto. Se evidencia que se necesita de medidas sancionatorias que eviten de manera efectiva los altos índices de evasión, pues en la actualidad es mejor evadir que declarar. Prevalece la estrategia de no reportar lo activos omitidos y tampoco registrar la inclusión de pasivos inexistentes. El artículo propuesto, buscó penalizar a quienes de manera deliberada buscaran defraudar al Estado, obligando a las empresas a mostrar sus activos omitidos en el exterior y a incluir los pasivos inexistentes, quedando escrito de la siguiente manera:

> Artículo 434 A- Omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes. El contribuyente que de manera dolosa omita activos o presente información inexacta en relación con estos o declare pasivos inexistentes en un valor igual o superior a 12.966 salarios mínimos legales mensuales vigentes, y con lo anterior afecte su impuesto sobre la renta y complementarios, su impuesto para la equidad (CREE), o su impuesto a la riqueza y complementario o el saldo a favor de cualquiera de dichos impuestos, será sancionado con una pena privativa de libertad de 48 a 108 meses y

multa del 20% del valor del activo omitido, del valor del activo declarado inexactamente o del valor del pasivo inexistente. (Gaceta 575, p. 4).

Árbol de decisiones para los activos omitidos y los pasivos inexistentes

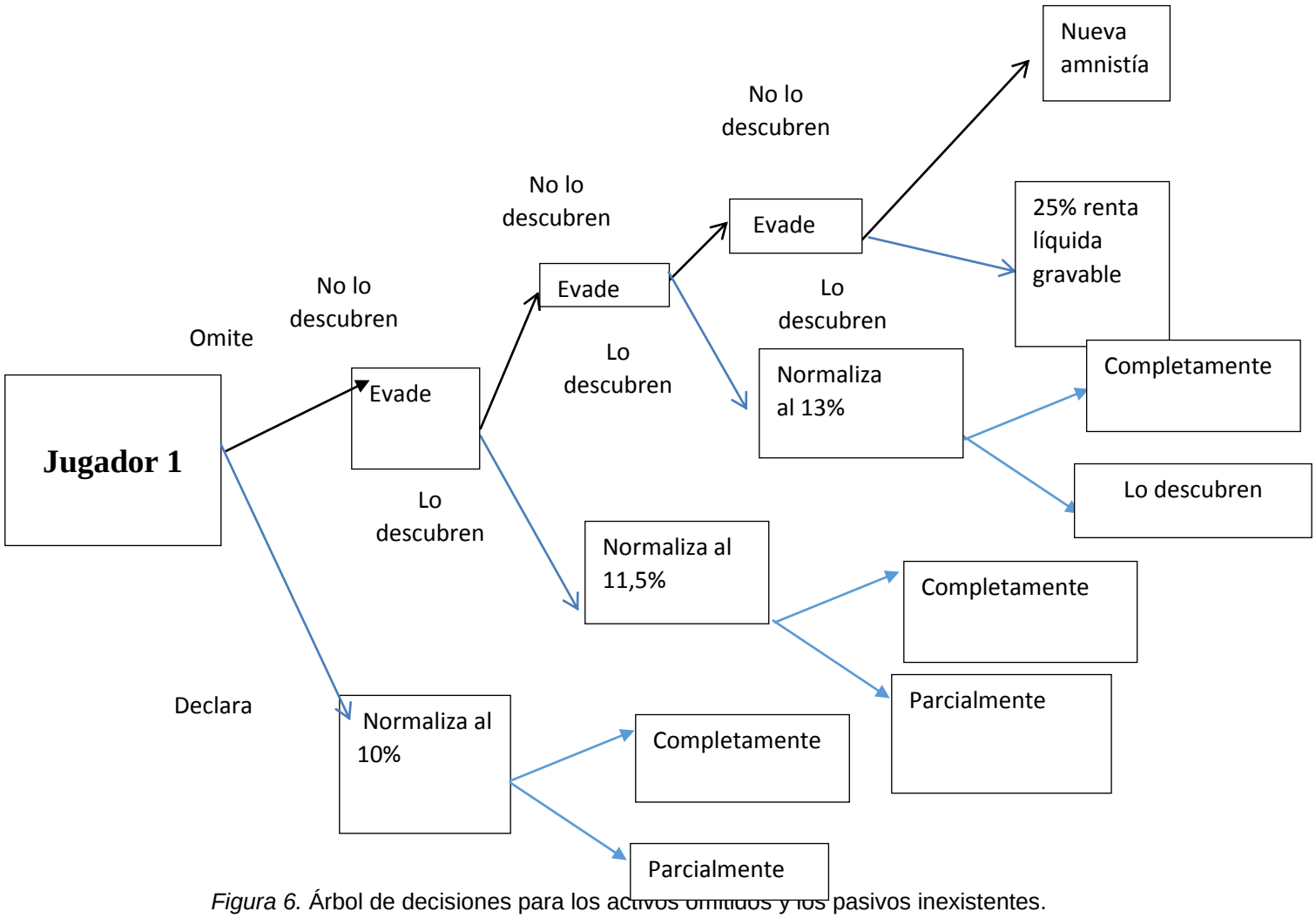


Figura 6. Árbol de decisiones para los activos omitidos y los pasivos inexistentes.

Fuente: Ley 1739.

El impuesto complementario de normalización tributaria es una herramienta fiscal que permite a los contribuyentes declarar los activos omitidos y pasivos inexistentes, siendo la columna vertebral en los mecanismos de lucha contra la evasión que propuso la reforma; este impuesto complementario se declaró, se liquidó y se pagó en el impuesto a la riqueza. Este impuesto se causa por la posesión de activos omitidos y pasivos inexistentes a 1 de enero de 2015, 2016 2017, respectivamente. Siendo la siguiente tabla su tarifa.

Tabla 46. *Tarifa de Normalización Tributaria proyecto Ley 1739.*

Año	Tarifa
2015	10,00%
2016	15,00%
2017	20,00%

Fuente: *Gaceta* 575. Elaboración propia.

Tabla 47. *Tarifa de Normalización Tributaria Ley 1739*.

Año	Tarifa
2015	10,00%
2016	11,50%
2017	13,00%

Fuente: *Gaceta* 575. Elaboración propia.

Esta tarifa fue modificada desde el proyecto de ley hasta su aprobación, reduciendo el porcentaje de pago por la penalidad.

Locuciones de los congresistas sobre la penalización.

A continuación, voy a organizar las locuciones sobre la penalización y la normalización tributaria de mayor a menor severidad. En cuento a lo que se refiere, al grado con que se considera es importante existan fuertes medidas penales contra la evasión.

Mayor severidad.

Antonio Restrepo Salazar, “la DIAN no le cae sino a los mismos a cobrarles impuestos y a los grandes evasores, las mafias que existen en las diferentes partes del país; mafias delincuenciales organizadas, a ellos nunca les llega el poder de la DIAN” (Gaceta 66, p. 44).

Laura Hoyos la Presidenta del Instituto de Derecho Tributario considera que, “los países modernos tienen medidas de penalización contra la evasión, contra el contrabando, contra la omisión de activos. En eso hay que dar un tiempo para acomodar el sistema, pero esas son medidas que tenemos que incluir en nuestra legislación” (Gaceta 66, p. 34).

El Senador Alfredo Ramos, “la sanción de extinción de dominio en el caso de la omisión de activos” (Gaceta 744, p. 8).

El Ministro Cárdenas puntualizó lo siguiente, “esta normalización va acompañada de una penalización, para quien omita activos en un monto que exceda los 8 mil millones …vendría acompañado de penas que incluyen cárcel… con la posibilidad de ponerse al día y evitar la pena” (Gaceta 66, p. 7).

La Representante Luz Adriana Moreno, “presentó una propuesta para aumentar las multas de la norma penal presentada, al 30% del valor del activo” (Gaceta 744, p. 9).

Severidad media.

Director Dian Santiago Rojas, “ya identificamos a los 170.000 colombianos que no declararon renta…lo que se está buscando es detectar no al contribuyente que se equivocó…es una persona que está ocultando más de 8 mil millones de pesos” (Gaceta 20, p. 67).

Senador Iván Duque Márquez, “a diciembre del año pasado (2013), solamente el 38% de las sociedades presentó su declaración de impuestos” (Gaceta 66, p. 49).

Senador Luis Fernando Duque, “el tema de la penalización que la podemos revisar, si no es tan drástica de 4 a 9 años, pero si no hay eso seguro que la gente va a preferir seguir manteniendo los capitales afuera” (Gaceta 66, p. 48).

Senador Juan Carlos Rivera Peña, “otro tipo de sanciones coercitivas…y buscar los estándares internacionales de anti-evasión y anti-elusión… pienso que lo que se debe hacer es darle armas a la DIAN” (Gaceta 67, p. 16).

Menor severidad.

Los honorables Congresistas Mauricio Gómez, Antonio Guerra, Efraín Cepeda, Juan Manuel Corzo, Alejandro Carlos Chacón, Hernando Padauí, José Alfredo Gnecco, Juan Felipe Lemos, Antonio Restrepo, José Bernardo Flórez, Samy Merheg, Eduardo Diazgranados, Arturo Char y Fabo Arroyave serie de congresistas manifestaron su interés en que la norma de penalización contenida en el proyecto de la ley radicado por el Gobierno Nacional, y que se reitera en esta ponencia, sea consultada con el

Consejo Nacional de Política Criminal y con la Fiscalía General de la Nacional durante el trámite de este proyecto de ley (Gaceta 744, p. 9).

Senador Orlando Aníbal Guerra de la Rosa, “no se puede crear un nuevo artículo penal, porque eso traería como consecuencia que hasta un evasor de buena fe pueda caer en el ámbito penal” (Gaceta 67, p. 39).

El Senador Efraín Cepeda, “cuando hayamos agotado todas las posibilidades vendrá una penalización, las cárceles hoy están superpobladas…no me quiero imaginar la presión que se va a ejercer sobre algunos empresarios…me parece que esto también desestimula la inversión” (Gaceta 66, p. 39).

El Representante Fabio Alonso Arroyave, “radicó una proposición para incluir dentro del impuesto de normalización los pasivos inexistentes, y la eliminación de la norma que penaliza la omisión de activos” (Gaceta 744, p. 8).

El Representante Ciro Alejandro Ramírez Cortés, “ya está abierta la cárcel para la rete fuente, para el IVA; pero no sigamos abriéndola, precisamente la tendencia en el mundo, es lo contrario, es despenalizar ciertas acciones y ciertas omisiones” (Gaceta 676, p. 26).

A lo largo de este capítulo, mostré el poder productivo en beneficio de los intereses tributarios de los gremios económicos organizados, en particular exploré, como en el Congreso se asume de manera absoluta, con pocas excepciones, que los impuestos son demasiado altos cuando el criterio académico, técnico y factico demuestra otra cosa. Después, desarrollé un sustento contable que sostiene claramente los beneficios tributarios que existen en Colombia y como la Reforma Tributaria de 2014 continuó con las exenciones, deducciones y descuentos por inversión en activos fijos, siendo lo anterior, la razón de que las tarifas efectivas sean mucho más bajas que las nominales. Finalmente, la Reforma Tributaria tuvo como eje fundamental crear mecanismos contra la evasión, siendo la Normalización Tributaria el mecanismo utilizado para reducir los niveles de evasión. Ante el debate sobre penalización, muchos congresistas consideraron que la cárcel no es el mecanismo idóneo para solucionar este vejamen. Lo cual plasmé en términos de mayor o menos severidad.

Hecho este recorrido, es claro que el debate en el Congreso privilegia la idea de los altos impuestos sobre cualquier estudio que se realice sobre el tema o sobre datos facticos que lo controviertan. Este axioma es la base con la que se construye la reforma y es la razón a la que impulsa a muchos congresistas por buscar la regresividad y tasar a otros grupos para no afectar a los empresarios. La idea que asocia beneficios tributarios con aumento en la inversión extranjera directa, es una idea falsa como demuestra Jensen (2006) y que lleva a los países a una carrera hacia el vacío, debido a la importancia que tienen los impuestos para el funcionamiento del país.

2. Capítulo 2: Las recomendaciones de organismos financieros internacionales y agencias calificadoras de crédito

Este capítulo tiene como objetivo analizar la influencia que los organismos financieros internacionales y las agencias calificadoras de crédito tuvieron sobre la discusión y el contenido de la Reforma Tributaria de 2014. Tengo en cuenta cuáles fueron las recomendaciones de estos organismos internacionales y en qué medida fueron acatadas en el contenido final de la ley, para luego realizar un balance.

Considero que esta influencia se da de forma articulada como en entramado internacional. Sin embargo, para efectos de la organización del capítulo presento de forma separada el estudio de cada uno de ellos, así: a) OCDE, B) El Banco Mundial, C) El Fondo Monetario Internacional y D) Las calificadoras de crédito.

Como eje articulador utilizaré el poder productivo (Duvall y Barnett, 2005) siendo este el discurso explícito de los congresistas y del Ministro de Hacienda sobre estas organizaciones y también, el poder institucional que tuvo el Ministro de Hacienda durante el trámite de la ley. Es decir, el ministro Mauricio Cárdenas junto a un grupo de congresistas de su confianza construyeron el proyecto de Reforma Tributaria de 2014 siguiendo los estándares y lineamientos internacionales de las organizaciones internacionales.

2.1 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico – OCDE

La OCDE fue fundada en 1961 y ha venido fortaleciéndose hasta llegar a los 36 países miembros. En la región Chile y México son países miembros, Colombia y Costa Rica tienen calidad de adhesión, Brasil es un socio clave y Perú tiene un programa país (OCDE, 2019). Durante la discusión de la Reforma Tributaria de 2014 Colombia estaba buscando ingresar a la organización y por eso era tan importante cumplir en la medida de lo posible las recomendaciones que le daban.

Las intervenciones en el Congreso sobre la OCDE versaron en el prestigio internacional, en la evasión, la información financiera y en la normalización tributaria, ciencia y tecnología, doble tributación, regalías, dividendos y renta:

2.1.1 Prestigio internacional

Prestigio Internacional es un argumento que utilizó el ministro para conseguir el respaldo del Congreso en su proyecto y de esta forma lograr la aprobación de la Ley 1739 de 2014. En la exposición de motivos del proyecto, el ministro destacó en varias oportunidades las alusiones que hizo la OCDE del país en arenas internacionales; así, por ejemplo, cuando afirmó que "hay que aprovechar acá para destacar el reporte que publicó hoy la OCDE sobre la economía latinoamericana, destacando en primer lugar una vez más, como lo han hecho múltiples publicaciones a Colombia en ese primer lugar" (*Gaceta* 79, p. 81). Todo esto parece confirmar que el discurso del Ministro de Hacienda hace parte de una estrategia estatal por inmiscuir más profundamente al país en el escenario internacional, lo que a su vez lo recompensa con comentarios positivos, que él muestra como triunfo de su gestión cumplida.

Algunos de los congresistas de oposición del partido de izquierda, Polo Democrático Alternativo, tienen una visión diferente respecto a la OCDE, bajo el entendido de que pertenecer a esta organización no implica solo bondades, sino por el contrario, que acarrea toda una serie de costos, entre los cuales se puede apreciar cómo Colombia ha tenido que sucumbir frente a las exigencias del capital, sin que esto necesariamente ayude, o al menos signifique una ayuda real, al desarrollo del país. Al respecto, el Senador Jorge Enrique Robledo considera que el modelo de confianza inversionista del país va en contravía de los intereses sociales.

> Yo aquí le quiero llamar la atención a los Congresistas, la OCDE no es una organización de las hermanitas de la caridad, ni siquiera es un grupo técnico internacional, no, la OCDE es el club de las grandes potencias económicas, cuyas recomendaciones como es obvio, apuntan a servirle a las grandes potencias económicas y no a países como Colombia (*Gaceta* 79, p. 14).

Para el Senador Robledo, la posición del país en la OCDE es diferente a la que el ministro de Hacienda Mauricio Cárdenas quiere hacer creer al país, sencillamente porque no es lo mismo una potencia en la organización que una economía subdesarrollada.

> Colombia podrá entrar a la OCDE, pero entrará como palafrenero, como sirviente, como mensajero, como corre ve y dile y no en las mismas condiciones de derechos reales, que los que tienen las grandes potencias. Es bueno que los colombianos sepan, que Grecia pertenece a la OCDE y hay que ver las desgracias de los griegos,

> luego de años de seguir las recomendaciones de esa entidad, y ya sabemos que la reforma tributaria que nos tiene programada la OCDE apunta a aumentar el IVA, o sea el impuesto a los más pobres entre los colombianos, como manera de resolver las afugias tributarias, este es un hecho gravísimo en medio del cual se está tramitando esta reforma tributaria. (*Gaceta* 79, p. 14).

Del mismo modo, el Representante Alirio Uribe le replica al ministro que el costo por tener buenas calificaciones es la desigualdad tributaria.

> Usted nos va a tener que presentar en los próximos dos años una nueva Reforma Tributaria que esperamos que no sea bajo los lineamientos de la recomendación de la OCDE, ni bajo las recomendaciones del Consejo Privado de Competitividad porque allí lo que están recomendando es tributos que son cada vez más regresivos" (*Gaceta* 323, p. 53).

Finalmente, el Representante concibe que la reforma tributaria aumenta la pobreza y con ello, como dice Mora (2015), aumentan las tensiones sociales. Al respecto afirmó:

> Es decir, que se hace más gravoso el impuesto para las personas naturales que para las empresas, como lo ha dicho el economista Eduardo Sarmiento este impuesto tiene un peso mayor en los patrimonios de los grupos medios y no en los grandes capitales y por eso lamentamos señor Ministro que cada vez más el Gobierno Colombiano se apegue a las recomendaciones del Concejo (sic) Privado de Competitividad y a la OCDE y no a las necesidades de la población colombiana (*Gaceta* 323, p. 53).

Por su parte, el Centro Democrático, partido de oposición con una perspectiva ideológica distinta al Polo, consideró que el hecho de no seguir completamente las recomendaciones y diagnósticos de la OCDE es un error para el país; al respecto el Representante Ciro Ramírez afirmó: "quiero simplemente dejarles una alusión a lo que nos ha dicho y recomendado la OCDE, en la que Colombia debe dedicarse más a tomarse en serio y su más grave debilidad que es la baja productividad agregada de la economía" (*Gaceta* 323, p. 49).

De otro lado, Alianza Verde, partido opositor de centro, hizo hincapié en las dificultades de Colombia para seguir los parámetros que establece la OCDE para ser miembro de la organización. Al respecto, el Senador Óscar Ospina Quintero considera que continuar el impuesto al patrimonio con el nombre de impuesto a la riqueza ahuyenta a las empresas.

> Si este país quiere entrar como quiere a la clase de élite a los países del mundo a la OCDE, pues tiene efectivamente que revisar si sumando el impuesto a la renta y demás efectivamente estamos a nivel de otros países y este es de los países que menos tributa, quiero decirles, hay compañeros planteando aquí que el camino es el impuesto a la renta y que entonces el patrimonio yo me pregunto que soy bastante ignorante en el tema, ¿cómo es posible que los empresarios de este país aceptaron que les pongan impuestos, que les aumenten la sobretasa al CREE y que no se la aumenten al patrimonio? (*Gaceta* 323, p. 58).

El Representante llama la atención sobre los tipos de exenciones que concibe la OCDE como funcionales al país; en su mayoría los beneficios tributarios no cumplen estos parámetros.

> Por esa razón creemos que si efectivamente Colombia quiere entrar a la OCDE para hacer una exención hay que recordar que hay cuatro criterios para hacer exenciones tributarias. Primero: que se favorezca el desarrollo regional, es muy importante el tema de la generación de empleo, yo quiero recordarles a ustedes que en este país muchas empresas se han exceptuado de impuestos, el Gobierno anterior le dio a los hoteles a las zonas francas incluida la de Mosquera, exenciones tributarias y por eso esos temas de exenciones deben generar empleo o si no no (sic) nos sirve, deben de tener responsabilidad ambiental y deben de tener efectivamente la capacidad de generar nuevos desarrollos y nueva tecnología. (*Gaceta* 323, p. 58).

2.1.2 La evasión, la Información financiera y la normalización tributaria

La DIAN hizo referencia de los beneficios en información financiera que otorga el Convenio de Cooperación con los países miembros de la OCDE, siendo esta una opción para aumentar el recaudo mediante el cobro efectivo de las deudas pendientes. El director de la DIAN, Santiago Rojas Arroyo, opinó: “a nivel internacional, hemos tomado una iniciativa, cada vez más, de firmar más convenios de cooperación, de intercambio de información, en la convención de la OCDE” (*Gaceta* 67, p. 21).

Por su parte, el ministro hizo referencia a la lucha contra la evasión sosteniendo que Colombia ha venido implementado estrategias para cotejar la información financiera con otros países, tal cual como lo recomienda la OCDE. Al respecto, el Ministro de Hacienda se refirió de la siguiente manera:

> El país adhirió a la Convención Multilateral de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), y ha suscrito una serie de acuerdos para el intercambio de información tributaria y acuerdos para evitar la doble tributación con varias jurisdicciones, que permitirán acceder a mecanismos expeditos como el intercambio automático de

información tributaria y la asistencia en la recolección de impuestos. (*Gaceta* 575, p. 10).

Además, propuso la creación del impuesto complementario de normalización tributaria como estrategia principal en la lucha contra la evasión, como se demuestra en la exposición de motivos del proyecto: "una medida transitoria antes de proponer la implementación de un régimen que prevenga el diferimiento de ingresos y, consecuentemente, de la acusación y pago de impuestos en el país, como parte del plan de acceso de Colombia a la OCDE" (*Gaceta* 575, p. 12).

Adicionalmente, se buscó penalizar a los empresarios que evadieran o eludieran impuestos en Colombia y de esta forma recuperar tributos que no han sido pagados por los contribuyentes evasores, el ministro dice lo siguiente: "se propone penalizar la omisión de activos y en el corto plazo Colombia planea, en la misma línea, implementar un régimen que prevenga el diferimiento de ingresos como parte de los compromisos para ingresar a la OCDE" (*Gaceta* 575, p. 14).

Mientras tanto, el Senador Nicolás Araújo Rumié, del Centro Democrático, consideró que el gobierno no ha seguido totalmente las recomendaciones internacionales. Según el Senador, las cifras del gobierno sobre evasión tributaria son poco alentadoras y no muestran un verdadero avance en el tema, a lo que afirma lo siguiente: "la OCDE, estima que la evasión en Colombia ronda los cuarenta y cinco (45) billones de pesos; sin embargo, el esfuerzo del Gobierno Nacional, solamente (sic) un esfuerzo de cinco (5) billones de pesos" (*Gaceta* 079, p. 12).

2.1.3 Ciencia, tecnología e innovación

En el caso de la ciencia, tecnología e innovación, la deducción creada en la Reforma Tributaria generó un incentivo[14] que permitió que algunos grupos invirtieran en estos elementos centrales tan importantes para el país. Aunque el beneficio no fue extensivo a las clases medias y a otros grupos de la sociedad, de igual forma sí generó inversiones (Colciencias, 2016). No obstante, el beneficio del 175% es muy

[14] Como ya dije en el capítulo 1, "en el año 2015 el total de las donaciones por concepto de Ciencia y Tecnología fue de $6.459.979.432 pesos, mientras que en el año 2016 fue de $14.614.805.606 pesos" (Colciencias, 2019).

alto y solo favorece a quienes tienen recursos para hacer inversiones significativas en el área.

Esto tiene relación directa con la OCDE, quien considera que los países miembros deben tener un buen desempeño en ciencia e investigación. Por eso, este ítem fue uno de los más complicados para Colombia que invierte tan solo el 0,67% del PIB anual (Colciencias, 2014) en este rubro, estando por debajo del promedio de los países miembros de la OCDE. Finalmente, el país no aumentó su inversión en ciencia y tecnología, en cambio, utilizó esta exención para cumplir con los requisitos que le pedía la organización, en sus propias palabras, el ministro afirmó:

> En el país se ha insistido desde hace mucho tiempo la posibilidad de que las empresas contribuyentes del impuesto de renta puedan reclamar una deducción por inversiones en ciencia y tecnología, hoy en el mundo la ciencia y la tecnología se ha ampliado para incluir la innovación, esa es la recomendación de la OCDE, ciencia tecnología e innovación, para que se incluya no sólo al desarrollo científico y tecnológico, sino a la posibilidad de adoptar y acoplar ese conocimiento científico a la innovación, por ejemplo en materia de productos, entonces lo que se hizo fue ampliar el beneficio a ciencia, tecnología e innovación, tal y como lo recomienda la OCDE (*Gaceta* 323, p. 87).

Por otra parte, La OCDE le solicito a Colombia ampliar el beneficio tributario a las empresas que desarrollen innovación y de esta manera conseguir que más contribuyentes obtengan este beneficio, debido a que es más frecuente que se den exenciones por concepto de innovación. En una nueva intervención el ministro manifestó lo siguiente:

> Debido a recomendaciones de la OCDE, el concepto desarrollo tecnológico e investigación se debe expandir a innovación (…) adaptando tecnologías, estableciendo bien los criterios y estableciendo un monto total de lo que puede ser el costo fiscal de esta norma poniéndole un techo como ya lo hace la ley, como viene de atrás hemos incluido la palabra innovación en ese artículo del Estatuto Tributario (*Gaceta* 372, p. 38).

2.1.4 Doble tributación

En particular, Colombia tiene firmado un convenio con la Comunidad Andina de Naciones – CAN para evitar la doble tributación, así mismo, mantiene con la OCDE y con algunos países de manera bilateral, acuerdos basados en la exención y en el modelo de crédito. Al respecto, Pérez (2015) realiza una clara diferenciación de ambos métodos de esta forma:

> Bajo este contexto, el método de exención se basa en que el Estado donde se generan los ingresos tiene mayor derecho a gravar y, por lo tanto, el Estado que exenciona tiene la obligación de renunciar a su facultad impositiva, mientras que el de crédito está diseñado para mitigar la excesiva tributación en ambos Estados, por lo que permite la concesión de créditos que aminoren la base impositiva (Pérez, 2015).

Para Colombia es muy importante ingresar a la OCDE para visibilizar unas garantías jurídicas, sistema de descuento o crédito tributario, frente a la inversión extranjera directa y de esta manera, manejar la misma normatividad establecida por la organización en el tema de la doble tributación.

Para efectos de esta tesis, tengo en consideración el modelo de la OCDE el cual busca atraer inversión extranjera por medio de asegurar que no se van a pagar impuestos directos que las empresas pagan en otros países. A este modelo se le llama Modelo de Convenio Tributario de la OCDE – MCOCDE y desde 1963 ha tenido una gran repercusión en la negociación, aplicación e interpretación de los convenios tributarios (OCDE, 2010, p. 9).

> Mientras el Convenio Multilateral de la Comunidad Andina de Naciones se fundamenta en el principio de la fuente (método de exención), los convenios más modernos y recientes celebrados por Colombia a partir del año 2004 con la negociación del CDI con España, toman como referencia el modelo de convenio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE (método de crédito tributario), y por eso conservan su estructura básica (Romero, 2017).

Por su parte, en el Congreso, para primer debate el Ministro de Hacienda planteó la importancia de luchar contra la doble imposición con el objetivo de atraer el capital extranjero. De acuerdo a lo expuesto en la justificación al pliego de modificaciones, el ministro indica que, “como lo ha señalado la (…) (OCDE), persigue controlar aquellas operaciones con vinculados que buscan erosionar la base gravable de un impuesto sin generar doble imposición o inseguridad jurídica que puedan obstaculizar la inversión extranjera directa y el comercio internacional” (*Gaceta* 743, p. 7).

2.1.5 Regalías

La OCDE considera que las regalías son un costo y que el Estado colombiano está cobrando impuestos adicionales al sector de hidrocarburos. El Estado colombiano consulta la organización para establecer el tratamiento interno que debe

llevar sobre el tema, hecho que genera mayores beneficios tributarios como mostré en el capítulo 1. Al respecto el Ministro Cárdenas afirma:

> Nosotros hicimos unas consultas y llegamos a la respuesta, en que todas partes del mundo, las regalías son un costo para la empresa minero energética y por lo tanto se deben considerar como tal a la hora de calcular la base gravable del impuesto de renta, pedimos la opinión explícitamente a la OCDE, quien dijo que el tratamiento estándar es que las regalías son un costo, con una razón adicional, en muchos casos las empresas pagan las regalías, no en especies, sino en dinero, entonces una empresa que pagó las regalías en dinero, asume ese costo no se puede considerar que lo que pagó en regalías (sic), es un recurso que tiene disponible para pagar impuesto de renta, porque ya lo pagó, ya fue un costo que generó (*Gaceta* 372, p. 144).

Lo evidente es que las aseveraciones que hicieron el Ministro de Hacienda y algunos congresistas muestra la importancia que la OCDE tiene para las decisiones que se van a tomar en el Congreso, como un rol que guía la política tributaria, la política fiscal y la política monetaria.

Por su parte, el senador Navarro Wolff consideró que el Estado deja de percibir 2 billones de pesos al año por exenciones a explotación minera y de hidrocarburos, en sus palabras:

> Se trata de un asunto técnico y complejo que golpea las finanzas. Una empresa se asocia con el Estado para explotar recursos y, como contraprestación, debe pagar regalías, que son la compensación por la afectación que puede generar la extracción de productos de minería e hidrocarburos. Estas corporaciones también tienen que pagar el impuesto de renta de acuerdo con las ganancias. Pero, por una interpretación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), incluyen lo pagado en regalías como costo de producción, reduciendo las ganancias y pagando mucho menos impuesto de renta. (*El Espectador*, 2014).

2.1.6 Dividendos

En el caso particular de los dividendos, la discusión tuvo unas peculiaridades de especial interés. Si bien el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda, sostuvo cada intención de la reforma en las recomendaciones de la OCDE y el pilar de la crítica que mantuvo el Centro Democrático fue que no existía un verdadero seguimiento de las recomendaciones de la organización; cuando fue propuesto un impuesto a los dividendos, recomendación de la OCDE, esta no fue acompañada.

Por su parte, el Polo Democrático Alternativo y el Partido Verde apoyaron el impuesto a los dividendos por considerarlo progresivo. En ese sentido, el Senador

Navarro Wolff insistió durante todo el debate, y en su papel de ponente, en el impuesto a los dividendos, su intervención fue la siguiente: “es un impuesto bastante generalizado en el mundo entero, una cosa que el Ministro ha repetido en las reuniones de ponentes, es que la OCDE lo considera una de las buenas prácticas, el impuesto a dividendos de personas naturales” (*Gaceta* 79, p. 35). También, el senador considera este impuesto como una buena práctica internacional, como se dilucida a continuación:

> La OCDE lo considera una buena práctica, se usa en Europa, se usa en Estados Unidos, se usa en el Oriente, en América Latina, lo han adoptado México, recientemente Brasil, Argentina, Chile, casi que Colombia es una de las pocas excepciones que quedan en no introducir el impuesto a los dividendos (*Gaceta* 372, p. 27).

La senadora Claudia López también del Partido Verde, afirma que “es infinitamente más técnico y progresivo el impuesto a los dividendos que está proponiendo la Alianza Verde y muchos otros sectores del Partido Liberal, por ejemplo, de Cambio Radical, que el impuesto al patrimonio” (*Gaceta* 372, p. 42). Navarro Wolff, al adicionar el impuesto a los dividendos para someter a votación confiaba en que el apoyo a las recomendaciones de la OCDE le iba a permitir pasar esta modificación.

> Evidentemente no estamos creando un gravamen adicional, estamos reemplazando un gravamen que está en la ponencia, por un gravamen distinto, el impuesto a los dividendos que no es criterio, el más justo, más correcto, más moderno, El mismo Ministro ha reconocido varias veces que la OCDE lo considera una buena práctica, por lo tanto, insisto en que ustedes lo voten positivamente. (*Gaceta* 372, p. 89).

Por su parte, el Senador Jorge Enrique Robledo, al respecto afirma que “tenemos un país donde los grandes percibidores de rentas y utilidades, no pagan impuestos sobre los dividendos y las ganancias que obtienen, un hecho absolutamente escandaloso porque estamos hablando de un tributo que no pagan las personas más adineradas” (*Gaceta* 79, p. 14).

El Centro Democrático fue decisivo en la votación, Nicolás Araújo Rumié dijo: “el artículo que crea el impuesto a los dividendos no lo acompañaremos” (*Gaceta*, 372, p. 89). El gobierno también solicitó a sus miembros la votación negativa de esta proposición; al respecto el ministro afirmó: “consideramos que adicionar un impuesto

a los dividendos sobre esa parte de las utilidades que sea distribuida, genera ya, una situación de excesiva tributación para el sector empresarial" (*Gaceta,* 372, p. 89).

La votación fue negativa para esta moción, el Ministro de Hacienda consideró que la reforma de 2014 no era el momento correcto para implementar el impuesto a los dividendos. La votación quedó de la siguiente manera: "por el Sí: 39 Por el No: 45 TOTAL: 84 votos" (*Gaceta* 372, p. 90), siendo uno de las mociones con la votación más reñida, debido a que varios sectores consideraron importante avanzar en impuestos utilizados por los miembros de la OCDE.

2.1.7 Renta

La OCDE parte del supuesto de que la inversión extranjera directa es atraída gracias a la reducción de impuestos como el de la Renta o en lo posible de su eliminación. De acuerdo con lo anterior, para el partido Centro Democrático es muy importante tener condiciones de inversión más favorables para los empresarios que los otros países de la región; en su totalidad los miembros de este partido consideran que se debe reducir el impuesto a la renta para ser más competitivos y así atraer la inversión extranjera. Al respecto Nicolás Araújo Rumié considera:

> La Reforma deja a Colombia con una tasa de impuesto del 43% sobre la renta, solo sobre la renta, sin contar el resto de impuestos; eso es, queridos Senadores, 1.6 veces más alta que la de América Latina, y 1.8 veces más alta que la de OCDE. Entonces, qué inversión extranjera va a venir a Colombia a buscar oportunidades mientras tanto el Perú rebaja el impuesto de la renta al 26% para estimular ese crecimiento económico. (*Gaceta* 372, p. 23).

Esta frase puede ser reflejada en el juego de la gallina. La representación de este juego tiene dos países, Colombia y Perú, cuyo objetivo es atraer inversión extranjera directa a través de la reducción del impuesto de renta, cada uno tiene dos opciones: bajar impuestos de renta o no bajarlos. Si ambos determinan no bajar impuestos, tienen 1, lo que significa que tienen una similar estrategia fiscal para atraer la IED. Por otra parte, si uno baja el impuesto de renta y el otro no, el que lo reduce tiene 2 y el que no -2, siendo este último el *gallina* y con ello perdiendo competitividad para atraer la IED. Ahora, si ambos determinan reducir los impuestos tienen -10 cada uno, lo que implica que ambos competidores entran en una suerte de

competir hasta el final (Jensen, 2006, p. 55), no atrayendo la IED pero sí generando una reducción significativa y peligrosa en el recaudo de impuesto de renta.

Tabla 48. *El modelo del juego de la gallina adaptado para la tarifa de renta con el objetivo de atraer inversión extranjera directa*.

		Perú	
		Bajar impuestos de renta	No bajar impuestos de renta
Colombia	Bajar impuestos de renta	-10; -10	2; -2
	No bajar impuestos de renta	-2; 2	1; 1

Fuente: Stone (2019, p. 3).
Elaboración propia.

Sin embargo, existen trabajos académicos que desvirtúan esta idea, Jensen (2006) considera que "los niveles de impuestos al capital impactan de manera insignificante los flujos de inversión de la inversión extranjera directa", lo que supone que los países han interiorizado el poder productivo y esto los lleva a entrar en una carrera peligrosa hacia la austeridad financiera sin que este mecanismo atraiga realmente la inversión extranjera directa.

2.1.8 Balance.

Tabla 49. *Propuestas tributarias OCDE frente a la reforma tributaria 2014*.

	Antes Reforma Tributaria	**Reforma Tributaria 2014**	**Recomendaciones OCDE**
Impuesto al Patrimonio	Sí, Tarifas 1% a 6%	Reemplazado por Impuesto a la Riqueza Tarifa 0,2% a 1,5%	NO
Sobretasa a Impuesto a la Renta (CREE)	9%	13%	0% para empresas
Tarifa general IVA	16%	16%	17% o 18%

***Devolución dos puntos del IVA**	SÍ	NO	NO
Impuesto a Dividendos	NO	NO	SÍ
Exenciones al Impuesto a la Renta y al IVA	SÍ	SÍ	NO
***Medidas contra la evasión**	SÍ	SÍ (Normalización tributaria)	SÍ (penalización)

Fuente: Informe OCDE 2015, Reforma Tributaria 2014.
Elaboración: Contraloría General de la República (2015), con adaptaciones del autor.
*Los ítems con asterisco representan las modificaciones del autor.

El balance de la influencia de la OCDE sobre la Reforma Tributaria de 2014 indica lo siguiente:

- Su influencia es limitada, las recomendaciones fueron parcialmente seguidas en lo relacionado a los impuestos de patrimonio, renta, exenciones al impuesto de renta y en la devolución de los dos puntos del IVA. Respecto al impuesto de riqueza (anteriormente de patrimonio), su tarifa disminuyó respecto a su antecesor. Frente al impuesto CREE no se siguió la recomendación de eliminarlo y por el contrario aumentó. Sobre el IVA no incrementó su tarifa, pero se eliminaron las devoluciones de dos puntos, que se venía haciendo con la Reforma anterior. Respecto a la eliminación de exenciones tributarias éstas no se siguieron. Por último, el impuesto a los dividendos no fue aprobado.
- Lo fundamental para la OCDE versó en lo siguiente: la evasión, en donde incluso el título de la reforma hace referencia explícita a la creación de *mecanismos de lucha contra la evasión*. Otro elemento fue la doble tributación, en donde la OCDE solicitaba al país regular esta práctica acorde a sus estándares y por último, la información financiera internacional con los países miembros de la organización. Colombia siguió fiel y diligentemente cada uno de estos elementos, lo que la organización calificó de manera positiva.
- El prestigio internacional fue una categoría que fue incrementándose para Colombia debido a los comentarios positivos que la OCDE, sumándose al buen concepto de otras organizaciones internacionales, brindándole una

visibilidad importante en el panorama internacional, así como en el escenario nacional para que el Ministro de Hacienda impulsara la aprobación del contenido de la Ley 1739.

- En suma, para la OCDE la Reforma Tributaria de 2014 estuvo orientada de manera adecuada, sin embargo, recomienda que es necesario una Reforma Tributaria Estructural. Una de las razones que llevaron al gobierno a crear la comisión de expertos que estudiara dicha reforma. La OCDE plantea:

> Mientras que la reforma tributaria de 2012 tuvo efectos muy positivos sobre la creación de puestos de trabajo formal, y la ley tributaria de diciembre 2014 también representa un paso en la dirección correcta, se requiere de más medidas ahora. Una reforma tributaria integral puede aportar el impulso necesario al crecimiento y a la inversión para diversificar la economía, reducir aún más la informalidad laboral y mejorar el bienestar de todos los colombianos (OCDE, 2015b).

2.2 Banco Mundial - BM

El Grupo del Banco Mundial, conformado por el Banco Internacional de Reconstrucción de Reconstrucción y Fomento – BIRF, la Asociación Internacional de Fomento – AIF, la Corporación Financiera Internacional – CFI, el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones – MIGA y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones – CIADI, nació originalmente en 1944 y tiene su sede en Washington. En un principio su propósito consistió en brindar ayuda en la recuperación de los países más afectados por la segunda guerra mundial. En la actualidad, su principal objetivo es contribuir a la reducción de la pobreza en el mundo mediante asistencia financiera y técnica (BM, 2019).

Para analizar la influencia del Banco Mundial voy a organizarlo en dos partes:

a. Las intervenciones a lo largo del proyecto que hicieron referencia explícita al Banco Mundial.
b. Balance de la influencia del Banco Mundial sobre el contenido de la ley 1739.

2.2.1 Las intervenciones a lo largo del proyecto que hicieron referencia explícita al Banco Mundial.

Es notable la importancia que tiene el BM en tanto que los congresistas que defendieron la reforma y los que se opusieron se apoyaron en las recomendaciones y en los datos de la institución para respaldar sus argumentos.

En el marco de la discusión de la Reforma Tributaria, el Ministro de Hacienda aprovechó la buena imagen internacional que le dio el Banco Mundial, del mismo modo que los comentarios positivos de la OCDE, para sostener frente al Congreso la gestión realizada y así asegurar que el proyecto de reforma tributaria se aprobara. El ministro manifestó:

> El clima, el ambiente para los negocios, pues simple y sencillamente hay que decirlo, porque fue noticia en Chile, fue noticia en México, fue noticia en Brasil, Colombia aparece hoy como el número uno en el ranking del Banco Mundial en facilidad para hacer negocios en América Latina; no lo dice el Gobierno de Colombia, lo dice el Banco Mundial a través de ese indicador que tiene aceptación y credibilidad a nivel global (*Gaceta* 372, p. 29).

Por su parte, el senador Roy Barreras Montealegre se refirió positivamente a la labor desempeñada por el ministro en cuanto al ambiente de inversión que venía presentando el país acorde a los buenos comentarios internacionales y de esta manera justificar la necesidad imperante de la aprobación de la reforma. Al respecto, hizo la siguiente intervención: “una economía sana que gracias a esta reforma podrá seguir mostrándose como el mejor sitio, con el mejor clima de inversión –como recordaba el Ministro–, el propio Banco Mundial ha expresado” (*Gaceta* 372, p. 74).

Por su parte, el Centro Democrático consideró que el país tuvo malos resultados en el Doing Business en cuanto al tema tributario y que el ministro no estaba diciendo toda la verdad al país. Por ejemplo, el exsenador Iván Duque manifestó:

> Señor Ministro, usted ha hablado bellezas del *doing business*, debo decirle que se reconoce que hay un gran indicador que fue cambiado en la ponderación de este año que tiene que ver con acceso al financiamiento, pero no así desmejoramos en siete indicadores y eso es muy grave para Colombia y ojalá usted le pueda decir la verdad al país (*Gaceta* 372, p. 54).

De igual forma, el senador Alfredo Ramos Maya se refirió al puesto que obtuvo Colombia frente al Banco Mundial en el tema tributario y cómo esto influye en la

inversión que recibe el país por perder competitividad internacional, en su intervención dijo que "Colombia es el puesto 146 del "*Doing Business*" y esto afectará, sin duda, la inversión futura, la competitividad, la productividad de las empresas" (*Gaceta* 66, p. 42).

Entre tanto, el Senador Fernando Nicolás Araújo señala que existen diversas investigaciones desarrolladas por parte del sector empresarial que muestra impuestos muy altos.

> Pero sigamos, nos dicen que es que esta Reforma no le afecta la competitividad del país, miren lo que está pasando en el resto de América Latina, miren cómo deja Colombia comparado con el resto de América Latina la carga Tributaria; según el Banco Mundial puede llegar a más del 75% efectiva, según cuentas de la ANDI alrededor de 68, según cuentas de Fedesarrollo en el 70%. (*Gaceta* 372, p. 23).

Por otra parte, el Polo Democrático, en cabeza del senador Robledo, opinó lo siguiente sobre el tema:

> El Banco Mundial, por ejemplo, en un estudio del 2010, y esto no se ha modificado, dice que hay 80 exenciones tributarias que favorecen a las principales empresas, y resalto lo de principales, porque si favorecen a las pequeñas y medianas yo no tendría digamos dificultades con eso, pero cuando a mí me dicen que a los que se están favoreciendo son las empresas de don Carlos Slim, para poner un solo ejemplo, o del primer banquero de Colombia, tan afecto al Presidente Santos, pues ese es un tema que se debería discutir con toda seriedad. Dice el Banco Mundial en el 2010 que, esas exenciones valen más de 6 billones de pesos, que por supuesto, le están haciendo falta al fisco nacional (*Gaceta* 372, p. 40).

Afirmación que el senador Robledo reiteró a lo largo del debate con el ánimo de mostrar que esta situación no es solo una crítica de la oposición, sino que es un diagnóstico del Banco Mundial, esta fue su intervención:

> El propio Banco Mundial ha sacado estudios que dicen que las exenciones tributarias en Colombia también están fuera de toda proporción, exenciones tributarias, que por supuesto, se les hacen es a los grandes inversionistas nacionales y extranjeros (*Gaceta* 79, p. 14).

También los gremios económicos se apoyan en los informes del Banco Mundial para alegar que Colombia tiene altas tasas de tributación y bajas tasa de recaudación tal como lo afirma el representante del Consejo Gremial, y presidente de la ANDI, el doctor Bruce Mac Master

Por su parte, en calidad de representante del Consejo Gremial, el doctor Bruce Mac Master planteó que no es lo mismo tener en cuenta el puesto ocupado en la

facilidad de hacer negocios que en tributación, siendo el segundo elemento el tema más relevante a tratar en el debate:

> Cuando uno analiza el "*Doing business*" y lo mira desde el punto de vista tributario, que es la razón que nos convoca en este momento en esta reunión; uno se encuentra con la situación es bastante menos halagüeña, bastante menos optimista; Colombia está en este momento en el puesto 146, dentro de 189 países en términos tributarios en términos de tasa efectiva de tributación. Este evidentemente es un gran obstáculo para la competitividad, ¿Qué significa gran obstáculo para la competitividad? Por su puesto menos ingresos, menos empleo, menos tributos; una economía que se desarrolla a una tasa significativamente menor a la que debería desarrollarse (*Gaceta* 66, p. 22).

Lo anterior es resaltado nuevamente por el director de la ANDI, quien reitera que Colombia tiene un buen puesto en competitividad en la región, lo que le ha permitido mantener su calificación y al mismo tiempo mejorar su confianza inversionista. Mac Master señala que "el cálculo del *Doing Business* que hace el Banco Mundial. En ese cálculo se encontró que Colombia tiene la economía más competitiva desde el punto de vista de facilidad de hacer negocios, poniéndose en el número 34" (*Gaceta* 66, p. 22).

Continuando con su argumentación, Bruce Mac Master tomó cifras del Banco Mundial (2014) para mostrar que Colombia tiene altas tasas de tributación y a su vez baja recaudación tributaria, fenómeno que él atribuye a los beneficios fiscales que favorecen a un grupo que no paga nada o muy poco, sobre los empresarios que llevan a cuestas la carga impositiva.

> Todos ustedes han oído que en Colombia el recaudo como porcentaje del producto interno bruto es bajo, todo el mundo ha oído que Colombia tiene un porcentaje de recaudo que es cerca del 15% como porcentaje del PIB (Producto Interno Bruto) y entonces cómo es posible que uno diga que la tasa de tributación en Colombia se acerca al 75% como dijo el "*Doing Business*" o que se acerca al 68% como dijo el estudio hecho por la ANDI. La única razón es que hay unos que pagan muchísimo que puede que estén a punto de salir del mercado y hay otros que pagan probablemente nada. Es la única razón. Parte de las razones por las cuales nosotros consideramos que es de la única mayor importancia, que se logre tener una Reforma Tributaria que permita mayor competitividad y mayor equidad, es porque nosotros sí creemos que hay que acompañar al Gobierno nacional, en aumentar ese recaudo del 16 ojalá el 17, 18 o 19 y que nos coloquemos a niveles internacionales (*Gaceta* 66, p. 22).

A lo que se sumó Francisco Lloreda, presidente de la Asociación de Petroleros, quien afirmó que "el país requiere una industria competitiva; si no vamos

a tener dificultades o es un error, contribuye a ahuyentar la industria, la industria de hidrocarburos" (*Gaceta* 66, p. 31).

Finalmente, el director de la ANDI manifestó que el nivel de crecimiento que ha mantenido Colombia depende del nivel de impuestos que establezca el país, al respecto:

> Nosotros, evidentemente queremos garantizar que Colombia sigue creciendo a las tasas que hemos venido ofreciendo hasta ahora, la tasa de crecimiento potencial que ha definido la comisión de la regla fiscal, Banco Mundial, Ministro de Hacienda, DNP, habla siempre de una tasa de crecimiento del 4.5%, por supuesto, creemos que manera que sobre eso siempre tendrá el compromiso nuestro (…) las empresas públicas y las empresas privadas son las que pagan los impuestos, son las que generan los ingresos; son las que mueven la economía (*Gaceta* 66, p. 21).

El doctor Bruce Mac Master parte de tres axiomas a resaltar; el primero es la relación negativa que existe entre los impuestos y la inversión extranjera; el segundo es la idea que existe entre exenciones tributarias para no permitir que los inversionistas se vayan o disminuyan sus negocios en el país; por último, la crítica que él hace a las altas tasas impositivas que tienen los empresarios en Colombia (*Gaceta* 66, p. 20).

Otros voceros gremiales también realizaron intervenciones sobre el mismo punto, el presidente de Asofondos, Santiago Montenegro, cita al Banco Mundial para continuar con la idea generalizada de que los impuestos influyen directamente en la inversión y en la competitividad:

> El llamado "*Doing business*", el informe de hacer negocios (…) ha mostrado que efectivamente el costo de hacer negocios en Colombia ha mejorado significativamente. Pero ese estudio, muestra un gran lunar, es la parte impositiva, los impuestos que pagan las empresas formales en nuestro país y lo que dice ese estudio es contundente. Los impuestos netos sobre las utilidades, los impuestos del Gobierno, los impuestos al trabajo, los impuestos regionales alcanzan la altísima cifra de 75.4%;" (*Gaceta* 66, p. 26-27).

Por su parte, el doctor Jorge Humberto Botero, presidente de Fasecolda, también considera que la carga tributaria crea un efecto desastroso sobre la economía y en general afecta a la sociedad.

> Los datos muy utilizados de competitividad *doing business*, encuentra que la carga tributaria del sector empresarial colombiana (sic) es de las peores del mundo, solo hay cinco países en el mundo que gravan a sus empresarios con una tasa más alta (…) las consecuencias desde esa perspectiva del desarrollo económico futuro y, por ende, del empleo, serían demoledoras" (*Gaceta* 67, p. 9).

Para el sector económico en general las tasas de tributación son muy altas y esto desincentiva la inversión extranjera directa y dificulta tener empresa en el país. No obstante, la tasa que indican los estudios de los profesores Villabona y Quimbay (2017) muestra un panorama totalmente distinto, en donde las exenciones tributarias son una reducción importante. Los beneficios en renta constituyen montos significativos que contradicen la creencia de que las tasas de tributación en el país son muy altas.

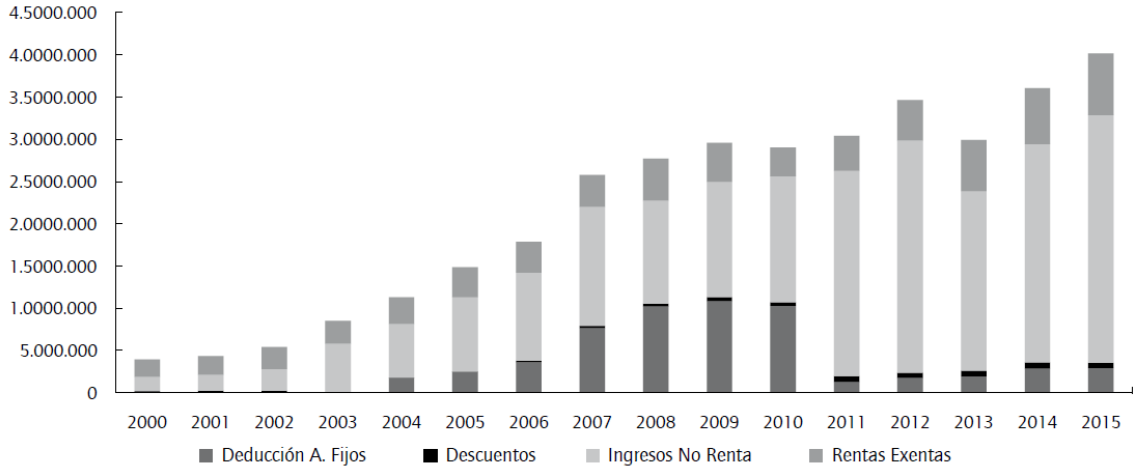


Figura 7. Composición de beneficios tributarios para todos los sectores en millones de pesos.

Fuente: Villabona y Quimbay (2017. p. 98)

Es de resaltar que en el año 2017 un grupo de académicos y de economistas enviaron un informe al Congreso de la República, en donde consideraron que la Reforma Tributaria de 2018 y la Ley de Financiamiento era regresivas y no seguían criterios técnicos, a lo que Bruce Mac Master considero como falsas todas estas consideraciones, el empresario afirmo lo siguiente:

> "Sorprende ver economistas serios afirmando que la nivelación de condiciones tributarias a estándares internacionales es la generación de "exenciones y prebendas". No parece verosímil que ellos crean que lo correcto es seguir como estamos hoy en día", indicó (*Portafolio*, 2018).

2.2.2 Balance de la influencia del Banco Mundial sobre el contenido de la Ley 1739.

Por su parte, el BM considera que las exenciones tributarias no benefician de igual forma a toda la economía y por eso las pequeñas y medianas empresas -

pymes terminan pagando tarifas efectivas altas, mientras que los grandes contribuyentes influyen en determinaciones del Estado y con ello consiguen reducir sus impuestos, el BM dice:

> En particular, en países en desarrollo, como Colombia, los amplios sectores informales contribuyen a la creación de un terreno de juego desigual para la pequeña y mediana empresa formalmente constituida, que se halla constreñida entre los competidores informales de menor tamaño y los grandes competidores, cuyos mayores recursos les permiten generalmente mayor acceso al ente público, y por ende mayores ventajas fiscales (BM, 2010, p. 37).

Específicamente, el BM se refiere a las pymes, las cuales considera que son el motor de desarrollo de las economías emergentes y que ahogarlas en impuestos desincentiva el sector económico y el mercado en el país. El estudio del BM dice:

> Las pequeñas y medianas empresas son los principales motores de la competencia, el crecimiento y la creación de empleo, sobre todo en países en desarrollo. No obstante, en estas economías el 80% de la actividad económica se realiza en el sector informal. Las empresas pueden mostrarse reticentes a introducirse en el sector formal a causa de una burocracia y regulación excesivas. (BM, 2010, p.3)

Con lo anterior, para el Banco Mundial es fundamental tener en consideración los efectos que la política tributaria causan a las clases medias. Sus informes suelen ser un diagnóstico bastante acertado de la realidad colombiana. Sin embargo, los temas a los que el Estado ha dado mayor peso suelen crear regresividad, por ejemplo, con las medidas frente al IVA.

Considero que los informes que realiza el Banco Mundial son un diagnóstico del país, que pondera una serie de factores fiscales estableciendo una jerarquía en importancia y sugiriendo su apoyo a unos sobre otros, siendo este ejercicio regresivo debido a que beneficia a grandes sectores económicos. Para exponer lo mencionado anteriormente, el BM elaboró la tabla 50:

Tabla 50. *Anexo IV. Regulaciones tributarias en el impuesto sobre la renta*.

ID	**Norma Legal**	**Descripción**	**Elemento o minoración estructural** **[compensación de gastos fiscales]**	**Objetivo** **f: exenciones subjetivas** **e: Razones técnico-tributarias o minoraciones estructurales**	**Signo del GastoTributario** **(+) costo fiscal** **(-)sobretributación**
88	ET Art. 23	Las instituciones de educación superior aprobadas por el Instituto	no	f	+

		Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, que sean entidades sin ánimo de lucro.			
89	ET Art. 23	Los hospitales que estén constituidos como personas jurídicas sin ánimo de lucro y las personas jurídicas sin ánimo de lucro que realicen actividades de salud.	no	f	+
90	ET Art. 23	Los sindicatos, las asociaciones de padres de familia, las sociedades de mejoras públicas, las organizaciones de alcohólicos anónimos, las juntas de acción comunal, las juntas de defensa civil, las juntas de copropietarios administradoras de edificios organizados en propiedad horizontal o de copropietarios de conjuntos residenciales, las asociaciones de ex alumnos, los partidos o movimientos políticos aprobados por el Consejo Nacional Electoral, las ligas de consumidores, los fondos de pensionados, así como los movimientos, asociaciones y congregaciones religiosas, que sean entidades sin ánimo de lucro.	no	f	+
91	ET Art. 23	Las asociaciones de hogares comunitarios y hogares infantiles del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o autorizados por este y las asociaciones de adultos mayores autorizado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.	no	f	+
31	ET Art. 22	El sector público	no	En general, el sector público no produce utilidades, si las produjera y fuesen gravadas habría sencillamente una transferencia interna de recursos.	+
32	ET Art. 22	El Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero.	no	En general, los fondos no se consideran contribuyentes, pero sí los partícipes de los mismos.	+

33	ET Art. 23	Los fondos mutuos de inversión y las asociaciones gremiales cuando no realicen actividades industriales y de mercadeo.	no	En general, los fondos no se consideran contribuyentes, pero sí los partícipes de los mismos.	+
34	ET Art. 23-1	Los fondos de inversión, los fondos de valores y los fondos comunes que administren las entidades fiduciarias.	no	En general, los fondos no se consideran contribuyentes, pero sí los partícipes de los mismos.	+
35	ET Art. 23-2	Los fondos de pensiones de jubilación e invalidez y los fondos de cesantías.	no	En general, los fondos no se consideran contribuyentes, pero sí los partícipes de los mismos.	+
3	ET Art. 254	Descuento por impuestos pagados en el exterior, limitado al monto del impuesto que debe pagar en Colombia por las mismas rentas.	Sí	e	Es un elemento estructural que busca corregir la doble imposición. Aplica para los contribuyentes del impuesto sobre la renta que hayan obtenido rentas de fuente extranjera sujetas a impuesto sobre la renta en el país de origen.
4	ET Art. 256:	Descuento para empresas nación	Sí	e	Es un elemento estructural que aplica a ingresos obtenidos en el exterior por actividades de transporte internacional. Se suele establecer en otras legislaciones a condición de reciprocidad con otros países. En un enfoque conceptual de la renta sería gasto tributario, pero puede entenderse que es una aplicación de los tratados y convenios internacionales de los que Colombia es parte. Aplica para las empresas colombianas que desarrollan actividades de transporte internacional marítimo o aéreo. El descuento equivale al porcentaje que representen los ingresos internacionales en el total de los ingresos

Fuente: Banco Mundial – BM. (2012, pp.151-164).
Elaboración propia. Modificaciones del autor, se tuvieron en consideración únicamente los objetivos en exenciones subjetivas.

De acuerdo a la tabla 51, el Banco Mundial afirma que es necesario establecer medidas que regulen las Entidades Sin Ánimo de lucro en sectores de educación y salud, gremios sindicales, movimientos y partidos políticos, fondos de pensionados, congregaciones religiosas, en contraste con empresas que paguen impuestos

pagados en el exterior, los cuales considera que generan minoración y por ende no afectan el fisco del Estado, razón por la que es considerado como una buena práctica.

Tabla 51. *Recomendaciones del BM para los impuestos en el contenido de la Reforma Tributaria de 2014*.

	Antes Reforma Tributaria	**Reforma Tributaria 2014**	**Recomendaciones BM**
Impuesto al Patrimonio	Sí, Tarifas 1% a 6%	Reemplazado por Impuesto a la Riqueza Tarifa 0,2% a 1,5%	NO
Sobretasa a Impuesto a la Renta (CREE)	9%	13%	IMAN e IMAS[15]
Tarifa general IVA	16%	16%	Aumento de IVA.
***Devolución dos puntos del IVA**	SÍ	NO	NO
Impuesto a Dividendos	NO	NO	SÍ
Exenciones al Impuesto a la Renta y al IVA	SÍ	SÍ	NO
***Medidas contra la evasión**	SÍ	SÍ (Normalización tributaria)	SÍ (penalización)

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al IVA, el BM considera insignificante el costo en términos de GINI, comparado al beneficio de ingresos al PIB que esto implica, por eso recomienda IVA. Con relación a lo mencionado se puede ver que

> Las exenciones/exclusiones del IVA no son una herramienta de política efectiva, en relación con el costo, de cara a la reducción de la desigualdad. Por cada 0,1 por ciento del PIB perdido en los ingresos, el coeficiente de Gini se ve reducido únicamente en 0,033 puntos porcentuales (BM, 2012, p.97).

Lo fundamental para el BM es seguir las siguientes recomendaciones, en donde se ve claramente plasmada la influencia que tiene sobre el país:

[15] El Gobierno, en 2012, aprobó reformas fiscales elaboradas para mejorar el impacto de la política fiscal sobre la desigualdad y la reducción de la pobreza. Un componente clave de las reformas fue el nuevo sistema de impuesto sobre la renta, Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN), cuyo objetivo fue incrementar los impuestos sobre La renta de parte del 0,6 por ciento superior de la población (BM, 2014, p.37).

Tabla 52. *Principales Indicadores Económicos, 2012-2014*.

Indicadores	2012	2013	2014
PIB Nominal (COP miles de millones)	664,240	710,497	757,506
PIB per cápita (COP)	14,259639	15,074,161	15,864,953
PIB per cápita (USD)	7,930	8,066	7,930
PIB real (variación anual %)	4.00	4.9	4.4
Inflación (fin del periodo anual %)	3.2	2.0	2.9
Deuda pública (total % PIB)	32.2%	34.5%	37.7%
Reservas internacionales (meses de importación)	7.4	6.9	8.7

Fuente: BM (2015, p. 9).

Para el Banco Mundial es menester que Colombia tenga niveles estables del Producto Interno Bruto nominal, per cápita y real y en lo posible que vaya en aumento anualmente, así mismo como una inflación estable que tienda en lo posible a disminuir, una deuda pública manejable que pueda ser pagada y reservas internacionales que garanticen un monto en dólares que respalde la deuda.

Al respecto, el Banco Mundial (2018) muestra que “un incremento de los ingresos tributarios como resultado de una serie de reformas tributarias, los ingresos totales del gobierno general aumentaron del 25,2 al 27,5 por ciento del PIB en 2014” (BM, 2018, p. 12). A lo que se agrega:

> Un sólido marco macroeconómico con una meta de inflación y un tipo de cambio flexible. Apoyó el crecimiento robusto y resiliente durante los últimos 15 años y ha ayudado a que Colombia logre y mantenga su calificación del grado de inversión (BM, 2018, p. 38).

Respecto al CREE Y al impuesto a la riqueza el Banco Mundial considera que aumentan la tarifa efectiva y el tiempo de pagos, por ende, considera que no es conveniente, la institución afirma que “en 2014 crearon 2 nuevos impuestos nacionales (impuesto sobre la renta para la equidad —CREE— y el impuesto a la riqueza) con los que se aumentaron el tiempo y el número de pagos de impuestos en todas las ciudades” (BM, 2017, p. 6).

Finalmente, el Banco Mundial emite unas recomendaciones o alternativas sobre la política económica tributaria del país, como lo muestra la siguiente tabla (45) elaborada por la entidad:

Tabla 53. *Alternativas ilustrativas de política*.

Tabla 8. Alternativas ilustrativas de política Reforma de Política	**Fuente de recaudo tributario adicional**	**Impacto Inicial**	**Uso del recaudo tributario adicional**	**Impacto sobre coeficiente de Gini fiscalmente neutro**
A.1. Impuesto sobre la renta personal	(1) eliminar la exención del primer 25 por ciento de los ingresos; (2) eliminar la deducción por cuentas de ahorros voluntarios; (3) introducir la tributación de los ingresos por pensiones.	Recaudo tributario: +0,9% del PIB Coeficiente Gini: -0,7	(1) Declaración de renta trabajadores independientes (2) Ampliación programa Familias en Acción	-0,70 -1,90 -0,52 **= -3,12**
A.2. Impuesto sobre la renta personal	(1) eliminar la exención del primer 25 por ciento de los ingresos; (2) eliminar la deducción por cuentas de ahorros voluntarios; (3) introducir la tributación de los ingresos por pensiones.	Recaudo tributario: +0,9% del PIB Coeficiente Gini: -0,7	(1) Ampliación programa Familias en Acción	-0,70 -1,17 **= -1,87**
B.1 IVA	(1) eliminar todas las exenciones del IVA (exceptuando educación, salud, transporte y *leasing*); (2) eliminar las exenciones por transacciones de finca raíz; (3) convertir todas las exenciones del IVA en exclusiones; (4) convertir todas	Recaudo tributario: +1,5% del PIB Coeficiente Gini: +0,6	(1) Declaración de renta trabajadores independientes (2) Ampliación programa Familias en Acción	+0,60 -1,90 -1,35 **= -2.65**

	las tarifas del IVA por debajo de la tarifa general al 16%.			
B.2 IVA	(1) eliminar todas les exenciones del IVA (exceptuando educación, salud, transporte y *leasing*); (2) eliminar las exenciones por transacciones de finca raíz; (3) convertir todas las exenciones del IVA en exclusiones; (4) convertir todas las tarifas del IVA por debajo de la tarifa general al 16%.	Recaudo tributario: +1,5% del PIB Coeficiente Gini: +0,6	(1) Ampliación programa Familias en Acción	+0,60 -2,00 **= -1,40**
Propuesta combinada más efectiva	Impuesto sobre la renta (A.1) y IVA (B.2)	Recaudo tributario: +2,3% del PIB Coeficiente Gini: 0,0	(1) Declaración de renta trabajadores independientes (2) Ampliación programa Familias en Acción	**-3,12** **-1,40** **= -4,52**
Propuesta combinada menos efectiva	Impuesto sobre la renta (A.2) y IVA (B.2)	Recaudo tributario: +2,3% del PIB Coeficiente Gini: 0,0	(1) Ampliación (2) Ampliación programa Familias en Acción	**-1,87** **-1,40** **= -3,27**

Fuente: BM (2011, p.25)**.**

Los informes del Banco Mundial tienden a comparar el efecto en el recaudo y el coeficiente de Gini. De tal forma que justifica políticas tributarias regresivas siempre y cuando las mismas compensen con aumento en el recaudo fiscal. En la tabla 45, la entidad ofrece dos propuestas para el país.

- Propuesta más efectiva: eliminación de exenciones del impuesto de renta para trabajadores y pensionados. Además, considera quitar todos los beneficios tributarios para el impuesto del IVA y tasar los movimientos de finca raíz.

Adicionalmente, crea la declaración del impuesto de renta para independientes y busca ampliar el programa Familias en Acción.

- Propuesta menos efectiva: incluye la propuesta anterior sin la declaración del impuesto de renta para independientes.

2.3 Fondo Monetario Internacional - FMI

> *El FMI es una institución pública establecida con dinero de los contribuyentes de todo el mundo. Es importante recordar esto, porque el Fondo no reporta directamente ni a los ciudadanos que lo pagan ni a aquellos a cuyas vidas afecta. En vez de ello, reporta a los ministros de Hacienda y a los bancos centrales de los Gobiernos del mundo.*
>
> (Stiglitz, 2002, p. 37)

El FMI fue creado en 1944 en una conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Bretton Woods, cuando 44 países acordaron establecer un marco de cooperación económica internacional destinado a evitar que se repitieran las devaluaciones cambiarias competitivas que contribuyeron a provocar la Gran Depresión de los años treinta. En la actualidad, su objetivo principal consiste en asegurar la estabilidad del sistema monetario internacional; es decir, el sistema de pagos internacionales y tipos de cambio que permite a los países y a sus ciudadanos efectuar transacciones entre sí (FMI, 2019).

Colombia viene siguiendo las recomendaciones del FMI en materia fiscal y tributaria. Gracias a la credibilidad que le ofrece la organización obtiene confianza internacional frente al mercado. Lo anterior acompañado por herramientas de política macroeconómica que son receta del FMI y que Colombia ha implementado. Adicionalmente, un clima de confianza en inversionistas y consumidores estimula las actividades económicas necesarias para que exista un crecimiento económico aceptable. En una de sus intervenciones, el ministro expresó lo siguiente:

> También hemos tenido muy buenos datos en materia de generación de empleo; tenemos una inflación perfectamente controlada dentro de los rangos que ha establecido el Banco de la República. Este fin de semana pasado tuve la oportunidad de asistir a una reunión de Ministros de Hacienda y Presidentes de Bancos Centrales, convocada por el Fondo Monetario Internacional en la ciudad de Santiago y aprovechando la visita varios periodistas de los medios latinoamericanos, *El Diario Financiero* de Chile, *El Universal* de México, *El Mercurio* de Santiago de Chile, me

> formularon todos la misma pregunta: por qué Colombia está dando tan buenos resultados, qué es lo que hace diferente a Colombia, y la respuesta que yo daba es Colombia tiene las herramientas de política permanentemente disponibles para actuar cuando sea necesario (…) Pero le decía yo a estos medios internacionales que quizás la mayor diferencia que existe hoy entre la economía colombiana y sus pares en la región es la confianza, la confianza que tienen los hogares colombianos y las empresas. ¿Qué significa confianza? Que los colombianos mantenemos dinámico el consumo, porque tenemos una percepción optimista, positiva, del futuro y las empresas invierten. Esa confianza es lo que hace la mayor diferencia (*Gaceta* 372, p. 28 – 29).

Así mismo, el FMI tiene un monitoreo permanente sobre el sistema tributario colombiano y realiza una evaluación sobre los impuestos que tiene el país. Respecto a la Reforma Tributaria de 2014 la organización calificó de manera positiva el impuesto CREE por considerarlo libre de exenciones, deducciones y trámites innecesarios que alteren su recaudo. A lo que el Ministro de Hacienda afirmó:

> El impuesto sobre la renta para la equidad, el CREE, el CREE es un impuesto que se introdujo en la Reforma Tributaria de 2012, la Ley 1607, donde el país dio un gran avance, el país hizo algo que hoy se está evaluando muy positivamente por parte de quienes analizan nuestro estatuto tributario, consideran que el CREE fue un gran paso, eso lo dice por ejemplo la OCDE, eso lo dice el Fondo Monetario Internacional, ¿por qué? Porque el CREE, a diferencia del impuesto de renta, es un impuesto que está menos perforado, que no tiene esa innumerable cantidad de beneficios bien sea a través de rentas exentas, deducciones, etcétera, que tiene el impuesto de renta, entonces tiene esa enorme ventaja que trata por igual a todo el mundo (*Gaceta* 372, p. 31).

Para el Ministro de Hacienda, las herramientas de política fiscal y tributaria que utiliza Colombia generan resiliencia económica frente a contingencias externas, como la crisis petrolera de 2014. Adicionalmente, el aspecto psicológico resulta ser uno de los motivos más importantes para que un inversionista o un consumidor confíen o no en una economía nacional. La confianza es la cristalización de la credibilidad psicológica internacional en un país. El Ministro de Hacienda dice:

> La semana pasada tuve la oportunidad de visitar fugazmente la ciudad de Santiago de Chile el sábado atendiendo una invitación del Fondo Monetario Internacional y tuve la oportunidad de ser entrevistado por varios diarios de circulación en nuestro continente el Mercurio de Santiago, el Universal de México, *Diario Financiero de Santiago* y todos me hicieron la primera pregunta, la misma pregunta, Ministro por qué Colombia está mucho mejor que los demás países de América Latina, cuál es la explicación, cuál es la fórmula de Colombia, qué es lo que han hecho ustedes diferente porque son número uno en América Latina en crecimiento, en generación de empleo, en disminución de la pobreza, y les dije mire, esto tiene una respuesta técnica y una respuesta psicológica, la respuesta técnica es que tenemos las herramientas para manejar nuestra economía y poder enfrentar turbulencias (…) Esa

> es la explicación técnica, la capacidad de respuesta, las herramientas de política macroeconómica, pero la principal respuesta a por qué Colombia va bien, es psicológica, es subjetiva, es que en Colombia tenemos confianza (…) los colombianos sabemos que vamos por el camino correcto (*Gaceta* 382, p. 152).

Por su parte, El Senador Jorge Enrique Robledo advirtió de manera crítica que la siguiente reforma tributaria también iba a seguir los senderos planteados desde el exterior:

> Es como en la Colombia de los sustos, no, no hemos salido de este y ya nos advierten que el año entrante nos van a imponer otra, y nos han dicho que va a ser según las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y de la OCDE, o sea que, va a ser según las recomendaciones de las transnacionales que operan en Colombia, porque nadie pensará que esas instituciones representan los intereses de los colombianos y no de los monopolistas extranjeros (*Gaceta* 372, p. 40).

2.3.1 Las funciones del FMI: supervisión, asistencia técnica y concesión de préstamos

La función del FMI es la de asesorar a los países miembros sobre políticas económicas y financieras que fomenten la estabilidad, reduzcan la vulnerabilidad ante las crisis y estimulen el crecimiento sostenido y un alto nivel de vida (FMI, 2018b). En sus estatutos de constitución queda consignado el deber del FMI de ayudar a los países a implementar políticas sólidas y adecuadas mediante sus funciones básicas de supervisión, asistencia técnica y concesión de préstamos:

Supervisión. De acuerdo con los estatutos de la organización “cuando un país ingresa en el FMI acepta la obligación de someter sus políticas económicas y financieras al escrutinio de la comunidad internacional” (FMI, 2018b). Por otra parte, el FMI examina el sistema monetario internacional y realiza una supervisión de las políticas económicas y financieras de los países miembros, evalúa si las políticas internas promueven la estabilidad de los propios países estudiando los riesgos que podrían generar para la estabilidad interna y de la balanza de pagos, y desarrolla asesorías sobre los ajustes de política necesarios. Así mismo, recomienda a los países conseguir estabilidad interna sin afectar la estabilidad mundial (FMI, 2018b).

Asistencia técnica. El FMI contribuye a fortalecer la capacidad para diseñar e implementar políticas económicas eficaces de los países miembros. Además, brinda

asesoramiento y formación en sus ámbitos de competitividad, incluidas las políticas fiscal y monetaria, así como la regulación de los sistemas financieros (FMI, 2018b).

Es necesario aclarar que ni la mejor política económica evita o erradica al 100% una crisis, pero es importante tener buena asistencia técnica en torno a las políticas que resuelvan los problemas macroeconómicos.

> Los flujos de inversión extranjera directa han sido dinámicos y complementados por un fuerte apetito por la deuda soberana de Colombia, mejoras constantes en la calificación crediticia soberana y un reciente aumento en el peso de Colombia en los índices de bonos globales. Como resultado, el gobierno ha podido alargar el vencimiento promedio de su deuda, emitir a rendimientos históricamente bajos y ampliar la base de inversionistas extranjeros. (FMI, 2015, p. 2).

En este orden de ideas, pueden verse las recomendaciones del FMI respecto a la estructura tributaria de Colombia, específicamente sobre la reforma tributaria de 2014:

> Los ingresos deben ser movilizados de manera que simplifiquen la estructura de impuestos existente, aumenten la progresividad, amplíen la base de impuestos y faciliten la inversión privada al garantizar la competitividad internacional. Algunas opciones podrían incluir el remplazo del impuesto corporativo tradicional con la estructura de exención simplificada del CREE, sustituir el impuesto a la renta personal tradicional con un IMAN extendido y aumentar la tasa de IVA (impuesto al valor agregado). Si se pudieran obtener ingresos suficientes de estas fuentes, podrían ayudar a reducir los impuestos no convencionales existentes (por ejemplo, el impuesto a la riqueza personal, el impuesto a las transacciones financieras, el IVA sobre los bienes de capital) para fomentar la inversión y el crecimiento. Se podrían lograr enormes ganancias en los ingresos mejorando la administración tributaria, incluso imponiendo sanciones penales por evasión fiscal, aumentando el número de funcionarios y fortaleciendo la tecnología de la información de la autoridad de la administración tributaria (FMI, 2015, p. 3).

Siguiendo estas recomendaciones, la Reforma Tributaria cambió el impuesto de los parafiscales por el CREE, para los empresarios esto significó una reducción del gasto sobre el trabajo. Además, al destinar gran parte del noveno punto adicional del CREE en el programa *Ser Pilo Paga*, el gobierno consiguió niveles de legitimidad política sustentados en asistencialismo y también hubo una destinación de recursos públicos a universidades privadas, lo que para el FMI fue visto con buenos ojos. En términos técnicos, el FMI muestra su diagnóstico respecto a las medidas tributarias que ha tomado Colombia:

> La formalización del mercado laboral ha mejorado como resultado de la reforma fiscal de 2012, que redujo los impuestos sobre el trabajo (...) en línea con los estándares de la OCDE, reducirá la incertidumbre para las empresas al mejorar el entorno de inversión y facilitar la planificación de recursos (FMI, 2015, p. 5).

Concesión de préstamos. El FMI ofrece asistencia financiera a un país miembro si no dispone de financiamiento suficiente y en condiciones accesibles para hacer frente a sus pagos internacionales, como el de la deuda, y así mismo, pueda mantener un nivel compensado de reservas para hacer frente a contingencias futuras (FMI, 2018b).

Existen los préstamos concesionarios que tienen una cuantía limitada y tasas de interés cercanas o iguales a cero. Al respecto, la entidad afirma:

> Los diversos instrumentos de crédito del FMI se adaptan tanto a los diferentes tipos de necesidades de balanza de pagos (efectivas, prospectivas o potenciales; a corto o a mediano plazo) como a las circunstancias específicas de los diferentes países miembros. Los países de bajo ingreso pueden obtener préstamos en condiciones concesionarias a través de los servicios disponibles en el marco del Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (FFCLP, véase Apoyo del FMI a los países de bajo ingreso). Los préstamos concesionarios tienen tasas de interés iguales a cero hasta fines de 2016 (FMI, 2016, p. 1).

Por otra parte, los préstamos no concesionarios tienen tasas de cargos que están basados en el mercado. Para Colombia aplica la Línea Flexible de Crédito - LFC (FMI, 2016, p. 2). Además, para el año 2015 se aprobó un nuevo acuerdo a favor de Colombia (DEG 3.900 millones, o US$6.000 millones) en el marco de esta Línea de Crédito (FMI, 2014, p. 34).

Colombia conservó su modesta nota BBB para el año 2015, hecho que la Reforma Tributaria de 2014 ayudó a mantener y que refleja el trabajo acucioso que tuvo el país en cumplir con los estándares de los organismos multilaterales (FMI, 2015). Adicionalmente, esta Línea Flexible de Crédito tiene tasas de interés que dependen de la nota obtenida, que conjuntamente a otros elementos permiten blindar la economía contra crisis externas e internas que suelen presentarse:

> El banco central ha aprovechado la ventaja de las abundantes entradas de capital para reconstruir las reservas internacionales netas, las cuales proporcionan un amortiguador contra los choques externos y son complementadas por el acceso a la Línea de Crédito Flexible del FMI (FMI, 2015, p.2).

En la región, gran parte de los préstamos del FMI fueron dirigidos a Colombia durante la última década. Este capital tuvo una aprobación, por lo general, como créditos precautorios que ayudaron a subsanar requerimientos urgentes de dinero, debido a causas externas e internas no plenamente contempladas por el país. Por su parte, el Marco Fiscal de Mediano Plazo le indicó al FMI que se cumplió con las condiciones aplicadas y de esta manera la entidad siguió brindando su apoyo. Con relación a lo anterior, Nemiña y Larralde indican lo siguiente:

> Hasta el momento, el retorno del FMI a la región muestra tres características. Primero, si bien hubo un incremento de sus desembolsos, su intervención financiera se caracterizó esencialmente por la aprobación de créditos precautorios. Segundo, su intervención se concentró en México y Colombia, con quienes acordó cuantiosos programas precautorios con la línea de crédito flexible, y en Centroamérica y el Caribe, donde aprobó acuerdos *stand-by* precautorios y realizó desembolsos respectivamente (Nemiña y Larralde, 2016, p. 30).

Lo fundamental para el FMI es garantizar que los países sigan en la medida de lo posible sus recomendaciones y de esta manera obtienen el “sello de aprobación” de la entidad. Los Estados que se alejan de estas recomendaciones son catalogados como países despistados y de esta forma, no solo pierde el apoyo del FMI, sino que también envía una mala señal internacional. Al respecto, Stiglitz plantea que:

> No sólo los países que buscan su ayuda, sino también los que aspiran a obtener su <<sello de aprobación>> para lograr un mejor acceso a los mercados internacionales de capitales deben seguir sus instrucciones económicas, que reflejan sus ideologías y teorías sobre el mercado libre (Stiglitz, 2002, p.43).

Para el Banco Mundial es muy importante que los países cuenten con la aprobación del FMI, porque de esta manera garantiza que el país va a seguir por senderos que las entidades financieras internacionales consideran como el adecuado. Stiglitz se refiere de la siguiente manera:

> Algo más grave para algunos de los países más pobres, que en cualquier caso tienen poco acceso a fondos privados, es que otros donantes (el Banco Mundial, la Unión Europea y muchos otros países) facilitan financiación sólo con la aprobación del FMI (Stiglitz, 2002, p.70).

2.3.2 Balance

Al firmar el tratado de cooperación con el FMI, Colombia acepta la injerencia del FMI. Aunque, la condicionalidad e influencia del FMI es evidente en la Reforma Tributaria 2014, esto no implica que el país siga absolutamente todos los lineamientos impuestos por la organización, sino que el país busca seguir las recomendaciones sin tomar medidas que afecten gravemente su recaudación. No obstante, la influencia del FMI, con relación a las otras entidades financiera internacionales, es más amplía, en la medida en que su "sello de aprobación" es garantía para Colombia de que la confianza de los inversionistas no descienda.

Línea de crédito flexible, acepta la supervisión inherente, que puede verse como una presión para establecer una regla fiscal rígida, para poder dar continuidad a los préstamos y la asistencia técnica. Al respecto:

> Conforme al Artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI, éste mantiene conversaciones anuales con los países miembros. Un equipo del FMI visita el país, obtiene información económica y financiera, y con ésta analiza, de manera mancomunada con las autoridades, la evolución del país y sus políticas en materia económica. Posteriormente, el FMI elabora un informe que sirve de insumo principal para el análisis del Directorio Ejecutivo. (FMI, 2019b).

Tabla 54. *Formato de balance FMI*.

	Antes Reforma Tributaria	**Reforma Tributaria 2014**	**Recomendaciones FMI**
Impuesto al Patrimonio	Sí, Tarifas 1% a 6%	Reemplazado por Impuesto a la Riqueza Tarifa 0,2% a 1,5%	NO
Sobretasa a Impuesto a la Renta (CREE)	9%	13%	SI (ideal para el FMI)
Tarifa general IVA	16%	16%	SÍ (al nivel de los países de la OCDE)
***Devolución dos puntos del IVA**	SÍ	NO	NO
Impuesto a Dividendos	NO	NO	SÍ
Exenciones al Impuesto a la Renta y al IVA	SÍ	SÍ	NO
***Medidas contra la evasión**	SÍ	SÍ (Normalización tributaria)	SÍ

*Los ítems con asterisco representan las modificaciones del autor.

Elaboración propia a partir de tablas anteriores.

2.4 Calificadoras de crédito: Moody´s Service Investors, Standard and Poor´s – S&P y Fitch and Rating.

Las calificadoras de crédito son sociedades que asignan notas a los valores de créditos en el mercado y con ello calculan el riesgo que pueden tener un bono por cualquier recurso captado del público (BRC, 2019).

La importancia de las agencias calificadoras de crédito sobre la Reforma Tributaria de 2014 fue manifestada por el Senador Efraín Cepeda Sanabria, diciendo lo siguiente:

> Tenemos que estar por encima de lo que la economía colombiana que va por muy buen camino, que ha sido elogiada en todos los ámbitos internacionales, que el señor Ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas, ha tenido la distinción, incluso, de mejor Ministro de las Américas, que las calificadoras de riesgo nos acompañan, que hemos venido cumpliendo la regla fiscal y por eso hoy es una de las economías que se mira con admiración, colocamos bonos a menos tasa de interés, las calificadoras de riesgo nos miran (*Gaceta* 79, p. 8).

Es muy importante resaltar que el senador Efraín Cepeda está desde 1998 en la comisión cuarta del senado manteniéndose allí hasta el año 2018 en donde cambio a la comisión tercera de senado para el periodo 2018 – 2022 y por eso es uno de los grandes expertos de las lógicas internas y externas que se mueven en las comisiones económicas del Congreso y por eso sus palabras reflejan una realidad internacional que afectó a la Reforma Tributaria de 2014.

Cárdenas también argumentó que las reformas tributarias en Colombia han seguido los parámetros internacionales y esto ha mejorado la calificación del país. En entrevista con *El Tiempo* (2016a) el ministro afirmó:

> El 9 de enero estaremos en Nueva York hablando con todas las firmas calificadoras para explicar en qué consistió la reforma y los efectos esperados. Estoy seguro y confiado que con nuestra explicación se despejarán las dudas y se reafirmará la calificación BBB, que es la más alta que ha tenido Colombia en toda su historia. Colombia sigue siendo un país que atrae mucha inversión extranjera, con esta reforma se despejan algunas dudas que han tenido las calificadoras y esto debe reforzar la confianza en el país.

A lo que respecta a las agencias, existen un número plural de calificadoras de crédito a nivel mundial; sin embargo, son tres empresas las que tienen mayor poder internacional, prestigio y confianza. Esta lista de las tres empresas pioneras en

materia de calificación de créditos se encuentra encabezada por Moody's Investors Services Asistan, conocida y catalogada como la gigante de la industria; en segundo lugar se encuentra su gran competidor, Standar and Poor's y finaliza con Fitch Ratings.[16]Las agencias calificadoras de crédito cumplen principalmente tres roles, así:

- **Servicios de información:** Al tener una información privilegiada permite a las agencias crear investigaciones bastante acertadas sobre la economía de un país[17] y de los riesgos de incumplimiento de pago que puede tener.

> A diferencia de otros tipos de opinión, como las ofrecidas, por ejemplo, por médicos o abogados, estas opiniones de calificaciones no intentan ser un diagnóstico o recomendación. Más bien, su objetivo primordial es ofrecer a los inversionistas y participantes del mercado información sobre el riesgo crediticio relativo de emisores y de emisiones específicas de deuda que la agencia califica (S&P, 2014, p. 3).

- **Servicio de certificación:** La certificación hace referencia a la nota que obtiene el emisor y con ello los niveles de confianza internacional en la mitigación del riesgo de incumplimiento crediticio.

> Finally, a sovereign credit rating can be seen as a certification service, where e CRA insures investors of the capacity and willingness of the issuer to meet its financial commitments regarding interest payments and repayment of principal, on a timely basis. This is supposed to be reached through the measurement of the relative risk that an entity or transaction will fail (Naciri, 2017, p. 4).

Para comprender mejor la manera como se realiza las calificaciones es necesario que muestre la tabla elaborada por S&P para determinar las calificaciones de los emisores, siendo muy parecido a los de las otras agencias.

Tabla 55. *Resumen general de las calificaciones de riesgo para S&P*.

	AAA	Capacidad extremadamente fuerte de cumplir con sus obligaciones financieras. La calificación más alta.
	AA	Capacidad muy fuerte de cumplir con sus obligaciones financieras.

[16] Es necesario precisar que existe un número muy amplio de agencias calificadoras de créditos cuya línea de negocio se desarrolla a nivel doméstico o local, las cuales, para efectos del presente documento, no serán traídas a colación.

[17] Las agencias calificadoras de crédito en general califican empresas, países, bonos y a cualquier emisor de bonos, pero para efectos de la tesis voy a enfocarme en los países, ósea, en la calificación soberana.

GRADO DE INVERSIÓN	A	Capacidad fuerte de cumplir con sus obligaciones financieras, pero algo susceptible a condiciones económicas adversas y a cambios en las circunstancias.
	BBB	Capacidad adecuada para cumplir con sus obligaciones financieras, pero más sujeto a condiciones económicas adversas.
	BBB-	Considerada la calificación menor dentro del grado de inversión por los participantes del mercado.
GRADO ESPECULATIVO	BB+	Considerada la calificación más alta en el área de grado especulativo por los participantes del mercado.
	BB	Menos vulnerable en el corto plazo, pero enfrenta una gran incertidumbre ante condiciones económicas, financieras y del negocio que sean adversas.
	B	Más vulnerable a condiciones económicas, financieras y del negocio adversas, pero actualmente tiene capacidad para cumplir con sus obligaciones financieras.
	CCC	Actualmente vulnerable y dependiente de condiciones económicas, financieras y del negocio favorables, para cumplir con sus obligaciones financieras.
	CC	Altamente vulnerable; no se ha presentado incumplimiento, pero se espera que sea una virtual certeza.
	C	Actualmente altamente vulnerable de impago y se espera que la recuperación final sea menor que la de obligaciones con calificaciones más altas.
	D	Incumplimiento de pago de obligaciones

		financieras o violación de una promesa imputada; también se usa cuando se ha presentado una petición de bancarrota o se ha tomado una acción similar.

Las calificaciones de 'AA' a 'CCC' pueden modificarse con un signo más (+) o menos (-) para mostrar la posición relativa dentro de las principales categorías de calificación.

Fuente: S&P (2014, p. 9).

> Si la calificación que otorga una agencia calificadora de crédito (acc) a una emisión es muy baja de acuerdo con las escalas que estandariza la misma calificadora, es muy probable que el riesgo de incumplimiento se materialice en detrimento del inversionista. Por el contrario, si la calificación es la más alta, la emisión podrá cumplir casi con total seguridad con sus obligaciones, y los inversionistas podrán entender que, a menos que confluyan circunstancias del mercado totalmente imprevistas, su dinero estará a salvo y recibirán lo que se les adeuda oportunamente (…). Existe un elemento de notable importancia al momento de tomar la decisión respectiva: el riesgo (Falla, 2014, p. 6-7).

- **Servicio de monitoreo y seguimiento:** El monitoreo permite llevar un seguimiento de la estabilidad y del cumplimiento crediticio de un país o de un emisor de bonos.

> A fin de medir el desempeño de sus calificaciones crediticias, Standard & Poor's realiza estudios para monitorear las tasas de incumplimiento y transición, estas últimas se refieren a cuánto ha cambiado una calificación, al alza o a la baja, durante un determinado período. Las calificadoras emplean estos estudios para refinar y actualizar sus métodos analíticos utilizados para arribar a sus opiniones de calificación (S&P, 2014, p. 15).

El seguimiento que realizan las agencias garantiza a los inversores una continuidad en la información que utilizan para la toma de decisiones. Una de las principales acciones que tienen las agencias es la de mantener actualizadas sus calificaciones y con ello reducir el riesgo de contingencias.

> En general, las calificadoras dan seguimiento a los acontecimientos que podrían afectar el riesgo crediticio de un emisor o de una emisión específica de deuda sobre la que han asignado una opinión de calificación. En el caso de Standard & Poor's, el objetivo de este proceso de seguimiento es mantener la calificación actualizada, mediante la identificación de factores que pueden generar un alza o una baja de la misma (S&P, 2014, p. 13).

Las calificaciones están dirigidas hacia inversionistas, intermediarios, emisores y empresas e instituciones financieras. Actores que son fundamentales en el proceso

de emisión, calificación y compra de bonos crediticios. A continuación, voy a explicar cada uno de ellos:

1. Inversionistas. Existen diversas personas naturales y jurídicas que realizan inversiones especulativas debido a la rentabilidad que tienen. Grandes grupos del sector financiero suelen hacer este tipo de inversiones generando bastante rentabilidad.

> Los inversionistas institucionales, incluyendo fondos de inversión, fondos de pensión, bancos y aseguradoras, a menudo utilizan las calificaciones crediticias para complementar sus propios análisis crediticios de emisiones de deuda. Además, los inversionistas institucionales pueden utilizar las calificaciones crediticias para establecer umbrales de tolerancia al riesgo crediticio y lineamientos de inversión (S&P, 2014, p. 5).

2. *Intermediarios.* son los facilitadores del proceso de venta y compra de bonos.

> La banca de inversión ayuda a facilitar el flujo del capital de inversionistas a emisores. Los banqueros pueden utilizar las calificaciones crediticias para comparar el riesgo crediticio relativo de diferentes emisiones de deuda, así como para establecer el precio inicial de las emisiones de deuda que estructuran y contribuir en la determinación de la tasa de interés que estas paguen (S&P, 2014, p. 5).

3. *Emisores.* son los que emiten los bonos.

> Los emisores, incluyendo empresas, instituciones financieras, gobiernos nacionales, estados, ciudades y municipios, usan las calificaciones crediticias para ofrecer opiniones independientes sobre su calidad crediticia y la de sus emisiones de deuda (S&P, 2014, P. 5).

4. Empresas e instituciones financieras. el sector financiero necesita información sobre el riesgo que corre al prestar dinero.

> Las empresas e instituciones financieras, especialmente las que participan en transacciones con exposición al crédito, pueden utilizar las calificaciones crediticias para evaluar el riesgo de contraparte, que es el riego potencial de que una de las partes en un acuerdo o contrato de préstamo no cumpla con sus obligaciones (S&P, 2014, P. 5).

Los criterios que utilizan las calificadoras para la ejecución de sus actividades de monitoreo, certificación y supervisión, son muy parecidos entre sí. Son pocos los elementos que distinguen la especialidad de cada una de las tres principales empresas dedicas a esta labor. En términos generales, estos criterios se basan en indicadores, tales como, el PIB, Presupuesto General de la Nación, el pago de obligaciones crediticias, la confianza internacional, los niveles de deuda y la austeridad en el gasto.

2.5 Moody's Investors Servicie – Moody's

> *Vivimos de nuevo en un mundo de dos superpotencias. Están los Estados Unidos y Moody's. Los Estados Unidos pueden destruir un país al nivelar este con bombas: Moody's puede destruir un país degradando sus bonos en el mercado.* (Thomas L. Friedeman, *The New York Times*, 1995).

Moody's Investors Services es un conglomerado empresarial que realiza investigaciones, informes, calificaciones y análisis de los mercados financieros a nivel mundial, siendo Mood'ys Coporation la compañía Matriz, sus recomendaciones son las que más tiene mayor credibilidad en la especulación crediticia de bonos (Moody's, 2019).

Para la calificadora Moody's, Colombia tiene un sistema económico sólido que le permite mantenerse a través del tiempo y esto genera confianza en la inversión internacional. Las reformas tributarias han llegado para mantener el presupuesto, sin afectar el pago de las grandes empresas y con ello asegurar el flujo de capitales en el territorio. En relación con la Reforma Tributaria de 2014 la agencia considera:

> La perspectiva estable capta nuestra opinión de que, aunque Colombia se enfrenta a posibles vientos en contra, el país podrá superarlos sin un deterioro significativo de sus indicadores de crédito soberano. En nuestra opinión, los dos vientos en contra clave son: (i) el vencimiento del impuesto a la riqueza y los impuestos a las transacciones financieras durante esta administración, y (ii) la disminución del crecimiento en la producción de petróleo como resultado del aumento de los ataques a oleoductos y las continuas protestas de la comunidad. Con respecto al primer punto, entendemos que el gobierno planea extender estos dos impuestos más allá de su fecha de vencimiento original de diciembre de 2014. Sin embargo, es probable que esos impuestos expiren en algún momento durante esta administración. Nuestra opinión es que antes de que eso suceda, el gobierno intentará asegurar la aprobación de una reforma fiscal para remplazar la posible pérdida de ingresos; aún no se ha propuesto este tipo de reforma. (Moody's, 2014).

Para la agencia los niveles de crecimiento moderados afectan las perspectivas de inversión de empresas no petroleras, el recaudo por impuestos del Estado y la consolidación fiscal que Moody's le recomienda al país.

> Un panorama deprimido en términos de crecimiento podría generar un riesgo negativo para el gobierno sobre su capacidad de incrementar sus ingresos a partir de la recaudación de impuestos. Además, los prospectos de crecimiento nulo para los principales socios comerciales del país, también limitan el potencial de crecimiento para las exportaciones no petroleras, y por tanto los ingresos tributarios relacionados a estas (Moody's, 2016a).

Según Moody's, la ley 1739 de 2014 le permitió al país aumentar su recaudación por medio la Normalización Tributaria, debido a que varios evasores decidieron declarar, consiguiendo con esto calmar temporalmente sus problemas fiscales.

> Mientras las perspectivas de precios para el precio del petróleo permanecen a la baja, se espera que los ingresos del gobierno se reduzcan en 1.1% debido a este concepto. Para poder compensar esta pérdida de ingresos, este gobierno planea aplicar estrictas medidas anti-evasión, y mejorar (simplificar) el régimen fiscal (Moody's, 2016a).

En suma, Moody's tuvo en cuenta dos ejes fundamentalmente para situar a Colombia en Baa2, siendo los siguientes:

> i) Colombia tiene un marco de política (fiscal) robusto y mostro una respuesta efectiva ante el impacto causado por los términos del tratado (de comercio), por lo cual logra mantener unas métricas crediticias en línea con sus pares en Baa2.
>
> ii) La anticipada implementación de una reforma fiscal estructural e integral para asegurar el cumplimiento de la regla fiscal y preservar la calidad de la deuda crediticia soberana (Moody's, 2016b).

Para la agencia una reforma tributaria estructural debe bajar impuestos corporativos y aumentar la base gravable en impuestos directos, con ello considera que se estimula la inversión y así Colombia puede mejorar su calificación.

> Para lograr esto, esperamos que las autoridades (gubernamentales) aseguren el trámite de una reforma fiscal estructural en el segundo semestre de 2016, basándose en las recomendaciones de un comité de expertos, incluyendo medidas para ampliar la base tributaria y reducir la carga corporativa. La implementación de esta reforma tributaria será clave para mantener la credibilidad crediticia y mantener una perspectiva estable en la calificación (crediticia) del gobierno en Baa2 (Moody's, 2016b).

Las medidas que ha tomado Colombia respecto a la recaudación fiscal han sido bien calificadas por Moody's; sin embargo, la agencia considera que se deben hacer avances significativos para aumentar el grosor del Presupuesto General de la Nación en comparación con los países de la región.

> La fortaleza fiscal de Colombia está basada en una política fiscal prudente y un peso de la deuda moderado. Sin embargo, debido a que el ratio de los ingresos sobre el PIB es significativamente menor que el de otros países similares, y a la pérdida de ingresos derivados de hidrocarburos la cual se mantendrá en el futuro próximo, implica que medidas legales son necesarias para preservar la solidez fiscal del gobierno y mantenerla en un punto similar a países con calificación Baa2 (Moody's, 2016b).

Para que Colombia mantenga una perspectiva estable, Moody's tiene en cuenta que siga la regla fiscal y demás, que la estructura tributaria le garantice al país tener los recursos necesarios de funcionamiento y pago de la deuda.

> La perspectiva estable de la calificación crediticia de Colombia Baa2 es predicada en la implementación de una reforma tributaria duradera para que se mantenga la credibilidad del marco fiscal y se asegure el cumplimiento de la regla fiscal. Esta perspectiva estable encapsula nuestras expectativas de que las autoridades serán capaces de implementar ajustes estructurales para soportar el impacto de la caída del precio del petróleo sobre las cuentas fiscales y externas, mediante un trámite seguro de una reforma tributaria en la segunda mitad del 2016 (Moody's, 2016b).

Finalmente, para la calificadora es muy importante que el país tenga la Línea de Préstamo Flexible con el FMI porque de esta manera garantiza la sostenibilidad fiscal por medio de la deuda, sobre todo en momentos de crisis económica como sucede con la baja de las materias primas.

> La historia de Colombia es de políticas macroeconómicas coherentes y predecibles, un impecable registro de pago de deuda, y aumentos en las reservas internacionales lo cual limita el impacto que pueda venir de un choque externo. Además, la renovación de una línea de crédito flexible por $5.8 USD billones con el FMI provee asistencia externa adicional (Moody's, 2013).

2.6 Standard and Poor´s – S&P

Esta agencia es una empresa con sede en Nueva York, subsidiaria de la famosa S&P Global. Antiguamente se llamó Poor's Publishing Standard Statistics y es una de las grandes calificadoras a nivel mundial (S&P, 2019).

Para S&P las reformas tributarias garantizan el Presupuesto General de la Nación (PGN) y el pago de la deuda. Para la agencia la Reforma Tributaria de 2014 aseguró la disciplina fiscal en conjunto con otras estrategias como la regla fiscal.

> Desde que asumió el cargo en 2010, el gobierno se ha enfocado en implementar importantes reformas fiscales y en mejorar la infraestructura del país. La reforma fiscal incluyó una nueva regla fiscal, reforma tributaria, reforma de las regalías, reforma al impuesto a la nómina (y cambios constitucionales para fortalecer la disciplina fiscal) (S&P, 2016a, p. 7).

La disciplina fiscal es punta de lanza de las políticas económicas internacionales, porque garantiza que el Estado siempre va a cumplir con sus obligaciones fiscales. "En 2015, la deuda neta del gobierno general aumentó a 35%

del PIB, desde 31% en 2014, lo que refleja el impacto de la depreciación del peso frente el dólar y de un mayor déficit" (S&P, 2016a, p.14). Por eso, para Standard and Poor's la regla fiscal es muy importante, porque garantiza la balanza presupuestal del Estado y la disminución del déficit anual.

> El gobierno de Santos fortaleció aún más el marco de política fiscal de Colombia al aprobar leyes que aumentaron la base de ingresos, que redujeron el impuesto a la nómina, y que introdujeron una regla fiscal que establece un límite para el déficit estructural del gobierno central, que permite un gasto contra cíclico limitado. La regla fiscal busca una reducción gradual en el déficit del gobierno central durante la próxima década, con un déficit estructural de 1% del PIB para 2022 (S&P, 2016a, p. 13).

Las reformas tributarias posteriores no han conseguido alivianar los choques externos que el país ha recibido y por ende el rendimiento no ha sido el esperado por la calificadora que considera que las reformas tributarias deben garantizar los objetivos de presupuesto que tiene el país.

> Si el déficit fiscal no logra reducirse lo suficiente y la deuda neta del gobierno general con respecto al PIB aumenta más de lo esperado -lo que podría deberse entre otras cosas, a un mayor gasto relacionado con la implementación de los acuerdos de paz o un desempeño aún insatisfactorio de la reforma tributaria -, también podría dar como resultado una baja de la calificación. Por último, un retroceso imprevisto en el proceso de paz también podría afectar las perspectivas de crecimiento y exacerbar el debilitado perfil externo de Colombia (S&P, 2017b).

Lo fundamental para S&P son los niveles de deuda que tiene el país y las medidas de política fiscal para alivianarlos, sin importar criterios de equidad que están escritos en la Constitución colombiana y que no son relevantes para la agencia.

> Esperamos que el cambio en la deuda del gobierno general de Colombia promedie 3.1% del PIB durante 2017-2020, que es una tendencia descendente desde el promedio relativamente elevado de 5.9% durante el periodo 2014-2015 (S&P, 2017b).

Las calificaciones soberanas parten de la deuda, pero también la agencia califica al rendimiento del sector financiero dentro del país, y la rentabilidad y los procesos de acumulación son fundamentales para considerar a Colombia como un territorio propicio para la inversión.

De esta manera, la agencia ejerce un efecto de vigilancia crediticia sobre el sector público y privado y con ello establece el valor relativo de los bonos de ambos

grupos en el mercado. En la tabla 56 aparece la información de la clasificación de S&P para Colombia con una nota de BBB y un monitoreo estable, lo que le permite seguir avanzando en su confianza inversionista, al tiempo que adapta sus políticas a los estándares internacionales.

Tabla 56. *Información de la clasificación de S&P para Colombia*.

Calificación	Fecha de calificación	Efecto de temporizador / Perspectiva	Efecto temporizador / Fecha de la perspectiva
BBB	11 – Dic – 2017	ESTABLE	11 – Dic – 2017

Fuente: S&P (2017).

Para S&P (2017), la nota soberana depende de la medición estadística de datos cuantitativos y cualitativos que muestran las instituciones del Estado: “El marco analítico para calificar a los emisores soberanos consiste en análisis cuantitativos y cualitativos de una serie de factores crediticios”. Entre los factores se encuentran el institucional, el económico, el fiscal, el monetario y los instrumentos financieros, que fueron evaluados para Colombia y asignada su calificación.

2.7 Fitch and Ratings

Esta agencia es la tercera más importante a nivel mundial y también hace parte de un conglomerado empresarial mundial llamado Fitch Group, el cual a su vez es propiedad de Hearst (FitchRatings, 2019).

Para Fitch and Ratings existen dos instituciones en Colombia que son fundamentales para continuar con la estabilidad macroeconómica en el país que sigue los indicadores propuestos por la agencia y a su vez permiten aprobar reformas tributarias necesarias para la consolidación presupuestal; estas son el Banco de la República y el Congreso. A lo que la agencia hace referencia de la siguiente manera:

> Los pesos y contrapesos en el sistema político de Colombia, los cuales son notablemente el consenso público que apoya la estabilidad macroeconómica y que facilitó la reforma tributaria, las normas y el marco fiscal, las facultades del congreso y el banco central independiente, actúan como las limitantes principales de cambios mayores en la política económica (FitchRatings, 2018).

Aspectos como la orientación política de los partidos que gobiernan son fundamentales para la agencia. Por ejemplo, en Colombia consideran como estable que los legisladores en el Congreso sean de derecha o por lo menos de centro derecha. Tendencia que la coalición de Unidad Nacional tiene y así mismo el principal partido de oposición el Centro Democrático, ambos manejan un discurso macroeconómico que apunta a cumplir con los indicadores que internacionalmente se le sugieren al país y aspiran a atraer la inversión extranjera directa como mecanismo de desarrollo.

> El dominio que prevalece por parte de partidos de derecha y centro-derecha en las elecciones recientes del congreso de Colombia debería de reforzar el marco macroeconómico y fiscal del país, según Fitch Ratings. Es probable que los resultados electorales contribuyan a que continúe el historial de Colombia respecto a su política económica efectiva, incluyendo la consolidación fiscal gradual a mediano plazo (FitchRatings, 2018).

Para Fitch no es relevante que las reformas tributarias en el país sigan criterios de progresividad como indica la constitución colombiana, sino que son consideradas como practicas necesarias para alcanzar con el presupuesto general de la nación y también para seguir con una consolidación fiscal deseada por el país y por la agencia.

> El déficit fiscal está en una tendencia decreciente y Fitch espera que el Gobierno alcance su objetivo revisado de déficit central de gobierno de 3,6%. Su objetivo de 3,1% en 2018 es creíble con base en la contención del gasto, especialmente en inversiones en activos fijos, así como ingresos adicionales provenientes de la reforma tributaria que se aprobó en diciembre de 2016 (FitchRatings, 2017).

Específicamente sobre la Reforma Tributaria de 2014, la agencia la consideró como una ley fundamental para cumplir con las necesidades de financiamiento para los siguientes años, debido a que impuestos como el de patrimonio se desmontaban y esto generaba un faltante considerable en el presupuesto.

> Mientras tanto, eventualmente la culminación del impuesto a las transacciones financieras y la desaparición gradual del impuesto a la riqueza podría reducir aún más la relativamente baja base de ingresos de Colombia (esperamos que los ingresos del gobierno central alcancen un pico del 17.2 del PIB para alcanzar las expectativas del 2014 de déficit fiscal objetivo de 2.3% del PIB). Si la pérdida de ingresos no puede ser compensada a través de más formalización y mayor eficiencia en la recolección de impuestos, la limitada base de contribuyentes, un perfil de gastos rígido, y

> presiones por gastos restringirán severamente una futura consolidación fiscal y flexibilidad en las políticas (FitchRatings, 2014).

La caída de los precios del petróleo afectó directamente las finanzas de Colombia y por eso el país recurrió a aumentar su base gravable para afrontar la situación sin dañar la inversión y con ello mantener sus notas crediticias frente a la agencia.

> El gobierno puso a consideración una reforma tributaria para mantener el recaudo del gobierno central cerca del 17% del PIB, debido a los menores ingresos derivados del petróleo e impuestos prontos a expirar, ya que estos pudieron incrementar los desafíos para cumplir con la regla fiscal del país. Sin embargo, mayores caídas en los precios internacionales, la culminación exitosa del proceso de paz, o presiones de gasto social adicionales pueden ocasionar que las autoridades hagan mayores ajustes sobre la política fiscal (FitchRatings, 2014b).

Situación que se repetiría dos años después debido que el país necesitó otra vez un aumento en sus recaudos tributarios para poder afrontar la crisis del petróleo, pero también para tener los recursos suficientes para afrontar el proceso de paz y evitar su disolución.

> La reforma tributaria propuesta muestra el compromiso del gobierno Colombiano con solventar la pérdida de ingresos provenientes del petróleo, reconstruir la base de contribuyentes, y apoyar la formalización de la economía y la recuperación de la inversión, de acuerdo a Fitch Ratings. Sin embargo, a final de cuentas, debido el rechazo que sufrió el proceso de paz la propuesta final está expuesta al riego de diluirse (FitchRatings, 2016b).

Otras consideraciones que son tomadas por Fitch tiene que ver con el entramado internacional que supone seguir varios organismos internacionales al mismo tiempo y con ello tener un prestigio internacional que le permita al país mejorar sus calificaciones crediticias. Por ejemplo, para la calificadora es una buena señal que Colombia haya aspirado ingresar a la OCDE y al final conseguirlo en el 2018. La agencia señala que:

> Entrar a la OCDE representa una oportunidad para Colombia para lograr mayor progreso en reducir las debilidades estructurales relativas a sus pares con el mismo grado de inversión, en términos de robustez institucional, competitividad, distribución de la riqueza y el estándar de vida. Lograr progreso en esas áreas haría que Colombia pudiera tomar ventaja de su apertura económica y cooperación de frontera con sus socios comerciales en el mundo (FitchRatings, 2013b).

Colombia ha mantenido varias estrategias para amortiguar cualquier escenario ajeno a sus políticas internas, como mantener reservas internacionales o tener una

Línea de Crédito Flexible con el FMI que le permita acceder a préstamos en momentos de insolvencia o de crisis económicas. Una vez más es claro la importancia que le dan las agencias a que el país tenga vínculos con otras organizaciones internacionales.

> La constante acumulación de reservas internacionales por el banco central de Colombia (Banrepublica) ha fortalecido su colchón externo, ya que la liquidez externa del país sobrepasa la media de países BBB. El estado soberano se convirtió en un prestamista neto en 2013. El acceso a la línea de crédito flexible del FMI da extra soporte a la capacidad de Colombia de absorber un choque externo (FitchRatings, 2013a).

De igual manera para 2015 la agencia consideró importante que Colombia renovara el acceso a la LCF debido a que la misma es una herramienta recurrente que tiene el país para conseguir financiación adicional a los impuestos y a los ingresos que recibe, a lo que considera que “Fitch expects Colombia to renew access to the International Monetary Fund's Flexible Credit Line (FCL) to further buttress Colombia's shock absorption capacity and policy credibility” (FitchRatings, 2015).

Es obligatorio para Colombia el crecimiento del Presupuesto General de la Nación para garantizar el pago de las obligaciones y así no bajar sus calificaciones. Sin embargo, las reformas tributarias son cada vez menos efectivas para lograr estos objetivos y el bajo crecimiento económico del país no ayuda.

> El déficit fiscal objetivo de 3.6% cuya revisión fue en 2017 fue logrado con ingresos mayores a los esperados, de acuerdo a cifras gubernamentales. Los ingresos del gobierno alcanzaron un 15.7% del PIB, desde un 14.9% en 2016. Este incremento se debe en parte a ingresos únicos y extraordinarios relacionados con demandas en el sector de telecomunicaciones y valorados en 0.5% del PIB. Los ingresos adicionales estimados de la reforma tributaria de 2016 no alcanzaron las expectativas, logrando solo 0.4% del PIB en 2017, menor que el 0.7% del PIB originalmente estimado (FitchRatings, 2018).

Por su parte, la calificadora Fitch Ratings decidió mantener la calificación colombiana de largo plazo en moneda extranjera y local en BBB con una perspectiva estable. Con eso, ya son cinco años con esta nota, desde que en septiembre de 2013 el país subió del BBB. En el comunicado emitido por la entidad, esta señaló que la calificación corresponde al reflejo de un largo historial de políticas macroeconómicas prudentes y consistentes del país, que han sustentado la estabilidad macroeconómica y financiera.

Comparación entre las tres agencias de calificación de crédito

Existen diferencias entre las tres grandes calificadoras, cada una pone mayor peso relativo a unos factores por encima de otros, esto sucede por las metodologías distintas que manejan para realizar sus cálculos. Todavía cabe resaltar que las tres organizaciones son en un 90% parecidas en los estándares que manejan para realizar sus calificaciones.

> Fitch y S&P parecen poner relativamente más peso en los pasivos contingentes del gobierno, mientras que Moody's parece poner más peso relativo en el riesgo de eventos, "del mismo modo, tanto Moody's como S&P parecen tener en cuenta un conjunto más amplio de factores al considerar la estructura económica general, incluidos discrepancias de ingresos, competitividad y factores proteccionistas (S&P), e innovación e inversión en capital humano (Moody's), en relación con Fitch" (FMI, 2010, p.16).

Tabla 57. *Estándares de calificaciones de las agencias sobre la política económica, tributaria y fiscal en Colombia*.

	Fitch	**Moody's**	**Standard & Poor's**
Crecimiento Macroeconómico.	*- PGN y Producto Interno Bruto - PIB per cápita.* *-Coherencia de las políticas monetarias y fiscales y credibilidad del marco político.* *-Sostenibilidad del camino del crecimiento a largo plazo.* *-Competitividad de la economía.* *- Profundidad de la demanda por la moneda local.* *- Capacidad para implementar políticas macro contra-cíclicas.* - Composición de la cuenta corriente	*- Producto Interno Bruto – PIB.* *- Volatilidad a largo plazo de la producción nominal.* *-Escala económica.* *-Integración económica y zonas de comercio internacional.*	*- Tasa y patrón de crecimiento económico.* *- Rango y eficiencia de la herramienta de política monetaria*. *-Tamaño y composición del ahorro y la inversión.* *-Dinero y expansión del crédito*. *-Comportamiento de los precios en ciclos económicos.*

	(estatal)		
Finanzas públicas.	*- Activos financieros del gobierno.* *- Posición soberana de activos externos netos.* *- Volatilidad de los ingresos del gobierno.* *- Radio de ingresos sobre PIB* *- Dinámica de pago de deuda pública a mediano plazo.* *- Credibilidad del marco de política fiscal y de las instituciones.* *-Flexibilidad financiera.*	*-La capacidad del gobierno para aumentar los impuestos, reducir el gasto, vender activos u obtener divisas (por ejemplo, de las reservas oficiales).*	*- Ingresos, gastos y superávit / déficit del gobierno general.* *- Compatibilidad de la postura fiscal con factores monetarios y externos.* *- Flexibilidad y eficiencia en la recaudación de ingresos.* *- Efectividad del gasto y presiones.* *-Tamaño y estado financiero de las empresas públicas no estatales.*
Deuda.	*- Tamaño y crecimiento de la tasa de la deuda pública* - Composición de la deuda gubernamental. (madures (bonos y TES), tasa de interés, moneda local). - Contingente para los pasivos financieros gubernamentales. - Madurez y estructura económica de los pasivos y activos financieros en el exterior.	*- Nivel de deuda.* - Pago de intereses e ingresos. - Estructura de la deuda gubernamental. -carga asociada a pagos de deuda -Dinámica de la deuda. - Deudas condicionadas. -Capacidad financiera.	*- Deuda pública bruta y neta del gobierno general.* - Porcentaje de los ingresos Corrientes dedicada al pago de intereses -Impacto del pago de la deuda. -perfil de la deuda y composición monetaria (Dólares, pesos, etc.). -Acceso a fondos discrecionales - Deuda y amplitud (en tiempo) de los mercados de capital

	- Distribución de los pasivos y activos financieros por cada sector económico. - Historial de pagos.		a nivel local.
Sector financiero	-Indicadores de riesgo macro – prudenciales. - Calidad de la banca y de sus supervisores. -Reservas para pago de pasivos en el sector bancario. -Participación de la banca extranjera.	- Fortaleza del sector financiero. - Reservas para pago de pasivos en el sector bancario.	- Robustez del sector financiero. - Efectividad del sector financiero.

Fuente: FMI (2010, p.16), con modificaciones propias.

El peso que le da cada calificadora no solo depende de los factores que considere más importantes, sino del tipo de país que analice. Es decir, no es lo mismo un país con un presupuesto pequeño que una potencia mundial, debido a que la segunda tiene mayor blindaje contra problemas externos e internos (FMI, 2010, p. 17).

Tabla 58. *Estándares de calificaciones de las agencias sobre la política económica, tributaria y fiscal en Colombia tomando los parámetros claves*.

	Fitch	**Moody's**	**Standard & Poor's**
Finanzas externas	- Flujo de capitales. - Voluntad de no residentes para renovar créditos y comprar bienes domésticos. - Porcentaje de la producción dedicada al pago de la deuda -Calidad de las reservas (internacionales	-Dinámica de la balanza de pagos. -Reservas internacionales en moneda no local. -Acceso a divisas no locales (Dólar, Euro, etc.). -Indicadores de vulnerabilidad debido a	- Impacto de las políticas fiscal y monetaria sobre la balanza de pagos. -Estructura de la balanza de pagos. -Composición del flujo de capitales. - Calidad de las reservas

	dólares, oro, etc.)	factores externos.	(internacionales dólares, oro, etc.)
Tasa de cambio	- Régimen de tasa de cambio. - Indexación y dolarización.	- Régimen de tasa de cambio. - Indexación y dolarización.	- Compatibilidad de la tasa de cambio entre su régimen y sus objetivos monetarios. - Indexación y dolarización.
Política.	-Riesgo de guerra. - *Legitimidad del régimen político*. -*Relaciones con la comunidad internacional y las instituciones*.	-*Guerra.* -*Grado de consenso político.* -*Caos político.* - *Eficiencia y predictibilidad de la acción del gobierno.* -*Nivel de póliza de transparencia.*	-*Estabilidad y legitimidad de las instituciones políticas.* - Participación electoral en los procesos políticos. -Orden y respeto a las normas en los procesos de sucesión política. - Transparencia en decisiones y objetivos sobre política económica. -Seguridad pública. -Riesgo geopolítico.
Estructural/ institucional	- Efectividad del gobierno. - Apertura al flujo y comercio de capitales internacionales. - Consolidación de un ambiente de negocios, capital humano y gobernanza. - El gobierno de la ley, respeto por la propiedad privada. - Control sobre la corrupción.	-Transparencia -Nivel de innovación -Inversión en capital humano -Respeto por los derechos de propiedad	-Eficiencia del sector público -Factores institucionales, como un Banco Central independiente -Puntualidad, cobertura y transparencia en la presentación de informes -Competitividad y rentabilidad de sector privado
Otros	-Radio de ahorro. -Apertura de la economía al comercio. -Dependencia económica a los	- Terremotos. -Huracanes. -Crisis especulativa.	- Prosperidad, diversidad, y grado de orientación de los mercados. -Discrepancias en las entradas de

	comodities.		dinero. -Proteccionismo e influencias distintas al Mercado. - Flexibilidad

Note: This table generalizes the presentation of indicators by the CRAs into a common set of key drivers.

Fuente: Fitch (2010a); Moody's (2008); and Standard & Poor's (2008).
Elaboración: FMI (2010, p.16).

Las recomendaciones de las Calificadoras de Crédito son opiniones orientadas a servir de ayuda a los países, o por lo menos así es considerado por Moody's, S&P y Ficth. Los informes elaborados por estas organizaciones consideran que presentan los hechos reales de manera objetiva y que reflejan exactamente la receta para mejorar los males de la economía. Contraria a esta posición Sinclair (2010) considera que las calificaciones son una mezcla entre autoridad y poder que monitorean a los países para asegurarse de que están cumpliendo con las recomendaciones.

> La compresión de las calificaciones son en gran parte un fenómeno social. La calificación implica una mezcla de datos cuantitativos y cualitativos, por lo que es inherentemente un proceso de juicio. La forma dominante en que se comprende el proceso de calificación es estrechamente analítica y evita en gran medida los problemas de desarrollo a largo plazo. La tentativa inherente del proceso de calificación no es algo que las agencias publiquen. Las agencias afirman que las determinaciones de calificación son opiniones, pero al mismo tiempo afirman ser objetivos y muestran sus opiniones como "hechos facticos" (Sinclair, 2005, p. 31).

Calificar es una tarea compleja y las agencias afirman que estas no son recomendaciones y que no se hacen responsables de sus resultados; "el proceso de "idealización" tiene como objetivo garantizar la clasificación uniforme y sin problemas de las probabilidades predeterminadas por calificación" (FMI, 2010. p. 6). Lo que sí es claro es que las calificadoras no suelen prever crisis económicas y por eso es necesario que los Estados las alienten a mejorar sus procedimientos, "además, será importante que las autoridades continúen los esfuerzos para mejorar los procedimientos de las agencias calificadoras de crédito, incluida la transparencia, la gobernanza y la mitigación de conflictos de intereses" (FMI, 2010, p.9).

Con las crisis económicas, que han sido en algunos casos producto de las calificadoras, algunos Estados han optado por reducir la importancia que tienen estas

instituciones, lo que implica que “algunos países también están avanzando hacia una menor dependencia de las calificaciones crediticias en las normas y regulaciones” (FMI, 2010, p.11). Las calificadoras dejan en claro que sus estudios están enfocados en la capacidad de pago y en que se sigan cada uno de los indicadores de crédito. “Los factores cuantitativos y cualitativos que utilizan las agencias de calificación crediticia (CRA) para evaluar la capacidad y la disposición de un país para pagar su deuda” (FMI, 2010, p.16). El pago de la deuda y la intención de pagar son valorados de manera diferente para cada calificadora, los procesos de monitoreo son los pasos que debe seguir el calificado cuando las cosas no están saliendo bien y funciona como una advertencia.

> Al amenazar a las empresas que figuran en la lista con un deterioro inminente de la calificación, las agencias pueden inducirlas a abstenerse de realizar más acciones para mejorar el riesgo a fin de mantener el nivel de calificación inicial. Bannier y Hirsch descubren que, en particular para los prestatarios de baja calidad, el instrumento de la lista de observación parece haberse desarrollado como un dispositivo de monitoreo activo que permite a las calificadoras de crédito ejercer una presión real sobre las compañías evaluadas. (Hann & Antembrink, 2011, p. 4).

Las calificadoras de crédito toman un peso relevante en la gobernanza que determina las leyes internas de Colombia. Al respecto, Paz (2017) opina que “previo al Congreso hubo unas discusiones y unos lineamientos que están en el Ministerio de Hacienda y en Planeación Nacional (…) ninguna reforma responde a una discusión parlamentaria, hay unos diseños que están preconcebidos”. Como planteó Merton (1948), existe una suerte de profecía auto cumplida, debido a que si se siguen todas las recomendaciones se obtienen buenas notas y, por ende, un parte de confianza; y, por el contrario, si no se siguen los informes y se obtiene una mala nota, esto puede provocar una crisis verdadera.

La influencia relativa de las organizaciones

Finalmente, de mayor a menor influencia que ejerció sobre la Reforma Tributaria de 2014, considero que la organización en la siguientes:

1. FMI: esa organización financiera es la que ejerció mayor influencia en el contenido de la reforma, debido a que para garantizar el pago de sus préstamos el FMI buscó que Colombia creara la Ley 1739 porque de esta manera el país iba a tener los recursos necesarios para su presupuesto y el pago de su deuda.

2. Las calificadoras de crédito Moody's, Standard and Poor's y Fitch and Ratings siguen, en el orden presentado, en el nivel de influencia que ejercieron sobre el contenido del proyecto de ley. Lo anterior, debido a que calificó positivamente a Colombia por tener la Línea Flexible de Crédito del FMI pues con ella es factible el pago de sus deudas y el aseguramiento de la rentabilidad de los inversionistas. Así, mismo a manera de entramado internacional las agencias ven con buenos ojos que el país busqué hacer parte de la OCDE y reciba préstamos del BM, con lo cual sus políticas internas tributarias tienen que seguir los acuerdos internacionales que tiene con estas entidades.
3. El Banco Mundial es de las organizaciones que menos ejerció influencia efectiva en la Reforma Tributaria de 2014 porque sus préstamos están enfocados en proyectos y no ejerce directrices tan rígidas como el FMI.
4. La OCDE es la que en menor medida influenció el contenido de la Ley 1739, eso sobre todo porque sus pretensiones versan en la no doble tributación y en la información tributaria internacional.

3. Capítulo 3: El régimen de financiación de campañas electorales de 2014.

En este capítulo mostraré la financiación de los congresistas, en especial la que tuvieron los miembros de las comisiones económicas III y IV de Senado y Cámara de Colombia y compararla con los beneficios tributarios en el impuesto a la riqueza[18] que recibieron grupos económicos. Además, planteo que el poder obligatorio (Duvall y Barnet, 2005) genera el vínculo entre financiación y beneficios tributarios. Finalmente, de forma complementaria haré un breve rastreo a la financiación indebida y un sucinto mapa de los clanes poderosos en la configuración política en Colombia, donde muchos de sus miembros suelen ser congresistas o familiares. El orden del capítulo es el siguiente:

a. La financiación de las campañas al Congreso en el año 2014 por parte de los siguientes sectores económicos: del sector bancario, ESALES, sector minero y de hidrocarburos, sector turismo y el sector juegos de azar.

b. Consolidado de no contribuyentes del impuesto a la riqueza[19] y financiación de las campañas al Congreso de las elecciones de 2014.

c. La Financiación al Congreso colombiano en el marco de la taxonomía del poder propuesta por Duvall y Barnet, (2005).

d. La financiación indebida y clanes poderosos en la Coalición de la Unidad Nacional.

La exención tributaria en el impuesto a la riqueza corresponde a las personas naturales o jurídicas que no deben pagar por este impuesto, ya que no son sujetos pasivos del mismo (Capítulo 1). El artículo 292-2[20] del Estatuto Tributario creó un

[18] El impuesto a la riqueza es el único que utilizo como ejemplo, aunque existen otros impuestos que tienen mayores beneficios tributarios como el impuesto de renta, el CREE, su sobretasa, el GMF y otras disposiciones específicas.

[19] La consolidación no la realizo con todos los beneficios tributarios que mostré en el capítulo 1 debido a que ya fueron desarrollados y aunque muestran los altos niveles de exenciones tributarias que tienen las empresas, no son el equivalente total de los beneficios que existen en el país. Es decir, los aspectos contables de esta tesis permiten mostrar las herramientas tributarias para acceder a los beneficios gracias a la ley 1739.

[20] Artículo 293-2. No Contribuyentes del Impuesto a la Riqueza. No son contribuyentes del Impuesto a la Riqueza de que trata el artículo 292-2 las personas naturales y las sociedades o entidades de que tratan los artículos 18, 18-1, el numeral 1 del artículo 19, los artículos 22, 23, 23-1, 23-2, así como las definidas en el numeral 11 del artículo 191 del Estatuto Tributario. Tampoco son contribuyentes del impuesto las entidades que se encuentren en liquidación, concordato, liquidación forzosa administrativa, liquidación obligatoria o que hayan suscrito acuerdo

grupo de no contribuyentes que cobijó a grandes conglomerados económicos del país.

Como expliqué en el Capítulo 1, he tomado los sectores exentos más relevantes para estimar el monto que dejan de tributar; entre tanto, voy a mostrar el porcentaje de financiación que tuvieron en las campañas electorales, de manera general y de manera específica[21]. Resalto la importante financiación de las comisiones III y IV sobre las otras siete, debido a que los temas que manejan estas comisiones son económicos y de presupuesto, caso de las exenciones tributarias, como he indicado con anterioridad, temas de dinero. La Comisión III trata temas de Hacienda y Crédito Público y la Comisión IV temas de presupuesto.

En el Capítulo 1 expliqué que el mayor beneficio tributario que existe es el de la exención, los beneficios tributarios son la justificación de la financiación. Me refiero a que en el debate no se tocó el tema referente a quiénes no deben pagar el impuesto a la riqueza, "pequeño" detalle que en la práctica significa una gran cantidad de dinero que dejó de percibir el fisco.

Es preciso tener varias consideraciones respecto a la financiación de las campañas electorales en el 2014. El aplicativo Cuentas Claras tiene en su base de datos la información proporcionada por los mismos candidatos, mostrando una financiación considerablemente más baja, incluso que no supera los límites establecidos. Sobre el tema, Gómez (2016) expresa:

> En efecto, de acuerdo con un trabajo realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria y la firma Cifras y Conceptos (2014), en las pasadas elecciones legislativas realizadas en el 2014, el costo de una campaña al Senado fue de "alrededor de $3.000 millones (…) la campaña más barata [costo] 400 millones y la más costosa no más de $12.000 millones." Estas cifras exceden de lejos el tope establecido por el Consejo Nacional Electoral: $740 millones[22]. Así las cosas, es preciso tomar con un grano de sal el dato correspondiente al promedio del total de contribuciones que tanto personas naturales como personas jurídicas hicieron a los congresistas electos: $150'934.930 (Gómez, 2016, p. 13).

---

de restructuración de conformidad con lo previsto en la Ley 550 de 1999, o acuerdo de reorganización de conformidad con la Ley 1116 de 2006 y las personas naturales que se encuentren sometidas al régimen de insolvencia (Estatuto Tributario, 2016).

[21] La financiación no es completa debido a que los candidatos tenían libertad de colocar lo que consideraran como parte de su patrocinio sin que mediara veeduría alguna.

[22] "A propósito del establecimiento de topes de gastos de las campañas electorales en el pasado Plebiscito, de una manera que uno no sabe si cándida o cínica, el Senador Armando Benedetti afirmó en su cuenta de twitter que "¡No debería haber topes en la financiación porque esa es una mentira que las campanas no cumplen!" Cfr.https://twitter.com/aabenedetti/status/762663097135992832" (Gómez, 2016, p. 7).

Por otra parte, las familias colombianas no tienen recursos excedentes para financiar las campañas electorales y mucho menos la disposición para hacerlo; sectores económicos boyantes son los que toman este papel de patrocinadores y con ello consiguen una posición privilegiada en el mercado. También en ese sentido, Gómez (2016) afirma:

> Partamos de considerar el promedio de las contribuciones que las personas jurídicas y naturales hicieron a los candidatos elegidos a la Cámara y el Senado en las pasadas elecciones de 2014: $4.098.021. Consideremos ahora el siguiente dato del sitio Finanzas Personales: solamente un 6% de la población tiene ingresos superiores a $4'000.001.7[23] No hay que hacer pues muchas elucubraciones para llegar a la conclusión de que son muy pocos los colombianos que disponen, en promedio, de $4 millones para hacer una contribución financiera a una campaña electoral (p. 14).

Ante la retirada de la arena política de los ciudadanos (Streeck, 2014), los mismos se han desilusionado de la participación democrática y de sus instituciones. Desde la teoría del individualismo metodológico (Elster, 1986)[24] se explican las razones que llevan al individuo a actuar maximizando su beneficio aunque a veces esto produzca malestar social. En el caso que nos compete, los colombianos en general no encontramos incentivos suficientes, sean estos económicos, culturales, políticos o en términos de representación, para invertir su dinero en las campañas electorales. Si los ciudadanos nos consideráramos como parte del sistema democrático, tuviéramos mayor participación electoral y política y le diéramos la importancia que tiene el Congreso, individualmente nos sentiríamos responsables de la financiación del mismo y del devenir del Estado en general. Por su parte, los grandes contribuyentes son mucho más organizados y tienen grupos de pensamiento que explayan sus ideas sobre las demás, mientras que los sindicatos y organizaciones sociales se limitan a las marchas y no generan documentos serios que contrarresten los argumentos de los empresarios, existen algunas excepciones

[23] "De acuerdo con el sondeo realizado por la mencionada firma en la cual se le preguntó a los colombianos en qué rango se ubica su salario, el 34% gana entre $600.001 y $1.000.000, un 29% afirmó tener un sueldo entre $1.000.001 a $ 2.000.000. Por su parte, el 16% gana menos de $600.000, lo que incluye a los trabajadores que se ganan el salario mínimo. Un 15% de la población encuestada afirmó ganar entre $2.000.001 y $4.000.000. El 3% gana entre $4.000.001 y $6.000.000. El 2% recibe un salario entre $6.000.001 y $10.000.000. El restante 1% contestó ganar más de $10.000.000." http://www.finanzaspersonales.com.co/trabajo-yeducacion/ articulo/cuanto-ganan-promedio-colombianos/48375

[24] "Methodological individualism is the view that all institutions, behavioral patterns, and social processes can in principle be explained in terms of individuals only: their actions, properties, and relations" (Elster, Jon. 1986, p. 22)

como Justicia Tributaria (Acosta, 2017). Acorde con lo anterior, Gómez (2016) explica:

> En la literatura comparada (Brautigam et al, 2008; Gervasoni, 2010; Moore, 2007; Ross, 2001), hay un acuerdo en torno al hecho de que los estados que tienen una estructura tributaria débil, usualmente por obtener sus recursos de rentas provenientes de la extracción de recursos naturales, son estados en los cuales los mecanismos de rendición de cuentas son también bastante débiles. En este tipo de estados, como el colombiano, muy pocos son los ciudadanos que se conciben a sí mismos como responsables de la financiación del estado. Antes bien, predomina la idea de que evadir el pago de impuestos es una respuesta racional, dados los altos grados de corrupción política y administrativa. Aunada a esta creencia, la abstención electoral también sería, supuestamente, una respuesta racional ante la falta de opciones dentro del sistema político (p. 7).

3.1 ¿Quiénes financian las campañas electorales?

La información de conocimiento público registrada en Cuentas Claras (2014), muestra que los candidatos elegidos invierten casi el doble que el promedio de los participantes. Esto indica que la inversión es importante para ser elegido y por eso tener buenos patrocinadores es crucial para ganar las elecciones. Se encontró una relación directa entre la cantidad de recursos de campaña y las posibilidades de ser elegido. De hecho, de los 20 candidatos al Senado con mayores ingresos solo cuatro no salieron elegidos (Transparencia por Colombia, 2014, p. 34-35). La misma corporación indica más adelante:

> Cada candidato elegido para el Senado, reportó aproximadamente $317 millones más de gastos en comparación con los reportados en promedio por cada candidato a esta corporación. A su vez, un elegido en la Cámara de Representantes en promedio reportó $190 millones más de gastos en comparación con los gastos en promedio por cada candidato a esta corporación **(**Transparencia por Colombia, 2014a, p. 41).

Las inversiones en Senado son mayores a las que se realizan en Cámara y tienen un protagonismo mayor y una votación más alta para ser elegido. “La principal fuente de los candidatos para financiar sus campañas al Congreso 2014 fueron los recursos propios (38%), seguidos por los aportes-créditos y/o donaciones- de personas naturales y jurídicas (32%)” (Transparencia por Colombia, 2014a, p.35). La financiación familiar y del candidato suponen una solvencia económica considerable o por lo menos una entidad bancaria dispuesta a prestar a los familiares o al

candidato los recursos requeridos. Igualmente, Transparencia por Colombia (2014a) indica que

> En el Senado el ingreso promedio fue de $451.454 millones, mientras que los senadores elegidos tuvieron alrededor de $313 millones más que el resto. En Cámara el ingreso promedio de los aspirantes fue de 265.423 millones y de 187 millones adicionales para los que resultaron electos **(**p. 27).

Aunque suele decirse que debería aumentar el tope de gastos en las campañas, realmente ninguna supera el límite establecido. Así mismo, se afirma que la financiación no puede superar el 10% de lo permitido por ley, pero la mayor fuente de financiación está exceptuada, como lo indica igualmente Transparencia por Colombia (2014a): "Si bien el artículo 23 de la Ley 1475 impone un límite al monto de los aportes de las personas naturales o jurídicas a las campañas, equivalente al 10% del tope de gastos permitidos por campaña, este límite no existe para los recursos de origen propio o de los familiares" (p. 35). A continuación, voy a presentar la financiación de cada partido por parte del sector financiero:

Tabla 59. *Financiación general desagregada por partido*.

Partido	**Financiero General**
Alianza Verde	80.000.000,00
Cambio Radical	1.304.941.173,47
Centro Democrático	732.507.494,85
Conservador	376.240.244,00
Liberal	70.009.437,00
Opción Ciudadana	-
Social de la Unidad Nacional	430.000.000,00
Polo Democrático Alternativo	100.000.000,00
Total general	3.093.698.349,32

Elaboración: Narvaéz (2017).

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2014)

3.1.1 El sector financiero

El Partido Cambio Radical tuvo la mayor financiación con un total de $1.244.808.192, siendo un 61% de la financiación total, ese partido hacía parte de la coalición, pero tuvo una política ambigua hacia la paz, si sumamos su financiación con la del Centro Democrático entonces daría una contribución contra el gobierno. La financiación del Partido Conservador fue del 6% y la del Partido Liberal del 3%. El mayor partido de oposición también tuvo financiación, toda fue destinada al Partido Centro Democrático Mano Firme Corazón Grande, con una financiación nada despreciable de $439.064.706 un 21% del total.

Los partidos minoritarios no fueron financiados por este sector; el Polo Democrático Alternativo no recibió financiación y no apoyó la reforma; la Alianza Verde no fue financiada directamente por los grupos lucrativos del sector financiero, pero sí de manera indirecta por la Fundación Bancolombia que aportó $20.000.000 y por la Fundación Suramericana que también aportó $20.000.000.

La senadora Claudia López, el ponente Antonio Navarro Wolff y en general el Partido Alianza Verde apoyaron la reforma tributaria debido a que consideraron que era urgente para las finanzas públicas del Estado; sin embargo, el propio partido afirma que existen muchas exenciones tributarias que se deben ir desmontando, a la vez que defendió a capa y espada el impuesto a los dividendos para tasar a las personas naturales, pero no prosperó. Por ejemplo, el senador Navarro consideró lo siguiente:

> El señor Ministro me exime de hacer la mitad de la presentación porque la Alianza Verde, representada en la Comisión Primera por la Senadora Claudia López, está convencida que el proyecto está bien preparado (*Gaceta* 148, p. 46).

Frente al sector financiero el Gravamen a los Movimientos Financieros - GMF, es consideraron anti técnico. Dos congresistas nombraron este artículo para crear modificaciones que fueron nuevas exenciones tributarias: “los Representantes Olga Lucía Velásquez [Partido Liberal] y Fabio Alonso Arroyave [Partido Liberal] propusieron la eliminación del GMF en los créditos interbancarios y las operaciones de reporto, y la derogación del numeral 6 del artículo 879 del Estatuto Tributario” (*Gaceta* 743, p. 3). Entre tanto, la Representante Velásquez siguió insistiendo en

otros beneficios sobre el GMF, proponiendo modificar la exención de dicho gravamen que aplica a las operaciones correspondientes al pago de deuda pública contenidas en el Estatuto Tributario (artículo 879, numeral 17). Con lo anterior quiero decir que el Partido Liberal presionó para que se bajara la tarifa de impuestos a la riqueza y se disminuyera el tiempo de este gravamen hasta el 2015. Frente a este punto el Partido Liberal apoyó esta modificación (*Gaceta* 743, p. 2) y consideró como un atentado a la competitividad y a la estabilidad fiscal del país la aprobación de la reforma tributaria. Aquí lo expresado:

> Compartimos la visión, de hecho así lo expusimos a lo largo de la discusión en las Comisiones Conjuntas de que en este momento el país sería suicida reducir la inversión pública, afectar la demanda interna, totalmente de acuerdo señor Ministro, pero eso requiere un mayor compromiso, eso quiere decir, que el Gobierno a través de la inversión pública está asumiendo la responsabilidad de ser locomotora para el país, productora de ingresos adecuados y de inversiones adecuadas y, nos parece francamente que el compromiso que hay en materia de austeridad en la reforma es pírrico de 500 mil millones de pesos (*Gaceta* 372, p. 41).

Ahora bien, es evidente en las intervenciones en el Congreso, que el Partido Centro Democrático no apoyó la reforma por considerarla que tasaba demasiado a los sectores económicos y productivos del país, como mostré en el Capítulo 2. La intervención del Representante Óscar Darío Pérez Pineda, del partido Centro Democrático, versó sobre la postura contra las afectaciones al capital por parte de la reforma tributaria, al no seguir la disciplina fiscal, como se observa a continuación:

> Centro Democrático fijó una postura en el Senado de la República, donde expresa con claridad meridiana, que la reforma no le gusta porque consideramos que la reforma no es ni equitativa, ni progresiva porque no hay ningún plan de austeridad que permita avizorar un esfuerzo en materia de gasto público para disminuir la carga tributaria, máxime cuando estamos *ad portas* de tener una sorpresa en materia inflacionaria, en materia del índice de precios al consumidor (*Gaceta* 323, p. 46).

A continuación, voy a mostrar la financiación del sector financiero a los partidos políticos. Como muestro en la siguiente tabla:

Tabla 60. *Financiero general desagregado por partidos*.

Partido	**Financiero General**
Alianza Verde	$40.000.000
Cambio Radical	$1.245.461.173
Centro Democrático	$439.064.706

Conservador	$115.000.000
Liberal	$55.009.437
Opción Ciudadana	-
Social de la Unidad Nacional	200.000.000
Polo Democrático Alternativo	
Total general	2.054.535.316

Fuente: Archivo en Excel Narváez (2019), con base en el Consejo Nacional Electoral

En particular, es de tener en cuenta que la financiación total por parte del sector financiero (Tabla 60) en el periodo al Congreso 2014 - 2018 fue de $ 2.054.535.316, donde el 62% fue destinado a las Comisiones III y IV, lo que equivale a $ 1.267.114.114 (Tabla 61); hecho que no es fortuito debido a la importancia que tienen estas Comisiones por cuanto es allí donde se toman decisiones tan importantes como la aprobación de la reforma tributaria. La mayor financiación se concentró en el senador Arturo Char, en el representante Luis Díaz y en Jair Arango, quienes recibieron $ 904.808.192, lo que equivale al 44% del total. Los miembros del Centro Democrático tienen la misma financiación debido a que utilizaron el sistema de lista cerrada. Ahora, voy a mostrar la tabla del financiero general a cada uno de los congresistas patrocinados:

Tabla 61. *Financiero general*.

Candidato	**Valor**	**Comisión**
Arturo Char Chaljub	$ 450.000.000,00	IV Senado
Luis Eduardo Díaz GranadosTorres	$ 255.013.858,00	IV Cámara
Jair Arango Torres	$ 199.794.334,00	III Cámara
José Ignacio Mesa Betancur	$ 130.000.000,00	II Cámara
Carlos Fernando Motoa Solarte	$ 110.000.000,00	I Senado
Antonio del Cristo Guerra De La Espriella	$ 100.000.000,00	III Senado
Bernardo Miguel Elías Vidal	$ 100.000.000,00	III Senado
Eduardo José Tous De La Ossa	$ 100.000.000,00	V Cámara
Telésforo Pedraza Ortega	$ 80.000.000,00	I Cámara
Edward David Rodríguez Rodríguez	$ 60.000.000,00	I Cámara
Óscar Darío Pérez Pineda	$ 40.000.000,00	III Cámara

Wilson Córdoba Mena	$ 40.000.000,00	VII Cámara
María Regina Zuluaga Henao	$ 35.000.000,00	IV Cámara
Juan Manuel Galán Pachón	$ 30.000.000,00	I Senado
Roberto Víctor Gerlein Echeverría	$ 30.000.000,00	I Senado
Clara Leticia Rojas González	$ 25.000.000,00	I Cámara
María Fernanda Cabal Molina	$ 25.000.000,00	I Cámara
Alfredo Rangel Suárez	$ 11.664.705,90	I Senado
Álvaro Uribe Vélez	$ 11.664.705,90	VII Senado
Ana Mercedes Gómez Martínez	$ 11.664.705,90	II Senado
Carlos Felipe Mejía Mejía	$ 11.664.705,90	IV Senado
Daniel Alberto Cabales Castillo	$ 11.664.705,90	IV Senado
Ernesto Macías Tovar	$ 11.664.705,90	V Senado
Everth Bustamante García	$ 11.664.705,90	VI Senado
Fernando Nicolás Araújo Rumie	$ 11.664.705,90	III Senado
Honorio Miguel Henríquez Pinedo	$ 11.664.705,90	VII Senado
Iván Duque Márquez	$ 11.664.705,90	III Senado
Jaime Alejandro Amín Hernández	$ 11.664.705,90	I Senado
José Obdulio Gaviria Vélez	$ 11.664.705,90	I Senado
María Del Rosario Guerra De La Espriella	$ 11.664.705,90	III Senado
Nohora Stella Tovar Rey	$ 11.664.705,90	IV Senado
Orlando Castañeda Serrano	$ 11.664.705,90	VII Senado
Paloma Susana Valencia Laserna	$ 11.664.705,90	I Senado
Paola Andrea Holguín Morena	$ 11.664.705,90	II Senado
Ruby Thania Vega De Plazas	$ 11.664.705,90	II Senado
Susana Correa Borrero	$ 11.664.705,90	VI Senado
Alfredo Ramos Maya	$ 11.664.705,90	IV Senado
Margarita Restrepo Londoño	$ 5.770.588,24	VII Cámara
Efraín José Cepeda Sarabia	$ 5.000.000,00	IV Senado

Bernabé Celis Carrillo	$ 652.981,47	III Senado
Luciano Grisales Londoño	$ 9.437,00	V Cámara
Total general	**$2.054.535.316,71**	
Total comisiones III y IV	**$1.267.114.114,77**	

Fuente: Archivo en Excel facilitado por Narváez (2019), con base en el Consejo Nacional Electoral.

La financiación busca garantizar, por medio del poder obligatorio, que los impuestos indirectos que tiene que pagar este sector no suban y que en lo posible se mantengan. La exención del impuesto a la riqueza, es aprovechada por la mayoría de empresas del sector financiero que invierten en portafolio y consiguen este beneficio tributario, estimado en $73.625.400.085 (Capítulo 1, p. 48). Frente a los fondos de pensiones y jubilaciones el total fue de $ 45.763.334.272 (Capítulo 1), que beneficia al sector financiero administrador de los fondos de pensión Porvenir, Protección y Colfondos (Tabla 61):

Tabla 62. *Principales grupos económicos financieros y sus empresas en las ramas del sector.*

Grupo	Establecimientos de Crédito	Fiduciarias	Aseguradoras	Administradora de Fondos de Pensión	Fundaciones
Grupo Acciones y Valores - AVAL	Las Villas	Fiduciaria Corficolombiana			
	De Occidente	Fiduciaria de Occidente	Seguros Alfa	Porvenir	
	Popular	Fiduciaria Popular			
	De Bogotá	Fiduciaria Bogotá			
Grupo Suramericana	Bancolombia	Fiduciaria Bancolombia	Suramericana	Protección	Fundación Bancolombia
					Fundación Sudamericana
Grupo Bolívar	Davivienda	Fiduciaria Davivienda	Seguros Bolívar		
Grupo Colpatria	Multibanca Colpatria	Fiduciaria Colpatria	Axa Colpatria Seguros	Colfondos	
Grupo Social	Caja Social - Colmena	Colmena Fiduciaria	Colmena Seguros		

Fuente: Narváez (2017), con modificaciones.

Ante la retirada de la ciudadanía, grupos como el sector financiero ocupan su lugar y buscan presionar e influir en el Congreso para que adapte las normas en su beneficio en la medida de lo posible, existiendo algunas excepciones como el Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF, donde el impuesto continuó a pesar de la oposición de los bancos. No obstante, en el GMF las personas naturales recibieron el beneficio de una cuenta exenta del impuesto, mientras que “para efectos de esta exención, las sociedades podrán marcar como exentas del gravamen a los movimientos financieros hasta tres (3) cuentas corrientes o de ahorro o,

cuentas de patrimonios autónomos" (*Gaceta* 829, p. 46). La condición que pone es que realice operaciones de *factoring*, beneficiando con esto a grandes grupos económicos sobre los demás.

La financiación está repartida de la siguiente forma: de los ocho (8) grupos que otorgaron créditos, cinco (5) financiaron a las comisiones III y IV con un 76% del total (Tabla 62). Es importante tener en cuenta que por fondos mutuos de inversión y valores administrados por fiducias se deja de percibir $2.689.830.475[25] al no ser sujeto pasivo del impuesto a la riqueza. Las ganancias de este sector para el año 2015 fue de $7.832.725.792.000 de pesos, lo que significa que los aportes reportados a las Campañas al Congreso de 2014 en el aplicativo de Cuentas Claras (www.cnscuentasclaras.com) son insignificantes comparados con las ganancias que los beneficios tributarios les concede, pero bastante respecto al de inversión, que se sale de las manos de los salarios y riquezas de la gran mayoría de las personas naturales y jurídicas en Colombia. Ahora voy a mostrar la Tabla 62 que refleja los aportes realizados por los grupos financieros a las campañas:

Tabla 63. *Aportes realizados por los grupos financieros a las campañas a Congreso en el 2014.*

Partido	Grupo Scotiabank	Grupo Bolívar	Grupo Aval	Grupo Santo Domingo	Organización Ardila Lülle	Grupo Carvajal	Otros	Total Resultado
Cambio Radical							$10.000.000	$10.000.000
Centro Democrático Mano Firme Corazón Grande	$55.294.117	$132.352.941		$99.411.764	$72.352.941	$4.941.176	$34.711.764	$399.064.706
Conservador		$80.000.000					$35.000.000	$115.000.000
Liberal		$55.000.000	$9.437					$55.009.437
Total Resultado	$55.294.117	$267.352.941	$9.437	$99.411.764	$72.352.941	$4.941.176	$79.711.764	$579.074.143

Fuente: Narváez (2017), a partir de los informes de www.cnecuentasclaras.com

Los grupos financieros hicieron una fuerte inversión en el partido Centro Democrático debido a que esa organización política garantizaba no subir más los impuestos a los empresarios y al sector financiero. La posibilidad de que los

[25] Recaudo estimado consolidado para los periodos 2015-2017 en cuanto al impuesto a la riqueza cuanto a fiducias el cual está reflejado en la Tabla 18 capítulo 1.

candidatos tengan acceso a préstamos permite que existan mayores posibilidades de ser electo. Sin embargo, los bancos ofrecen préstamos acordes a la posibilidad de pago de los clientes y no se ven obligados a prestar dinero a quien no consideren dentro de sus políticas y juicios merecedores de los mismos.

Es decir, existen candidatos que tienen mayores facilidades que otros, lo que puede ser la razón que motiva a los senadores, como Antonio Guerra de la Espriella, Arturo Char, Bernabé Celis Carrillo, Jair Arango Torres, Luis Eduardo Díazgranados y Bernabé Elías Vidal, a defender en general la visión de los empresarios y sus intereses; veamos, por ejemplo, el debate en el que Antonio Guerra, del Partido Cambio Radical, es nombrado por el presidente de la ANDI, Bruce Marc Master, cuando el empresario hace un recuento de lo costoso que es invertir en Colombia y de la idea que los impuestos van en contravía de la producción.

A lo que posteriormente el senador Guerra respondió concordando con la visión del empresario y considerando que era un error mantener el impuesto a los Gravámenes a los Movimientos Financieros, el que además reflejaba la manera como los impuestos temporales se convierten en permanentes. Es importante recordar que el sector financiero se ha opuesto reiteradamente a este impuesto, aunque directamente no lo afecta gracias a las exenciones propuestas por el artículo 879 del Estatuto Tributario. Aunque el senador Antonio Guerra de la Espriella afirma que el impuesto es anti – técnico, también considera que es necesario por su fácil recaudo.

> Coincidencialmente comparto las 2 conclusiones iniciales, que por boca del Presidente del Consejo Gremial Nacional, el doctor Bruce Mac Master, nos mostraron en la mañana de hoy y paso a explicarme en ese sentido. Para todos y no es secreto y también lo dijo la vocera del Instituto del Derecho Tributario, que lo que aquí se inició como un impuesto transitorio ocasional, por fuerza a las necesidades lo hemos convertido en impuestos del patrimonio. Nosotros Congresistas los que nos ha tocado deshonrar nuestras propias palabras, con el famoso cronograma de desmonte del impuesto a las transacciones financieras, una vez más se nos propone en esta iniciativa hacer lo propio con el cronograma que el Gobierno nacional establece para su desmonte (*Gaceta* 66, p. 35 - 36).

El senador Guerra acepta que al hacer parte de la Unidad Nacional él tiene una responsabilidad muy grande con la aprobación del presupuesto del Estado, con ello es evidente la forma como el poder institucional hace eco en esa coalición política. Pero detrás del debate existe un poder obligatorio del senador con el sector

financiero que es su patrocinador; es obvio que él no va actuar en contravía de los intereses de este grupo, aunque esto signifique ir en contra de sus electores. Parece que para los empresarios las decisiones de orden económico se considera que no deben ser discutidas en el gobierno y por eso se asegura que "expertos" de la mano del Ministro creen el grueso del proyecto

Por su parte, el senador Bernabé Celis Carrillo no realizó ninguna intervención durante el debate, tanto así que estuvo ausente en algunas sesiones. Sin embargo, su votación fue acorde con lo propuesto por el ministro Cárdenas y por la Coalición de Unidad Nacional.

Entre tanto, el representante Jair Arango Torres de igual manera votó acorde con lo pedido por la coalición y no realizó ninguna intervención, tal vez por las investigaciones en su contra que estaba en curso: "Secretario General. Jorge Humberto Mantilla Serrano: Impedimento del doctor Jair Arango, se declara impedido por tener procesos en la Corte Suprema de Justicia" (*Gaceta* 382, p. 17).

Además, lo fundamental es entender que al votar todos de manera similar, aprobando la reforma, garantizaban sin duda los beneficios tributarios al sector económico y en especial a sectores como el financiero. Por otra parte, al tener carácter de urgencia por parte del Ministro, la discusión fue efímera y la votación en bloque imposibilitó cambios drásticos, con lo cual los empresarios y el sector financiero podían estar tranquilos, ya que se iba a aprobar un proyecto que consideraron viable.

Dicho lo anterior, es importante tener en consideración que los grupos financieros invierten en portafolio, con cual quedan exentos de pagar el impuesto a la riqueza, acorde con el Decreto 4800 de 2010, lo anterior hace referencia a que quedan exentos de este impuesto quienes tengan "inversiones realizadas en valores inscritos en el Registro Nacional de Valores y Emisores (RNVE), las participaciones en carteras colectivas, así como en valores listados en los sistemas de cotización de valores en el extranjero". Con un breve vistazo a la Superfinanciera podemos encontrar la mayoría de este sector, con algunas excepciones, entre los beneficiados.

Tabla 64. *Créditos otorgados por el sector financiero a los partidos y candidatos para el periodo 2014 – 2018.*

Partido	Candidato	Aress Corredores de Seguros S.A.	Banco Coomeva S.A.	GNB Sudameris	Bancolombia	BBVA Colombia S.A	Cooperativa Crearcoop	Promotora de negocios de Córdoba S.A. - PROCORD	Serfinanciera	Comisión
Cambio Radical	Antonio Guerra de la Espriella					$100.000.000				III Senado
Cambio Radical	Arturo Char Chaljub				$450.000.000					IV Senado
Cambio Radical	Bernabé Celis Carrillo			$652.981						III Senado
Cambio Radical	Carlos Fernando Galán		$100.000.000							I Cámara
Cambio Radical	Jair Arango Torres				$199.794.334					III Cámara
Cambio Radical	José Ignacio Mesa Betancourt		$50.000.000				$80.000.000			II Cámara
Cambio Radical	Luis Eduardo Díazgranados								$255.013.858	IV Cámara
Centro Democrático	Wilson Córdoba Mena	$40.000.000								VII Cámara
Partido de la U	Bernardo Miguel Elías Vidal							$100.000.000		III Senado
Partido de la U	Eduardo José Tous de la Ossa							$100.000.000		V Cámara
Total		$40.000.000	$150.000.000	$652.981	$649.749.334	$100.000.000	$80.000.000	$200.000.000	$255.013.858	

Fuente: Narváez (2017) a partir del informe www.cnecuentasclaras.com

3.1.2 Entidades sin Ánimo de Lucro - ESALES

Como mencioné arriba, los fondos de pensiones fueron de los grupos que financiaron varias campañas electorales, poniendo gran parte de la financiación, pero a la vez recibiendo el beneficio extendido en sus fundaciones, que tampoco deben pagar debido a que son entidades sin ánimo de lucro, como sucede en el caso que indica Narváez (2017):

> El Grupo Suramericana no donó ni contribuyó a las campañas por medio de sus empresas lucrativas, pero sí a través de sus fundaciones. Nuevamente, los recursos fueron asignados a los partidos Centro Democrático, Conservador, Cambio Radical, Liberal y Alianza Verde. Del total de $171.765.085 aportados por las Fundaciones Suramericana y Bancolombia, el partido liderado por Uribe Vélez recibió $76.765.000, la Alianza Verde $40.000.000 y Cambio Radical $30.000.000 (p. 110).

Tabla 65. *Recursos aportados por las Fundaciones del Grupo Suramericana a las campañas para el Congreso 2014 – 2018.*

Partido	**Corporación**	**Fundación Bancolombia**	**Fundación Suramericana**	**Total por partido**
Alianza Verde	Senado	$20.000.000	$20.000.000	$40.000.000
Cambio Radical	Cámara		$15.000.000	$15.000.000
Cambio Radical	Senado	$15.000.000		$15.000.000
Centro Democrático	Cámara	$15.000.000	$10.000.000	$25.000.000
Centro Democrático	Senado	$35.294.307	$16.470.778	$51.765.085
Conservador	Cámara	$10.000.000		$10.000.000
Liberal	Senado	$15.000.000		$15.000.000
Total por Fundación		$110.294.307	$61.470.778	

Fuente: Narváez (2017), a partir del informe: www.cnecuentasclaras.com

La inversión que realizaron las ESALES fue de $486.813.816 en total (Tabla 47), distribuidos así: 36% para el Centro Democrático, 21% para el Partido de la U, 16%

para la Alianza Verde, 12% para Cambio Radical y 11% para el Partido Conservador. Es importante resaltar que no todas las fundaciones tienen como propósito el bienestar social y el no lucro. Por el contrario, se encuentran muchas empresas que ponen como fachada la figura de ESAL y con ello logran evadir el impuesto a la riqueza y otros. Al respecto, el representante José Padauí considera que las fundaciones son contratistas del Estado que consiguen grandes proyectos y pagan poco en impuestos.

> Lo hemos dicho, las entidades sin ánimo de lucro de la cual hablaba Juan Carlos Restrepo, hoy las fundaciones son los contratistas del Estado para obviar la tributación, hoy los contratistas del Estado se presentan con la figura de las fundaciones y nadie ha tocado eso, porque tocar solo las empresas, porque tocar a las personas naturales que no es el caso que se está, pero porque tocar a un renglón de la economía importante (*Gaceta* 67, p. 22).

La exención que estimé fue de $1.494.965.000.000[26] (Capítulo 1) por impuesto a la riqueza, pueden variar las estimaciones debido a la dificultad de rastrear este tipo de figura en Colombia; sin embargo, es evidente que se trata de una suma considerable que deja de percibir el fisco y que no necesariamente todas las empresas cumplen funciones propiamente sociales y no como un disfraz para evitar pagar este impuesto. Aunque el punto anterior es claro para muchos congresistas, el tema se dejó en manos de la Comisión Tributaria que es reglamentada por la Ley 1739, para que la estudiara y diera un dictamen, dilatándose el tema. Ahora voy a mostrar la financiación general de las ESALES:

Tabla 66. *Fundación general.*

Candidato	**valor**	
Germán Darío Hoyos Giraldo	$ 70.000.000,00	III Senado
Claudia Nayibe López Hernández	$ 60.000.000,00	I Senado
Santiago Valencia González	$ 40.992.139,00	I Senado
Miguel Ángel Barreto Castillo	$ 35.000.000,00	V Senado
Rodrigo Lara Restrepo	$ 35.000.000,00	I Cámara
León Darío Ramírez Valencia	$ 30.000.000,00	III Cámara
Wilson Córdoba Mena	$ 29.000.000,00	VII Cámara

[26] Esta cifra la tomé en el capítulo uno de un aproximado de la riqueza que suman las ESALES, sin embargo, es mucho menor del real el cual hasta que no exista un desarrollo profundo de las investigaciones de la DIAN no se va a poder conseguir.

Angélica Lisbeth Lozano Correa	$ 20.000.000,00	I Cámara
María Regina Zuluaga Henao	$ 18.643.038,90	IV Cámara
Carlos Fernando Motoa Solarte	$ 15.000.000,00	I Senado
Sofía Alejandra Gaviria Correa	$ 15.000.000,00	VII Senado
Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán	$ 10.000.000,00	V Cámara
Heriberto Sanabria Astudillo	$ 9.690.000,00	I Cámara
Antonio Restrepo Salazar	$ 9.480.000,00	IV Cámara
Alfredo Rangel Suárez	$ 4.352.941,17	I Senado
Álvaro Uribe Vélez	$ 4.352.941,17	VII Senado
Ana Mercedes Gómez Martínez	$ 4.352.941,17	II Senado
Carlos Felipe Mejía Mejía	$ 4.352.941,17	IV Senado
Daniel Alberto Cabrales Castillo	$ 4.352.941,17	IV Senado
Ernesto Macías Tovar	$ 4.352.941,17	V Senado
Everth Bustamante García	$ 4.352.941,17	VII Senado
Fernando Nicolás Araújo Rumie	$ 4.352.941,17	III Senado
Honorio Miguel Henríquez Pinedo	$ 4.352.941,17	VII Senado
Iván Duque Márquez	$ 4.352.941,17	III Senado
Jaime Alejandro Amín Hernández	$ 4.352.941,17	I Senado
José Obdulio Gaviria Vélez	$ 4.352.941,17	I Senado
María Del Rosario Guerra De La Espriella	$ 4.352.941,17	III Senado
Nohora Stella Tovar Rey	$ 4.352.941,17	IV Senado
Orlando Castañeda Serrano	$ 4.352.941,17	V
Paloma Susana Valencia Laserna	$ 4.352.941,17	I Senado
Paola Andrea Holguín Moreno	$ 4.352.941,17	II Senado
Ruby Thania Vega De Plazas	$ 4.352.941,17	II Senado
Susana Correa Borrero	$ 4.352.941,17	VI Senado
Alfredo Ramos Maya	$ 4.352.941,17	IV Senado
Óscar Darío Pérez Pineda	$ 1.949.815,30	III Cámara

Wilson Córdoba Mena	$ 29.000.000,00	VII Cámara
Total general	$ 486.813.816,60	
Total comisiones III y IV	$ 160.543.442,39	

Fuente: Archivo en Excel facilitado por Narváez (2019), con base en el Consejo Nacional Electoral.

En la financiación general de las fundaciones el mayor monto lo tuvo la Comisión I con un total de $198.093.903, cifra que equivale al 41% del total, siendo esta Comisión dedicada a reformas constitucionales y a temas como derechos humanos y la paz, no conozco el motivo de su alta financiación, pero eso es tema de otra tesis. Por su parte, las Comisiones III y IV nuevamente se llevan el segundo lugar con un total de $160.543.442, lo que equivale al 33%, cifra nada despreciable. Además, el senador con mayor financiación fue Germán Darío Hoyos Giraldo, de la Comisión III y del Partido de la U, mostrando la importancia que tiene esta Comisión.

3.1.3 Sector minero y de hidrocarburos.

Las exenciones tributarias para el sector minero y de hidrocarburos, para 2015, fueron $1.053.803.000.000 de pesos colombianos (Justicia Tributaria, 2017) por impuesto de renta, mientras que la inversión para las campañas fue de $132.588.289 (Tabla 66), siendo uno de los sectores que generan poco trabajo y que recibieron los tres tipos de beneficios tributarios (exenciones, deducciones y descuento por inversión en activos fijos). Una vez más, las Comisiones III y IV se hacen presentes con un total de $18.658.845, lo que equivale al 14% del total. En el sector minero, es evidente que su financiación fue destinada en su gran mayoría a la Comisión II, que trata del libre comercio y la contratación internacional, entre otros temas, con un total de $ 91.997.067, lo que equivale al 69% y deja en segundo lugar a las comisiones mencionadas. En este caso la financiación se la llevó en su gran mayoría la senadora Nidia Marcela Osorio Salgado, con $75.000.000, lo que equivale al 57% del total; la senadora votó acorde a lo propuesto por el ministro, como consta en la *Gaceta* 372, y presentó algunos impedimentos que fueron rechazados; el tema fue para exenciones a pilotos y no prosperó.

Tabla 67. *Minero general*.

Nombre candidato	**Valor**	**Comisión**
Nidia Marcela Osorio Salgado	$ 75.000.000	II Senado
Tatiana Cabello Flórez	$ 10.000.000	II Cámara
Alfredo Rangel Suárez	$ 2.332.356	I Senado
Álvaro Uribe Vélez	$ 2.332.356	VII Senado
Ana Mercedes Gómez Martínez	$ 2.332.356	II Senado
Carlos Felipe Mejía Mejía	$ 2.332.356	IV Senado
Daniel Alberto Cabrales Castillo	$ 2.332.356	IV Senado
Ernesto Macías Tovar	$ 2.332.356	V Senado
Everth Bustamante García	$ 2.332.356	VI Senado
Fernando Nicolás Araújo Rumie	$ 2.332.356	III Senado
Honorio Miguel Henríquez Pinedo	$ 2.332.356	VII Senado
Iván Duque Márquez	$ 2.332.356	III Senado
Jaime Alejandro Amín Hernández	$ 2.332.356	I Senado
José Obdulio Gaviria Vélez	$ 2.332.356	I Senado
María Del Rosario Guerra De La Espriella	$ 2.332.356	III Senado
Nohora Stella Tovar Rey	$ 2.332.356	IV Senado
Orlando Castañeda Serrano	$ 2.332.356	V Cámara
Paloma Susana Valencia Laserna	$ 2.332.356	I Senado
Paola Andrea Holguín Moreno	$ 2.332.356	II Senado
Ruby Thania Vega De Plazas	$ 2.332.356	II Senado
Susana Correa Borrero	$ 2.332.356	VI Senado
Alfredo Ramos Maya	$ 2.332.356	IV Senado
Margarita Restrepo Londoño	$ 941.176	VII Cámara
Total general	$132.588.289,47	
Comisiones III y IV	$18.658.845,20	

Fuente: Archivo en Excel facilitado por Narváez (2019), con base en el Consejo Nacional Electoral.

El sector minero y de hidrocarburos tiene el problema de que muchas de sus exploraciones generan ganancias a futuro, por lo que es un gasto importante para este sector. Dicho lo anterior, varios congresistas que fueron patrocinados por este sector propusieron no tasar los activos improductivos. El senador Antonio Guerra De La

Espriella propuso una modificación en beneficio del sector minero y petrolero con aval del gobierno. Al respecto, la secretaria del Senado afirma que:

> Sí señor Presidente, sobre el artículo 4° también una que afecta el numeral 8, el valor patrimonial dice, el artículo 4° tendrá el siguiente parágrafo, 8°, el valor patrimonial neto de los activos en periodos improductivos de conformidad con el artículo 189 del Estatuto Tributario, no estarán sometidos al impuesto a la riqueza, el Senador Antonio Guerra.

3.1.4 Sector turismo

El sector turismo tiene diversas exenciones tributarias, debido a que el país busca que aumente el número de personas que viene a visitar el país y a generar empleo en este sector. Por ejemplo, el impuesto de timbre se destina para incentivar el turismo por medio de inversiones en sectores vulnerable del país. En la reforma tributaria de 2014 se asignó el 70% de este recaudo a la competitividad turística, así:

> Artículo 61°. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 1558 de 2012, el cual quedará así: Impuesto de timbre para inversión social. El Gobierno Nacional deberá prioritariamente destinar anualmente hasta el 70% del recaudo del impuesto de timbre creado por el numeral 2 literal d), último inciso del artículo 14 de la Ley 2a de 1976, para que a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo desarrollen programas de inversión social a través de proyectos de competitividad turística, para las comunidades en condición de vulnerabilidad, los cuales incluyen infraestructura turística, debiendo hacer para el efecto las apropiaciones presupuestales correspondientes (Ley 1739 de 2014).

Además, gracias a la continuidad del artículo 207-2 los grandes grupos hoteleros son los mayores beneficiarios debido a que no deben pagar renta por sus hoteles nuevos, con lo cual este sector no solo ha tenido amplias exenciones sino un crecimiento concentrado en pocas manos; el artículo dice lo siguiente, “exonera del impuesto a la renta a los servicios hoteleros prestados en nuevos hoteles que se construyan dentro de los quince (15) años siguientes a partir de la vigencia de la presente ley, por un término de treinta (30) años” (ET, artículo 207-2). La inversión total fue de $104.814.950 de pesos colombianos, con lo cual buscó, al igual que los otros sectores, que no se tocaran los beneficios tributarios de los que gozan y que en lo posible bajen los impuestos, como el de la riqueza. Proexport, en su *Guía Legal* (2016) contempla los beneficios al turismo como uno de los grandes atractivos para la inversión en Colombia.

> Están exentos los servicios hoteleros prestados en hoteles que se remodelen y/o amplíen hasta el 31 de diciembre de 2017, y por un término de treinta (30) años, en la

> proporción que represente el valor de la remodelación y/o ampliación en el costo fiscal del inmueble remodelado y/o ampliado (p. 105).

En seguida voy a mostrar la tabla que refleja la inversión del sector turismo a los candidatos a las campañas al Congreso de 2014, con sus respectivas comisiones:

Tabla 68. *Turismo general*.

Nombre candidato	**Valor**	**Comisión**
Nadya Georgette Blel Scaff	$ 40.000.000,00	VII Senado
Efraín José Cepeda Sarabia	$ 8.050.244,00	IV Senado
Alfredo Rangel Suárez	$ 2.882.352,95	I Senado
Álvaro Uribe Vélez	$ 2.882.352,95	VII Senado
Ana Mercedes Gómez Martínez	$ 2.882.352,95	II Senado
Carlos Felipe Mejía Mejía	$ 2.882.352,95	IV Senado
Daniel Alberto Cabrales Castillo	$ 2.882.352,95	IV Senado
Ernesto Macías Tovar	$ 2.882.352,95	V Senado
Everth Bustamante García	$ 2.882.352,95	VI Senado
Fernando Nicolás Araújo Rumie	$ 2.882.352,95	III Senado
Honorio Miguel Henríquez Pinedo	$ 2.882.352,95	VII Senado
Iván Duque Márquez	$ 2.882.352,95	III Senado
Jaime Alejandro Amín Hernández	$ 2.882.352,95	I Senado
José Obdulio Gaviria Vélez	$ 2.882.352,95	I Senado
María Del Rosario Guerra De La Espriella	$ 2.882.352,95	III Senado
Nohora Stella Tovar Rey	$ 2.882.352,95	IV Senado
Orlando Castañeda Serrano	$ 2.882.352,95	V Cámara
Paloma Susana Valencia Laserna	$ 2.882.352,95	I Senado
Paola Andrea Holguín Moreno	$ 2.882.352,95	II Senado
Ruby Thania Vega De Plazas	$ 2.882.352,95	II Senado
Alfredo Ramos Maya	$ 2.882.352,95	IV Senado
Susana Correa Borrero	$ 1.705.882,36	VI Senado
Margarita Restrepo Londoño	$ 294.117,65	VII Cámara
Total general	$ 104.814.950,06	
Comisiones III y IV	$ 28.226.714,65	

Fuente: Archivo en Excel facilitado por Narváez (2019). Con base en el Consejo Nacional Electoral.

El debate sobre el sector turismo fue diferente a los de otros sectores, debido a que desde el año 2003 el sector hotelero ha tenido exención del impuesto sobre la renta para los hoteles que sean construidos a partir de esa fecha. Varios de los congresistas

que fueron financiados defendieron a este sector por considerar que con el impuesto CREE le estaban cobrando más de lo debido y que de esa forma se le estaba cobrando la exención por medio de otros impuestos. Por lo anterior, los congresistas financiados por el sector hotelero, en su mayoría, defendieron otras exenciones tributarias.

Con respecto al debate que se dio sobre el tema en la reforma tributaria, el primero que intervino fue el presidente de la Asociación Hotelera y Turística de Colombia – COTELCO, Gustavo Adolfo Toro Velásquez, quien consideró que la reforma ataca los hoteles medianos y pequeños en mayor medida que a los grandes, debido a que la mayoría de hoteles en Colombia tienen menos de 50 habitaciones. Por su parte, el señor Mac Master apoyó al sector hotelero y considero que los gastos que tienen hace más difícil el pago de impuestos por parte de este sector, en sus propias palabras:

> Con esto les podemos contar a ustedes, seguramente puede haber, como me mencionaba el Senador Guerra, pueden haber algunas especificidades de algunos sectores, le podrá contar por ejemplo, el sector hotelero al país cómo les vale a 350 mil millones de pesos, un tema como las horas extras que viene adelante, les quiero contar y uno no puede jugar con candela en términos del empresariado, que además estamos abocados a una discusión laboral, recuerden ustedes que estamos en este momento trabajando varias cosas simultáneamente; por favor consideren ustedes que las empresas, el empresariado es el motor que mueve la economía de un país, no existe ninguna alternativa de desarrollo si uno no trabaja con las empresas y las empresas les da la capacidad de ser competitivos y de producir más impuestos y más utilidades (*Gaceta* 66, p. 25).

Los congresistas financiados buscaron medios para beneficiar en la medida de lo posible a este sector, para que no sintiera el peso del impuesto CREE y de su sobretasa. En la modificación propuesta se busca que el gobierno se vea forzado a garantizar los descuentos tributarios para dicho sector y se mantenga la exención de igual manera. Siendo un ejemplo de logrolling que significa favores cruzados entre congresistas para apoyarse en temas y esperando después tener apoyo en otros, creando redes internas de apoyo a leyes de diversa índole y en diversas comisiones:

> Los honorables senadores y representantes Efraín Cepeda, Luis Fernando Duque, Arleth Casado de López, Kelyn Johana González, Olga Lucía Velásquez, Miguel Amín, Lina Barrera, Myriam Paredes, Orlando Guerra, Juan Manuel Corzo y Fernando Tamayo proponen un artículo en virtud del cual se obliga al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a establecer una metodología con el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo para la deducción del impuesto al turismo. Esta proposición obra como constancia (*Gaceta* 829, p. 7).

En consonancia con el discurso planteado por los congresistas, María Rosario Guerra de la Espriella, del Partido Centro Democrático, considera que son desbordados los impuestos que se le están cobrando a varios sectores del país, entre ellos el hotelero, y que de seguir en este camino se va a desincentivar la inversión extranjera directa en Colombia.

> Y si pasamos ahora a mirar otros sectores de la economía, más del 40% de las empresas del sector servicio pagarán tanto el impuesto a la riqueza como el CREE, de manera especial el sector de alojamiento que es el sector turismo, el sector de publicidad y estudio de mercadeo, y lo más grave, el sector de seguridad de investigación privada, que van a pagar de manera importante. Entonces, nuevamente, más del 40% de las empresas del sector servicio, conjunto impuesto a la riqueza y la sobretasa al CREE van a pagar estos dos impuestos (*Gaceta* 372, p. 65).

De manera análoga, algunos congresistas afirman que los impuestos propuestos en la reforma tributaria no están tomando en serio los riesgos que trae ahuyentar a los inversionistas del país, al cambiar las reglas de juego se deja en vilo la credibilidad del país. Así lo plantea el senador Alfredo Ramos del Centro Democrático:

> Comenzamos, sector turismo. ¿Qué se arriesga con la reforma tributaria?, cinco puntos: La inversión extrajera directa. Desde el año 2005 ha sido casi de 18 billones de pesos entre comercio, restaurante y hoteles. Segundo, el hotelería. Solo en industria hotelera, en los últimos 10 años se ha invertido 2.7 billones de pesos, más de 31 mil nuevas habitaciones que hacen parte hoy de la oferta hotelera en Colombia. Se había generado desde el año 2003 una exención en renta por 30 años, en impuesto sobre la renta, pero desde el año 2012, el Gobierno Santos y el Congreso de la República hicieron lo que se conoce como el CREE, eso le cambió la regla del juego a la inversión en hotelería y ya veremos cuál fue el efecto en la economía. Y ahora, llegan y le dicen a ese sector que va a haber un 9% de sobretasa adicional incrementada en los años, eso es un cambio en las reglas del juego, un cambio en la confianza inversionista que infortunadamente hoy permea la inversión en Colombia (*Gaceta* 372, p. 72).

La senadora Nadya Georgette Blel Scaff, del Partido Conservador, obtuvo el 38% de la financiación total del sector hotelero, lo que equivale a $40.000.000, mientras que las Comisiones III y IV recibieron $28.226.714, siendo el 27% del total. Es de resaltar que la senadora ocupó la presidencia de la Comisión VII y que cuando el sector turismo se vio afectado por el paro de los pilotos de Avianca inmediatamente recurrieron a ella para solucionar el problema tanto con la empresa Avianca como con COTELCO. Al respecto, Reportur comentó lo siguiente:

> El balance de la semana de receso no fue positivo para el turismo, esto a consecuencia del cese de actividades de los pilotos del sindicato de Avianca (Acdac). Se estima que

> las pérdidas habrían llegado al 40% en el sector hotelero y para algunas agencias hasta del 35% en reducción de viajes (Reportur, 2017).

Tabla 69. *Juegos de azar general*.

Nombre candidato	**Valor**	**Comisión**
Armando Alberto Benedetti Villaneda	$ 70.000.000,00	I Senado
Total general	$ 70.000.000,00	

Fuente: Archivo en Excel facilitado por Narváez (2019). Con base en el Consejo Nacional Electoral.

La financiación del sector juegos de azar fue destinada en su totalidad al senador Armando Alberto Benedetti, quien es parte de la Comisión I. Aunque el senador no intervino ni propuso exenciones al sector de juegos de azar, otros congresistas sí lo hicieron, como Antonio Guerra, Samy Merheg, Óscar Darío Pérez, Arleth Casado y Ángel Custodio. Lo anterior, tiene como explicación el logrolling que sucede cuando los congresistas suelen negociar con otros legisladores el apoyo de ciertas partes de las leyes para luego de la misma manera apoyarlos cuando estos necesiten, esto se aleja del enfoque de esta tesis y es un eje que explica esta parte de la financiación.

Lo primero fue establecer una tarifa de IVA del 5% y una del 20% por ganancias ocasionales por razón de juegos de azar, siendo esta una de las modificaciones aprobadas, como lo registra el medio oficial:

> Los Congresistas Antonio Guerra, Samy Merheg y Óscar Darío Pérez, propusieron modificar la base gravable del IVA en los juegos de suerte y azar, en el sentido de incluir para los bingos una base similar a la aplicable a las máquinas tragamonedas, la cual fue aprobada (*Gaceta* 743, p. 2).

Segundo, el artículo 52 permite a los operadores de juegos de azar descontar un total de 74% de los impuestos descontables que figuran en el Estatuto Tributario. Esta proposición coincide con una presentada por el Senador Ángel Custodio Cabrera" (p. 2), creando varios beneficios para los juegos de azar y definiendo los descuentos que aplican para este sector.

> Artículo 52°. Modifíquese el artículo 771-5 del Estatuto Tributario, el cual quedará así: Parágrafo 2. Tratándose de los pagos en efectivo que efectúen operadores de Juegos de Suerte y Azar, la gradualidad prevista en el parágrafo anterior se aplicará de la siguiente manera: En el año 2019, el setenta y cuatro por ciento (74%) de los costos, deducciones, pasivos o impuestos descontables totales (E. T., artículo 771-5).

Lo congresistas extendieron este beneficio tributario a otros sectores de los juegos de azar como son los bingos[27] y establecieron una exoneración del 100% por los pagos efectuados en efectivo para el año 2019. Con lo cual, aunque estos congresistas no figuran dentro de la financiación del sector juegos de azar sí lo beneficiaron mucho. En la justificación de pliegos de las modificaciones se lee lo siguiente:

> Se incluye una disposición que exonera de dicha obligación a los pagos efectuados por los operadores de juegos de suerte y azar en efectivo inferiores a 1.800 UVT. Por último, se adiciona una norma que permite la deducción y reconocimiento del 100% de los pagos en efectivo que se hayan efectuado durante año 2014, y que se efectúen en los años 2015 a 2018, siempre y cuando cumplan con los demás requisitos legales para su reconocimiento (*Gaceta* 829, p. 10).

3.2 Consolidado de no contribuyentes del impuesto a la riqueza y financiación de las campañas al Congreso de las elecciones de 2014

Una vez determinadas las financiaciones a las campañas al Congreso de cada uno de los sectores económicos, el consolidado muestra la cantidad de dinero invertido y su retribución en exenciones tributarias por concepto del impuesto a la riqueza. Evidentemente, existen beneficios tributarios por otros impuestos, pero voy presentar solo el de riqueza en la siguiente tabla:

Tabla 70. *No contribuyentes al Impuesto a la Riqueza, estimado de recaudación y la financiación al Congreso*.

No contribuyentes Impuesto Riqueza	**Estimado de recaudación[28]**	**Financiación Congreso**
Congregaciones religiosas[29]	$198.550.056.324	$0
Inversiones en portafolio	$73.625.400.085	Sector financiero* $ 2.054.535.316

[27] Los congresistas Antonio Guerra, Samy Merheg y Óscar Darío Pérez, propusieron modificar la base gravable del IVA en los juegos de suerte y azar, en el sentido de incluir para los bingos una base similar a la aplicable a las máquinas tragamonedas, la cual fue aprobada (*Gaceta* 743, p. 2).
[28] Todas las estimaciones fueron estimadas en el Capítulo 1, en el apartado dedicado al impuesto a la riqueza.
[29] Las Congregaciones no muestran financiación alguna al Congreso, pero quiero resaltar que la información disponible es incompleta y que el beneficio solo en impuesto a la riqueza es considerable y más si se pudiera rastrear la riqueza total de este grupo.

ESALES	1.494.965.000.000	$ 486.813.816
Fondos de pensiones y jubilación	$45.763.334.272	Sector financiero* $ 2.054.535.316
Fondos mutuos de inversión y valores administrados por fiducias	$2.689.830.475	Sector financiero*[30] $ 2.054.535.316
TOTAL	$1.815.593.621.156	$ 2.541.349.132

Fuente: recopilación de datos.

Este estimado refleja solo el impuesto a la riqueza y carece de datos suficientes debido a que sectores como las congregaciones religiosas no están obligadas a mostrar el 100% de su riqueza y, por ende, el valor real es muy superior al aquí planteado. Sin embargo, las estimaciones aquí realizadas permiten develar parte de los beneficios tributarios que existen en el país y con el capítulo 1 de esta tesis, se puede claramente observar muchas más exenciones tributarias que gozan diversos grupos. Subrayo, el carácter inequitativo y opaco de los beneficios tributarios, en especial de las exenciones. De acuerdo con Sáenz (El Espectador, 2019) los costos fiscales de los beneficios tributarios para 2019 fueron de 78,5 billones de pesos, siendo esta una cifra aproximada que explica la importancia de que se mantenga esta ganancia para las empresas.

3.3 Combinatoria de financiación entre las comisiones de Senado y de Cámara.

Algunas Comisiones recibieron mayor financiación que otras, dependiendo de los temas específicos que conocen por mandato legal, siendo las Comisiones IV de Senado y Cámara la combinatoria que sobresale con un 31% (Tabla 51) sobre el total del cruce de datos logrado a través de los aportes que ingresaron a cada campaña, provenientes del sector financiero, fundaciones, minería, juegos de azar y hotelería.

[30] El sector financiero es el principal exento por inversiones en portafolio, tiene participación en los fondos de pensiones y de jubilación y realiza fondos mutuos de inversión y valores administrados por fiducias.

Como lo planteé a lo largo del capítulo, la Comisión IV es la que tiene mayor financiación debido a que versa sobre temas de presupuesto, seguida de la Comisión III que corresponde a Hacienda y Crédito Público. Cabe resaltar que en ambas Comisiones de Senado y Cámara se debatió y votó la reforma tributaria y es clara la incidencia que tuvo la financiación en el trámite, contenido y aprobación de la misma (Tabla 71). Si bien la Comisión Primera de Senado y Cámara tuvo también una amplia financiación, supongo que es debido a su importancia dada la envergadura de los temas que conoce, tales como reformas a la Constitución, trámite de leyes estatutarias y demás.

El costo fiscal que asume el Estado colombiano, por concepto de beneficios tributarios, es una de las razones que explica la alta financiación que tienen las Comisiones III y IV. Me refiero específicamente, a que los sectores económicos financian en mayor medida a los congresistas para garantizar un nivel alto de favores tributarios, al respecto Sáenz en *El Espectador* (2019) afirma que:

> El Gobierno tiene mecanismos de dónde echar mano en el momento en que se decida y evitar nuevas reformas tributarias con más carga impositiva. Son los costos tributarios por cuenta de las deducciones, las exenciones y los tratamientos tributarios especiales, que ascienden a más de $78,5 billones, según información revelada por el Ministerio de Hacienda (EL Espectador, 2019).

Los beneficios tributarios estimados por el Ministerio de Hacienda y la DIAN dejan de lado muchos datos a los que no pueden acceder por las dificultades presupuestales que enfrentan estas entidades y por lo sensible que es el tema en el Congreso, en donde los gremios no quieren pagar más impuestos y, por ende, prefieren que los beneficios tributarios continúen en el tiempo. Asegurar que congresistas duren largos periodos de tiempo en la misma comisión, crea legisladores experimentados y capacitados para llevar a cabo una reforma conveniente a los gremios económicos.

El siguiente cruce de información, es una combinatoria simple que busca encontrar en el cruce entre Senado y Cámara el mayor porcentaje de información. Ese es un método que refleja el porcentaje cruzado de Senado y Cámara en las 7 comisiones con la sumatoria y el porcentaje respectivo. Por ejemplo, la Comisión 1 de Cámara sumada a la Comisión 1 de Senado es igual a $625 millones lo que a su vez equivale al 22% sobre el total, es decir la idea no es sumar todos los espacios porque esto daría más del 100%, sino que cada uno representa un porcentaje sobre el total.

Finalmente, la siguiente gráfica muestra los picos más altos como mayor financiación, en este caso la Comisión de IV de Senado sobre sale con la Comisión IV de Cámara con 31% sobre el total.

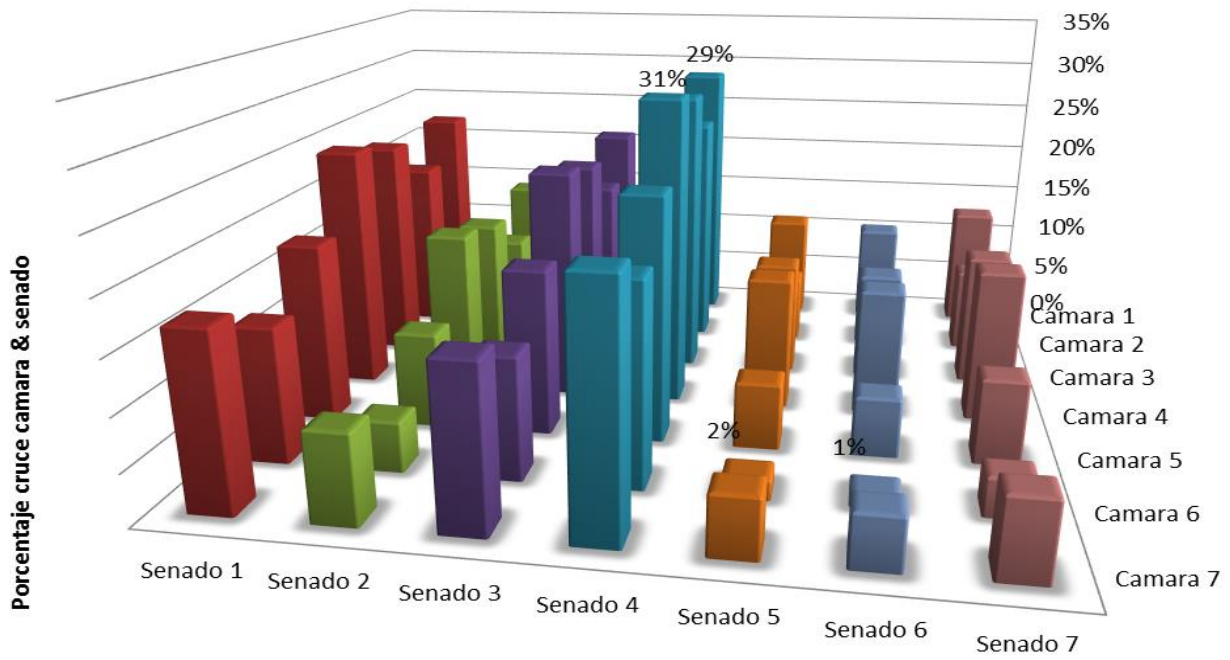
Tabla 71. *Matriz de consolidados por comisiones de Senado y Cámara. Financiación sector financiero, fundaciones, hotelería, minero y juegos de azar.*

	Cámara	Cámara Comisión 1	Cámara Comisión 2	Cámara Comisión 3	Cámara Comisión 4	Cámara Comisión 5	Cámara Comisión 6	Cámara Comisión 7	
Senado	total	$ 254.690.000,00	$ 140.000.000,00	$ 271.744.149,30	$ 318.136.896,90	$ 126.888.851,50	$ -	$ 105.005.882,36	$ 1.216.465.780,06
Senado Comisión 1	$ 370.921.561,68	$ 625.611.561,68	$ 510.921.561,68	$ 642.665.710,98	$ 689.058.458,58	$ 497.810.413,18	$ 370.921.561,68	$ 475.927.444,04	
Senado Comisión 2	$ 138.697.067,01	$ 393.387.067,01	$ 278.697.067,01	$ 410.441.216,31	$ 456.833.963,91	$ 265.585.918,51	$ 138.697.067,01	$ 243.702.949,37	
Senado Comisión 3	$ 334.350.048,48	$ 589.040.048,48	$ 474.350.048,48	$ 606.094.197,78	$ 652.486.945,38	$ 461.238.899,98	$ 334.350.048,48	$ 439.355.930,84	
Senado Comisión 4	$ 547.979.666,68	$ 802.669.666,68	$ 687.979.666,68	$ 819.723.815,98	$ 866.116.563,58	$ 674.868.518,18	$ 547.979.666,68	$ 652.985.549,04	
Senado Comisión 5	$ 56.232.355,67	$ 310.922.355,67	$ 196.232.355,67	$ 327.976.504,97	$ 374.369.252,57	$ 183.121.207,17	$ 56.232.355,67	$ 161.238.238,03	
Senado Comisión 6	$ 36.935.299,58	$ 291.625.299,58	$ 176.935.299,58	$ 308.679.448,88	$ 355.072.196,48	$ 163.824.151,08	$ 36.935.299,58	$ 141.941.181,94	
Senado Comisión 7	$ 106.170.593,68	$ 360.860.593,68	$ 246.170.593,68	$ 377.914.742,98	$ 424.307.490,58	$ 233.059.445,18	$ 106.170.593,68	$ 211.176.476,04	
	$ 1.591.286.592,78								

	Cámara	Cámara Comisión 1	Cámara Comisión 2	Cámara Comisión 3	Cámara Comisión 4	Cámara Comisión 5	Cámara Comisión 6	Cámara Comisión 7	
Senado	total	$ 254.690.000,00	$ 140.000.000,00	$ 271.744.149,30	$ 318.136.896,90	$ 126.888.851,50	$ -	$ 105.005.882,36	$ 1.216.465.780,06
Senado Comisión 1	$ 370.921.561,68	22%	18%	23%	25%	18%	13%	17%	
Senado Comisión 2	$ 138.697.067,01	14%	10%	15%	16%	9%	5%	9%	
Senado Comisión 3	$ 334.350.048,48	21%	17%	22%	23%	16%	12%	16%	
Senado Comisión 4	$ 547.979.666,68	29%	25%	29%	31%	24%	20%	23%	
Senado Comisión 5	$ 56.232.355,67	11%	7%	12%	13%	7%	2%	6%	
Senado Comisión 6	$ 36.935.299,58	10%	6%	11%	13%	6%	1%	5%	
Senado Comisión 7	$ 106.170.593,68	13%	9%	13%	15%	8%	4%	8%	
	$ 1.591.286.592,78								$ 2.807.752.372,84
									100% capital

El 29% corresponde a $802.669.666,68 cuyo valor corresponde a la suma de camara 1 y senado 4 (es decir el cruce entre fila y columna), respecto al valor total neto de capital entre todas las comisiones ponderado en $2.807.752.372,84

Fuente: Narváez (2017).
Elaboración propia.



	Camara 1	Camara 2	Camara 3	Camara 4	Camara 5	Camara 6	Camara 7
Senado 1	22%	18%	23%	25%	18%	13%	17%
Senado 2	14%	10%	15%	16%	9%	5%	9%
Senado 3	21%	17%	22%	23%	16%	12%	16%
Senado 4	29%	25%	29%	31%	24%	20%	23%
Senado 5	11%	7%	12%	13%	7%	2%	6%
Senado 6	10%	6%	11%	13%	6%	1%	5%
Senado 7	13%	9%	13%	15%	8%	4%	8%

Figura 8. Gráfica consolidada de la combinatoria de financiación.

Fuente: Narváez (2017).
Elaboración propia.

Incluso, los dos primeros congresistas con mayor financiación corresponden a la Comisión IV de Senado y a la Comisión IV de Cámara; así mismo, entre los primeros diez congresistas, cinco son de estas comisiones, con lo cual se evidencia claramente la importancia que tienen sobre las otras comisiones (Figura 8). Es de resaltar que el sector financiero fue el grupo que realizó los mayores aportes a nueve de los diez congresistas que encabezan la lista (Tabla 72). Las implicaciones que siguen son las de tener un Congreso patrocinado por sectores económicos fuertes que buscan que las leyes no los afecten y en la medida de lo posible los beneficien.

Tabla 72. *Los diez congresistas con la mayor financiación por parte del sector financiero, fundaciones, hotelería, minería y juegos de azar.*

Sector	Nombre candidato	Valor	Comisión
Financiero General	ARTURO CHAR CHALJUB	$ 450.000.000,00	IV Senado
Financiero General	LUIS EDUARDO DIAZ GRANADOSTORRES	$ 255.013.858,00	IV Cámara
Financiero General	JAIR ARANGO TORRES	$ 199.794.334,00	III Cámara
Financiero General	JOSE IGNACIO MESA BETANCUR	$ 130.000.000,00	II Cámara
Financiero General	CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE	$ 110.000.000,00	I Senado
Financiero General	ANTONIO DEL CRISTO GUERRA DE LA ESPRIELLA	$ 100.000.000,00	III Senado
Financiero General	BERNARDO MIGUEL ELIAS VIDAL	$ 100.000.000,00	III Senado
Financiero General	EDUARDO JOSE TOUS DE LA OSSA	$ 100.000.000,00	V Cámara
Financiero General	TELESFORO PEDRAZA ORTEGA	$ 80.000.000,00	I Cámara
Minero	NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO	$ 75.000.000,00	II Senado

Fuente: Narváez (2017).

3.4 Antigüedad en las Comisiones económicas Senado y Cámara en el periodo 2014-2018

Aunque un candidato no se presenta para una Comisión en especial, sí existen muchos congresistas que se enfocan y se mantienen en la misma Comisión durante varios periodos legislativos. Para efectos de esta investigación, se es antiguo cuando se ha estado por lo menos durante tres periodos legislativos en una misma Comisión, ya sea de Cámara o de Senado. Es importante saber que la Comisión III trabaja temas relacionados con Hacienda y Crédito Público, impuestos y contribuciones y exenciones tributarias, y la Comisión IV temas relacionados con leyes orgánicas de presupuesto.

Lo primero que quiero mostrar, es que de las 14 comisiones que existen, el 34% de la financiación se destinó a los miembros de las comisiones tercera y cuarta de

Senado y Cámara (Tabla 73). Sobresaliendo, las comisiones tercera y cuarta de Senado con un 30%, para año 2014.

Tabla 73. *Comisiones Tercera y Cuarta de Cámara y Senado, con financiación por los sectores estudiados.*

Comisión	**Presupuesto de Financiación**	
III Cámara	$ 57.682.352,97	2%
III Senado	$ 465.367.655,21	17%
IV Cámara	$ 61.354.705,90	2%
IV Senado	$ 375.300.976,08	13%
Total	$ 959.705.690,16	34%

Fuente: Cuentas Claras 2014.
Elaboración propia.

En el caso de las Comisiones III y IV del Senado es claro ver que el número de congresistas antiguos es de ocho congresistas (8) y de siete (7) respectivamente. Lo que supone congresistas con 12 años de experiencia no solo en los temas que competen a la comisión, sino que entiende de cabildeo y de cómo conseguir la configuración efectiva en el contenido de una ley.

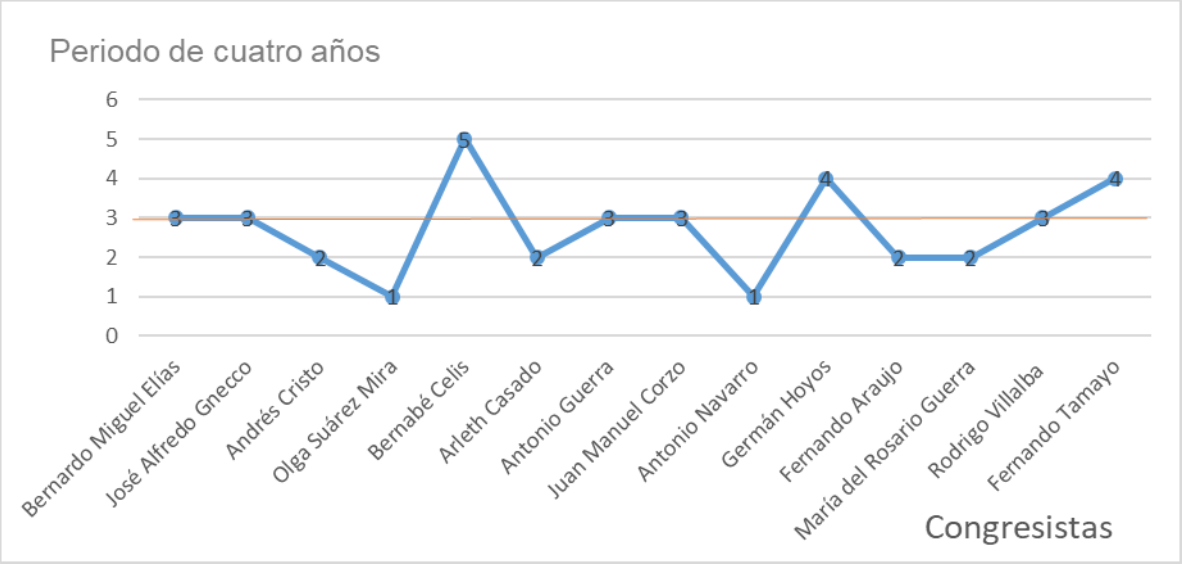


Figura 9. Comisión III de Senado.

Fuente: Cuentas Claras (2014).
Elaboración propia.

En la Comisión III de Senado el número de especialistas es superior al número de congresistas que no lo son (Figura 9), lo cual se debe a que es precisamente la financiación a estos senadores la que permite que se mantengan en las curules y en las respectivas Comisiones. En esta Comisión se destina el 17% del presupuesto de financiación y esto refleja la importancia de los temas que se discuten.

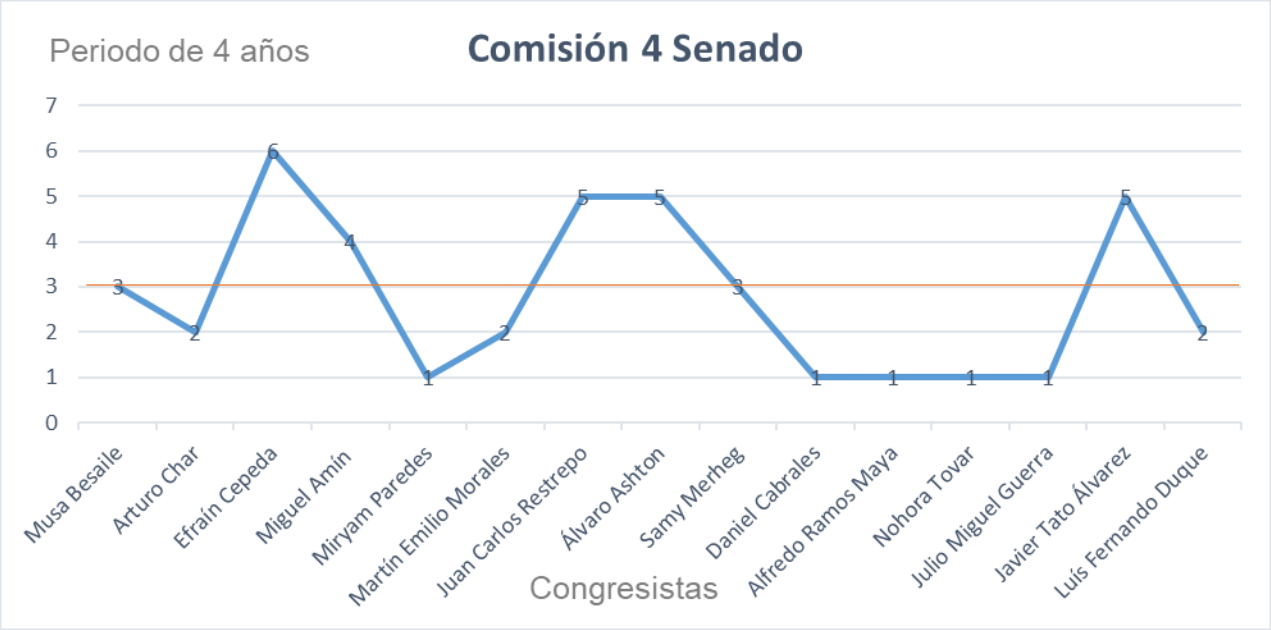


Figura 10. Comisión IV de Senado.

Fuente: Cuentas Claras (2014).
Elaboración propia.

En la Comisión IV del Senado es claro ver que el número de congresistas antiguos es de siete (7) y ya llevan un historial laboral largo en estas Comisiones, pues sus campañas políticas han sido financiadas siempre por los grupos que tienen interés en los temas concernientes a esas comisiones (presupuesto y hacienda), como se muestra en la Figura 10.

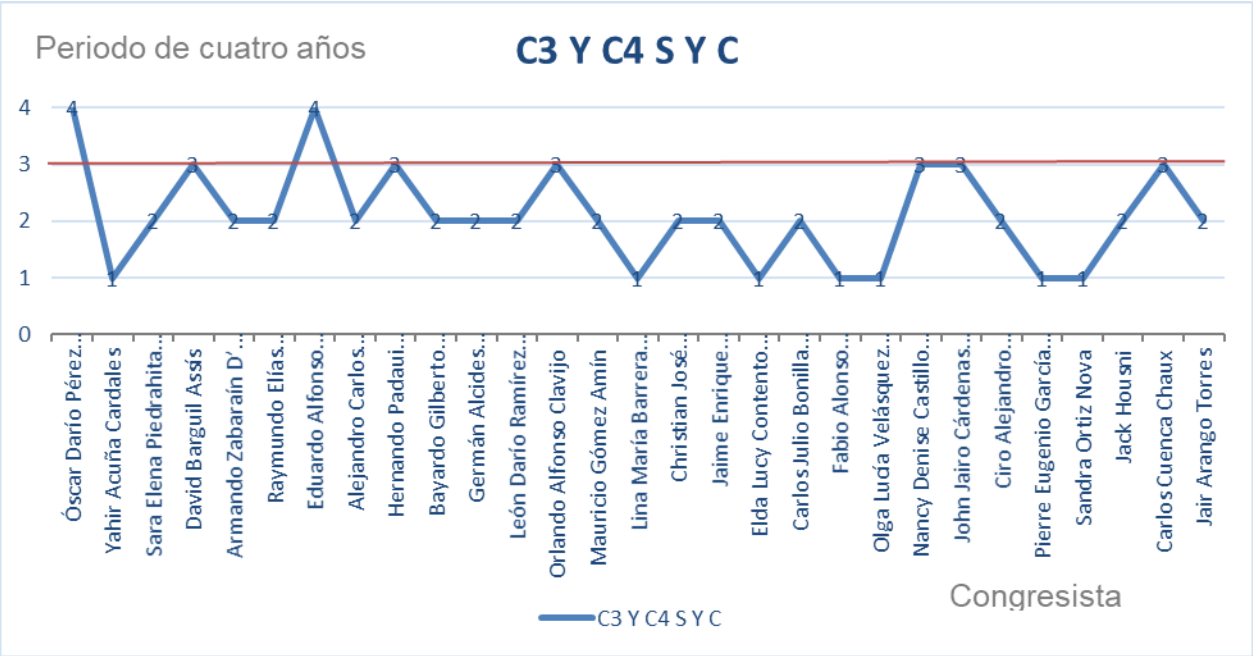


Figura 11. Comisión III de Cámara.

Fuente: Cuentas Claras (2014).
Elaboración propia.

En la Comisión III de la Cámara, por el contrario, hay un déficit de congresistas antiguos, cuatro (4) de los representantes de esta corporación pasaron al periodo legislativo 2018-2022 como senadores, y 14 de los congresistas que hacían parte de la corporación no continuaron en ella; sin embargo, 14 representantes están en su segundo periodo en la misma Comisión.

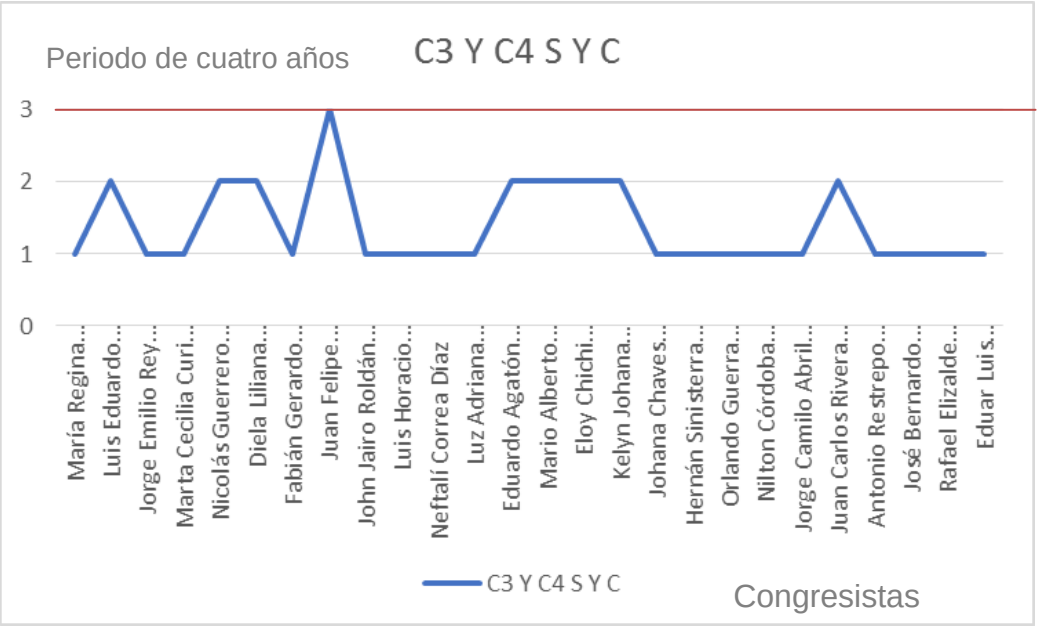


Figura 12. Comisión III de Cámara.
Elaboración propia.

En la Comisión IV de la Cámara observo la misma dinámica que se presenta en la Comisión III de la Cámara, solo hay un congresista antiguo, mientras que el resto de congresistas de la Comisión llevan entre 1 y 2 periodos legislativos.

Según los datos recopilados en la investigación, el mayor número de incidencia de congresistas antiguos en las comisiones económicas se da en las Comisiones III y IV del Senado, lo que supone que en estas comisiones existen congresistas que duran bastantes periodos y con eso garantizan a sus patrocinadores que van a llegar a la Comisión deseada a defender sus intereses, sin embargo, la información es incompleta debido a que no realicé el análisis con cada una de las comisiones. La antigüedad se refiere al tiempo que lleva en la misma comisión, en las comisiones III y IV de Senado y Cámara los congresistas repiten en la misma comisión en alrededor de un 85% de los casos (Anexo 3).

3.5 Juicios lógicos en la relación de obligatoriedad que genera el dinero en la financiación de campañas electorales al Congreso

Finalmente, he mostrado la relación obligatoria que existe entre financiación y exenciones tributarias. Esta relación puede darse de cuatro formas lógicas posibles:

Financió – recibió beneficios tributarios: sector financiero, sector minero, sector hotelero, sector agrícola, sector de energía, sectores económicos de grandes contribuyentes en general.

Financió – no recibió beneficios tributarios: pilotos, personas naturales que pagaron el impuesto a la riqueza por tener 1.000 millones en patrimonio.

*No financió – recibió beneficios tributarios: Grupo Aval (gorrión). Debido a que los beneficios son extendidos, muchas empresas actuaron como gorriones al recibir las exenciones y no aportar a las campañas.[31]

*No financió - no recibió beneficios tributarios: ciudadanía en general[32], medianas y pequeñas empresas y sectores sin poder económico o sin organización como grupo de interés en el Congreso.

*Advertencia: debido a que la investigación se realizó con base en información pública oficial, no se puede descartar del todo que no exista financiación.

[31] Según los datos oficiales el Grupo Aval tuvo una inversión de menos de 10 mil pesos en las campañas al Congreso de 2014 lo cual es reflejo de la inexactitud de estos datos y de los errores que produce el seguir fielmente esta información para establecer conclusiones. A lo largo de mi investigación encontré que el Grupo Aval no solo es un gran patrocinador de Congresistas, sino que es uno de los principales inversores en cabildeo en el país.

[32] Con las excepciones de las personas naturales que financiaron las campañas y aparecen registrados en Cuentas Claras (2014).

3.6 Financiación al Congreso colombiano en el marco de la taxonomía del poder.

Tabla 74. Taxonomía del poder. En la configuración de poder en la financiación del Congreso de la República de Colombia.

	Especificidad relacional	
	Directa	**Difusa**
Interacciones de actores específicos	**Obligatoria** El poder obligatorio se ve reflejado en el vínculo entre financiación y obtención de un beneficio tributario.	**Institucional** Las reglas (leyes) le dan privilegio a un cierto grupo en desmedro de otro. Lo anterior, está relacionado con el control de la agenda política en el Congreso, el hecho que la Coalición de Gobierno controla la agenda favoreció a un grupo económico sobre el resto de la población. Se utilizó por ejemplo, para suprimir unas discusiones por encima de otras.
Relación social de constitución	**Estructural** La estructura económica colombiana es muy concentrada y esto genera mucha desigualdad. De tal forma, que solo los más pudientes tienen la potestad privilegiada de la financiación de campañas electorales y de esta manera buscan salvaguardar sus intereses.	**Productivo** El Congreso maneja un discurso ajeno a la hora de abordar aspectos referentes a la materia tributaria, el cual se cimienta en beneficiar los intereses de quienes financiaron las campañas sobre la ciudadanía misma y parte de argumentos sin fundamento técnico.

Fuente: Barnet y Duvall (2005).
Elaboración propia.

Es evidente que existe un grupo amplio de la ciudadanía colombiana que ha elegido retirarse de la arena política, ya sea por desencanto de las instituciones o por desilusión de la democracia, ante lo cual la comunidad del mercado ha llegado a suplir ese vacío, tal como lo plantea Streeck (2014). La retirada se ve reflejada con los niveles de ausencia electoral, sumado al hecho que no existen un seguimiento de las acciones de los políticos, ni una rendición de cuentas.

Además, partiendo de las ideas de Streeck (2014) propongo que en Colombia existen dos ciudadanías diferentes. Por un lado, me refiero a la ciudadanía en términos clásicos y por otro, existe la comunidad del mercado, que representa a las personas jurídicas que son grandes contribuyentes y que logran influenciar el contenido de las leyes. A continuación, voy a mostrar una tabla que caracteriza a cada una de esas ciudadanías:

Tabla 75. *El Estado democrático deudor y sus dos personalidades.*

Ciudadanía Staatsvolk	**La comunidad del mercado - Marktvolk**
Nacional	Internacional
Ciudadanos	Inversionistas
Derechos civiles	Regulación salarial
Votantes	Acreedores
Elecciones (periódicas)	Regulación contractual – cláusulas leoninas
Opinión pública	Tasas de interés
Lealtad	Confianza
Servicios públicos	Servicio de deuda

Fuente: (Streeck, 2014, p. 87).

Ahora bien, esto supone que la concepción clásica de la soberanía del pueblo ha tenido un giro total en Colombia, ya que son los agentes de la comunidad del mercado quienes ejercen el poder en su lugar. El Estado Nación sucumbe ante una gobernanza internacional que cada vez limita más sus funciones y privilegia a los inversionistas por encima de los ciudadanos, reduciendo los derechos de los ciudadanos a regulaciones salariales, tributarias y contractuales. El voto no es el axioma básico de la legitimidad y representación, sino los acreedores, quienes ven garantías en sus inversiones. Por eso

es más importante y determinante el papel de quienes financian las campañas electorales, que el de quienes sufragan su voto en las urnas. Así mismo, puedo concluir con evidencia suficiente que lo fundamental es garantizar el pago de la deuda sobre la prestación efectiva de servicios públicos básicos y el ejercicio satisfactorio de los derechos fundamentales.

3.7 El Buldozer

La expresión Buldozer viene de *bull* que significa Toro y *to doze* que es empujar violentamente y es una máquina que es usada para derribar obstáculos, hacer nivelaciones del terreno y para abrir el camino que se quiere transitar (Motorgiga, 2019). Por su parte, en el Congreso de la República de Colombia se le dio este nombre a un grupo de congresistas que se dedicaban a tumbar los obstáculos que se le presentaban a las empresas que legal o ilegalmente financiaron sus campañas electorales de 2014. Comenzando con la Ley 1739 que fue el camino que guió la política de aplanadora, para la vicefiscal General de la Nación para el año 2017, María Paulina Riveros, afirmó que “Ejercían presión a través de la reforma tributaria, lo que fue abriendo el camino para ir venciendo las distintas aprobaciones de una manera exprés, rápida” (Radio Nacional de Colombia, 2017). Los investigados fueron congresistas en el periodo 2014-2018 y son los siguientes: Bernardo Elías Vidal, Musa Besaile, Antonio Guerra, Martín Emilio Morales, Sandra Villadiego, Alfredo Ape Cuello Baute, Álvaro Ashton, Plinio Olano y Armando Benedetti (Heraldo, 2017).

Por su parte, Musa Besaile, del Partido de la U, era parte de un grupo de congresistas que se dedicaban a promover los intereses de la empresa Odebrecht evitando cualquier impedimento que se presentara. El exsenador Besaile se encuentra en la lista de los senadores con mayores ingresos (Transparencia por Colombia, 2014a, p. 31) y fue el que obtuvo la mayor votación dentro de su partido y la segunda después de Jorge Enrique Robledo (Cuentas Claras, 2014). Para Besaile Los Buldozer fueron:

> El grupo de parlamentarios reclutado fue denominado por parte de los funcionarios brasileros como el grupo “LOS BULDOZER”, “un poco describiendo la característica que esta máquina tiene, lo que aparezca lo tumba”- según afirmación que emana de uno de los testimonios recogidos (*El Espectador*, 2018b).

Los Buldózer impulsaron la Reforma Tributaria de 2014, en tanto que la financiación de la empresa Odebrecht no solo tuvo como enfoque aprobar contratos para la firma, sino garantizar en términos generales beneficios empresariales. Según la Fiscalía (2017), la reforma tributaria fue la puerta de inicio que labró el camino para garantizar una votación arrolladora sobre los temas que el partido de gobierno impulsó. Sobre el tema la Fiscalía General de la Nación consideró que, "la presión que se ejerció por este grupo de senadores a través de la reforma tributaria fue abriendo el camino para ir venciendo las distintas aprobaciones de una manera exprés, rápida" (Fiscalía, 2017).

Otro miembro del grupo Buldózer fue el exsenador Bernardo Elías, o El Ñoño Elías, quien es uno de los caciques políticos de Córdoba y del Caribe, siendo esta región la que realizó mayor inversión en las campañas al congreso en el 2014. El Ñoño fue el primer salpicado por el caso de Odebrecht, hecho en donde se evidenció la relación dinero y política en la región y en Colombia.

Por su parte, Antonio Guerra de la Esprilla es otro de los investigados por el caso de Odebrecht y es uno de los senadores poderosos del Partido Cambio Radical, llegando a ser presidente de la Comisión Tercera en el año 2014. Posteriormente, en el año 2019 fue puesto a disposición de las autoridades para establecer su injerencia en las concesiones de la Ruta del Sol, de su participación en el grupo de Los Buldócer y de su financiación a la campaña al Congreso con dinero indebido (Procuraduría, 2019). En el año 2019 el senador se entregó voluntariamente para ser investigado por sobornos (Caracol, 2019).

> Los congresistas, al parecer, hacían parte del grupo denominado por parte de los brasileros como *los buldócer*, -Lo que se les aparezca de frente lo tumban-, era la frase que caracterizaba a este grupo. La presión que se ejerció por este grupo de senadores a través de la reforma tributaria fue abriendo el camino para ir venciendo las distintas aprobaciones de una manera exprés, rápida", señala el ente investigador (*El Espectador*, 2017).

En el 2017 la Fiscalía compulsó copias contra los exsenadores Martín Emilio Morales Diz, Sandra Villadiego, Alfredo Ape Cuello Baute, Álvaro Ashton, Plinio Olano y Armando Benedetti acusándolo de formar parte de los Buldozer y de recibir dinero de forma ilegal por parte de la Multinacional Odebrecht. Para el año 2018 Morales Diz fue condenado a 25 años y dos meses de prisión por nexos con Las Águilas Negras (El

Espectador, 2018c). Por su parte, Ape Cuello niega su participación, porque afirma que él no fue congresistas en el año 2010 – 2014. Varios de los involucrados se encuentran en etapa de juicio y otros como Armando Bennedetti manifiestan que no existen procesos en su contra.

Debido a la falta de información sobre el tema, hasta el momento de la finalización de esta tesis no se han publicado todas las pruebas que tiene la Fiscalía y no se han terminado los procesos judiciales de los implicados, solo de algunos como he nombrado anteriormente.

3.8 Beneficios institucionales de los Buldózer

Los Buldózer no solo recibieron dinero, según testimonios de los implicados aseguran que el gobierno les ofreció instituciones públicas para beneficiar a este club privilegiado dentro del Congreso. Por ejemplo, entre las declaraciones que le ha brindado a la Fiscalía, el exsenador Besaile argumentó que existieron calificaciones que emitió el gobierno sobre los senadores y las instituciones estatales. Esta calificación depende de la votación del candidato y de la utilidad que le brindaron los congresistas y las instituciones públicas a la reelección del gobierno de Santos, y tenía como beneficio la distribución de la “mermelada” (La FM, 2018).

Según pruebas aportadas por los sindicados, el gobierno de Santos dio beneficios a quienes tuvieran buenas calificaciones, que era lo mismo que ser premiado por aprobar las propuestas del gobierno, votando a favor de las mismas en el Congreso. En La FM Besaile afirmó que las instituciones del Estado se reparten a los congresistas dependiendo de su poder relativo en la corporación de la siguiente forma:

> Musa Besaile también le dijo a la Corte que el Gobierno “calificaba” a cada congresista de conformidad a su importancia electoral. Las entidades también tenían una categoría. Según él, estas categorías funcionaron así:
>
> - Entre los institutos clase A se encontraba el ICBF
> - Entre la clase B se encontraban el Incoder, ICA (Instituto Colombiano Agropecuario), DPS (Departamento para la Prosperidad Social), Invías y Banco Agrario.
> - Entre la clase C la Dian, la Aeronáutica Civil, el Ministerio de Transporte y 472.
>
> De esta manera Besaile, en su testimonio, aseguró que como en 2010 no obtuvo una votación normal y no obtuvo tan buena calificación, le correspondió el Incoder y el ICA, en sus regionales de Córdoba (La FM, 2018).

Sobre este tema, hasta la entrega de esta tesis la Fiscalía no ha presentado nueva información que permita desarrollar una investigación más profunda. Sin embargo, considero que en el futuro cercano se pueden conseguir insumos suficientes que permitan avanzar en investigaciones académicas sobre el tema.

3.9 Financiación indebida y clanes poderosos en la Coalición de la Unidad Nacional

> *Si ese país tiene una Constitución que dice que es una nación democrática basada en la igualdad, pero su sistema tributario está lleno de privilegios tributarios, que perpetúan o acentúan las desigualdades sociales, entonces ese país no es democrático, sino una sociedad estamentaria fundada en favores y privilegios* (Rodrigo Uprimny, 2018).

En este subcapítulo muestro la relación que tuvieron varios congresistas con grandes clanes políticos del país. Muchos de los elegidos en el congreso son empresarios que provienen de familias adineradas, son apoyados por esos clanes políticos y tienen apoyo financiero. Para Velasco y Pedraza (2014) existen tres tipos de congresistas que hacen parte de las élites locales, estos son los siguientes:

a. Los notables: hace referencia a los grupos más tradicionales que han heredado un poder consolidado, aunque en los últimos comicios electorales su poder ha ido en declive.

> Dieciséis familias de notables han tenido representación en el Senado durante los últimos 20 años. Siete senadores elegidos para este período legislativo pertenecen a familias de notables. El notablato que persiste reside en las ciudades más desarrolladas de Colombia (Bogotá, Medellín y Barranquilla) y sus figuras electorales tiene un alto nivel educativo (tienen como mínimo un posgrado) (Velasco y Pedraza, 2014).

b. Los caciques electorales: en general su poder fue constituido en los últimos 20 años y ha conseguido establecer nuevos líderes electorales.

> Sí se suman los senadores que se han reelegido en cuatro períodos consecutivos con los senadores que heredan los votos de un cacique electoral o un notable, tenemos que 4 de cada 10 curules al Senado han circulado en los mismos grupos políticos durante las dos últimas décadas de vida republicana (Velasco y Pedraza, 2014).

c. Los emergentes: de acuerdo con Velasco y Pedraza (2014) ese grupo corresponde a élites nuevas que los autores consideran relacionada con el narcotráfico, con baja educación y suelen tener apodos.

A continuación, voy a mostrar una radiografía completa de los clanes políticos en Colombia según Velasco y Pedraza (2014):

Tabla 76. *Identificación de clanes poderosos en la configuración de familias de notables, caciques y emergentes a partir de los congresistas del periodo 2014 – 2018.*

Congresistas periodo 2014 – 2018	**Notable, Cacique o emergente**	**Partido**
Ana Mercedes Gómez Martínez	Notable	Centro Democrático
Efraín Cepeda Sarabia	Notable	Conservador
José David Name Cardozo	Notable	Partido de la U
Roberto Gerleín Echeverría	Notable	Conservador
Arturo Char Chaljub	Notable	Cambio Radical
Arleth Patricia Casado	Notable	Liberal
Paloma Valencia la Serna	Notable	Centro Democrático
Juan Manuel Galán	Notable	Liberal
Carlos Fernando Galán	Notable	Cambio Radical
Alfredo Ramos Maya	Cacique	Conservador
Olga Suárez Mira	Cacique	Conservador
Álvaro Ashton Giraldo	Cacique	Liberal
Martin Emilio Morales	Cacique	Partido de la U
Carlos Fernando Motoa	Cacique	Cambio Radical
Mauricio Lizcano	Cacique	Partido de la U
Luis Humberto Gómez su heredero es Efraín Cepeda Sarabia	Cacique	Conservador
Juan Manuel Corzo	Cacique	Conservador
Bernabé Celis Carrillo	Cacique	Cambio Radical
Juan Carlos Restrepo Escobar	Cacique	Cambio Radical
Andrés Cristo	Cacique	Liberal
Sammy Merheg Marún	Cacique	Conservador
Antonio Guerra de la Espriella	Cacique	Cambio Radical
María del Rosario Guerra	Cacique	Centro Democrático

Bernardo Elías Vidal "Ñoño"	Cacique	Partido de la U
Nadya Blel Scaff	Cacique	Conservador
Andrés Felipe García Zuccardi	Cacique	Partido de la U
Alfredo Gnecco Zuleta	Cacique	Partido de la U
Musa Besaile Fayad	Cacique	Partido de la U
Antonio José Correa	Emergentes	Opción Ciudadana
Daira Galvis Méndez	Emergentes	Cambio Radical
María del Socorro Bustamante	Emergentes	Partido Funeco
Carlos Arturo Quintero	Emergentes	Opción Ciudadana
Doris Clemencia Vega	Emergentes	Opción Ciudadana
Nerthink Mauricio Aguilar	Emergentes	Opción Ciudadana

Fuente: Velasco y Pedraza (2014).
Elaboración propia con modificaciones propias debido a que solo tomo en cuenta el periodo 2014 – 2018.

Ahora, voy a mostrar la financiación indebida que recibieron por partido los congresistas por parte de Odebrech, la influencia de algunos de los congresistas nombrados en la tabla anterior y el apoyo por personalidades de la vida del vallenato.

3.9.1 Partido de la U

El Partido de la U obtuvo el mayor número de senadores, con 21 curules, frente al Centro Democrático que quedó con 19 senadores. El día de las elecciones el Centro Democrático estuvo a la cabeza durante la mayor parte del conteo electoral; al final de la votación los dos Senadores con mayor votación en el partido fueron Musa Abraham Besaile Fayard, con 145.402 votos (MOE, 2014) y Bernardo Miguel Elías Vidal (alias El Ñoño), con 140.143 votos (MOE, 2014), los dos definieron la balanza a favor del partido de gobierno, hecho simbólico que jugó a favor del presidente del momento Juan Manuel Santos, debido a que no le era conveniente que el Centro Democrático, partido político de oposición, fuera el mayoritario (Transparencia por Colombia, 2014).

El exsenador cordobés Musa Besaile tuvo la segunda mayor votación del país después de Jorge Enrique Robledo, del Partido Polo Democrático Alternativo, doblando

la votación que obtuvo en el 2010 (Transparencia por Colombia, 2014). Su fortín político se encuentra en Córdoba y se ha ido extendiendo al Atlántico, Sucre y Magdalena (Valencia y Ávila, 2014, p. 134). Las inversiones en obras públicas le permitieron a Besaile crear un capital político suficiente para ser un cacique electoral en el Caribe colombiano. Como lo indica Valencia y Ávila (2014),

> Se calcula que a través de las llamadas "Obra para la Prosperidad" el senador Musa Besaile logró algún tipo de injerencia en contratos por el orden de los 47 mil millones de pesos; de ahí sus sorprendentes resultados electorales en estos municipios en donde duplica sus electores entre el año 2010 y el año 2014. (P. 141).

En el año 2017 la Fiscalía compulsó copias en contra de Musa Besaile, quien tiene diversas investigaciones por corrupción en el Departamento de Córdoba (Fiscalia, boletín 21485), por "el cartel de la toga", recibir sobornos de Odebrecht (Fiscalía, comunicado 174) y por tener vínculos con el paramilitarismo.

El mismo exsenador Bernardo Elías aceptó cargos por tráfico de influencias y cohecho (Corte Suprema de Justicia, 2018), siendo una muestra de la influencia de esta empresa sobre las decisiones de política económica del Congreso, la financiación es clave para poder influir sobre la toma de decisiones frente a la votación del contenido de las leyes en el país. Para el exsenador Elías, la cuantía que recibió fue de 17.000 millones de pesos como parte de la mermelada para hacer política en su campaña y para la reelección de Juan Manuel Santos (Dávila, 2019). Según la versión de El Ñoño, los dineros que recibió de Odebrecht tenían como fin adjudicar contratos a la empresa. Lo que indica la lógica es que Odebretch es una empresa que logró influir en la toma de decisiones políticas de manera absoluta a un grupo de congresistas sobre unos temas determinados. En sus propias palabras el exsenador Bernardo Elías afirma: "los recursos que me dieron me los gasté todos en la campaña de 2014 y para el tema de la paz (…) y en eventos sociales que tenían que ver con la política" (Vicky Dávila, 2019). A su vez, durante el periodo 2010-2014, gracias a la mermelada que se distribuyó en la región Caribe, el Ñoño consiguió aumentar su caudal político y de esa manera consolidarse para las elecciones de 2014-2018 (La SillaVacía, 2018).

De manera que con la pérdida de investidura de estos senadores el Partido de la U perdió o cedió el rol mayoritario en la corporación legislativa, aunque continuó con el poder gracias a las alianzas estratégicas con otros partidos de la llamada Unidad

Nacional, pero simbólicamente perdió la primera posición. Cabe recordar que el expresidente Julio César Turbay fue el padrino político de El Ñoño y también quien afirmó: "toca reducir la corrupción a sus justas proporciones" (BBC, 20015).

Lo dicho hasta acá supone que la "mermelada" se convirtió en un instrumento indebido de financiación para muchos aspirantes al Congreso que recibían apoyo de instituciones públicas en pro de sus intereses privados. El senador Ñoño Elías es la pieza clave para identificar el apoyo de reformas como la tributaria por parte de congresistas, siempre y cuando se recibieran recursos en los lugares donde el caudal político y sus personas de confianza se encontraban (La Silla Vacía, 2017).

El éxito político en la región Caribe no es solo dinero, debido a que el candidato debe tener relación cultural con el electorado; en este sentido el poder productivo (Duvall y Barnet, 2005) no puede actuar por fuera de la idiosincrasia cuando se trata de cautivar al electorado. Grandes artistas del género vallenato a lo largo de su carrera política apoyaron al Ñoño Elías, como Diomedes Díaz[33], Silvestre Dangond[34] y Peter Manjarrés[35], entre otros. Son parte del relato político que el exsenador construyó en torno a la "ñoñomanía" Es una lectura del poder productivo de Duvall y Barnet (2005) en la versión cultural colombiana.

> A partir del momento en que se produjo la captura del senador Bernardo Miguel Elías (Ñoño Elías), la U, el partido del presidente Juan Manuel Santos, perdió su condición de mayor fuerza política en el Senado. Faltaban los escrutinios del departamento de Córdoba, y en aquel antiguo fortín uribista, Santos encontró la victoria con los 300.000 votos que contabilizaron entre Ñoño Elías y Musa Besaile. El Partido de la U entonces subió al primer lugar con 2,2 millones de votos, 150.000 más que los del uribismo, que denunció fraude electoral en aquel momento (*Semana*, 2017).

Otro senador poderoso, que hace parte del grupo de los Bulldozer, es José Alfredo Gnecco Zuleta, del partido de la U, quien obtuvo la mayor votación del departamento del Cesar, gracias entre otras cosas a los siete (7) aportes que recibió de sus familiares por un valor de $ 611.134.485 pesos colombianos, siendo su madre, hermanos y él mismo los patrocinadores de su campaña. Es sabido que el exsenador Kiko Gómez fue su padrino político y quien lo apoyó en el camino hacia la Cámara de

[33] Para el periodo 2010- 2014 el famoso cantante Diomedes Díaz apoyo en una fiesta privada al entonces Senador. Enlace: https://www.youtube.com/watch?v=zOmcNHd-gU4

[34] Por su parte, también Diomedes Díaz apoyó al Candidato para su segundo periodo de Senador en el periodo comprendido de 2014-2018. Enlace: https://www.youtube.com/watch?v=2ejTj2Q8Ycw

[35] Para la primera vez en Senado Peter Manjarres nombró al Ñoño Elías en su canción *la mitad de mi vida.* Enlace: https://www.youtube.com/watch?v=2GSTGovS77s

Representantes en 2010, con 16.783 votos, luego aumentó seis (6) veces su apoyo con 97.741 electores que le permitieron llegar al Senado en el año 2014, como lo registró un medio de comunicación:

> Al hacer un análisis de las votaciones este refleja que sus mejores resultados están en su natal Cesar, donde su primo Luis Alberto Monsalvo es el gobernador, y en La Guajira, donde el poder de "Kiko" Gómez, el primo de su papá, sigue moviendo las fichas de la política. Tan sólo en esas dos plazas consiguió 78.644 votos (*Caracol*, 2014).

Mientras tanto, Raymundo Elías Méndez Bechara obtuvo la votación más alta para la Cámara de Representantes en Córdoba, es ahijado político de Musa Besaile y primo de Erasmo Zuleta (Pares, 2018a). El senador Musa Besaile Fayad fue su fórmula en las elecciones; el Clan Bachera es una influyente familia monteriana, dueña de la Universidad del Sinú y otros negocios familiares.

Por su parte, dentro de los representantes a la Cámara se encuentra León Darío Ramírez Valencia, quien es uno de los dirigentes políticos fuertes de Antioquia. Es indudable el poder que tiene en Santa Bárbara –Antioquia, donde fue alcalde, pero no terminó debido a que fue suspendido. Con posterioridad, para el año 2010 es elegido como representante a la Cámara y al mismo tiempo su hermano ganó las elecciones para ser el alcalde en Santa Bárbara (Valencia y Ávila, 2014, p. 136).

Por su parte, el exrepresentante Mauricio Lizcano tuvo como padrino político a Mario Uribe, quien en su momento fue uno de los caciques político de Antioquia y quien apoyó con su maquinaria política al candidato para llegar a ser representante. Él es el heredero del poder que consiguió Mario Uribe, su fortín está localizado en Antioquia (MOE, 2010).

3.9.2 Cambio Radical

El exsenador Arthuro Char fue el más votado en su partido, con 108.454 votos. Es bien conocido que los Char son una familia barranquillera de empresarios dueños de los almacenes Olímpica, del Junior Deportivo y del Grupo Char, dueño de una de las quince empresas más ricas del país y con el grupo político regional más fuerte del momento, tiene ahora su propio banco con el cual quiere expandir su emporio económico (Pares, 2018b).

El Partido Cambio Radical aumentó la cantidad de curules tras la elección de dos nuevos representantes: Luis Eduardo Díaz Granados (111.961 votos) y Antonio Zabaraín (74.547 votos); mientras que Arturo Char Chaljub, quien repite curul, logró la mayor votación de su partido con 126.421 votos. Por el Partido de La U, repiten José David Name Cardozo (86.551 votos), Eduardo Pulgar Daza (81.273 votos), Armando Benedetti (72.383 votos) y Miguel Amín Escaf (68.263 votos). En el caso del Partido Liberal Colombiano, Mauricio Gómez Amín, quien se venía desempeñando como representante a la Cámara, estrena curul en el Senado tras lograr 103.082 votos. Mientras que Laura Fortich también resultó victoriosa al obtener 62.732 votos, Miguel Amín Escaf. Aspira al Senado de la República y para las elecciones legislativas de 2018 jugará como uno de los aliados de los Char, apoyando a uno de sus candidatos a la Cámara, Víctor Escorcia, y recibiendo apoyo del clan para su reelección (Pares, 2018b). Es de resaltar la investigación denominada 'Casa Blanca' (Fiscalía, 2018), es decir la presunta existencia de una empresa criminal dedicada a la compra de votos en el departamento de Atlántico (*El Espectador*, 2018a).

3.9.3 Partido Liberal

La Senadora Arleth Casado Fernández hace parte de una familia con tradición política liberal en Córdoba. Su papá, Juan Casado, fue diputado a la Asamblea de Córdoba. A partir de 2007 el Partido Liberal, encabezado por la Senadora Arleth Casado, perdió votos que le quitaron el Ñoño Elías y Musa Besaile.

> Para el proceso electoral de 2014, el descalabro del Partido Liberal en Cabeza de Arleth Casado en Córdoba estaba cantado y puede explicar el aumento de las votaciones de otros sectores políticos de este departamento (Valencia y Ávila, 2014, p. 169).

La Senadora tiene una investigación en curso por el caso de Odebrecht, en donde se le acusa de recibir dinero para su campaña (*El Espectador*, 2017). Este proceso está en sus inicios y no se conocen muchos detalles, a diferencia de la información que se tiene del caso del Ñoño Elías o del de Musa Besaile.

3.9.4 Partido Conservador

La Senadora Olga Suárez es parte del Clan de los Suárez, con fuerte influencia en Bello, Antioquia, y en 23 municipios. Es heredera del poder de sus hermanos que por investigaciones huyeron del país, siendo la persona que maneja el Partido Conservador en Antioquia (Pares, 2018). Así lo registra la Fiscalía (2018):

> Una de las funcionarias que haría parte del señalado engranaje de corrupción, que para la época de los hechos cumplía labores administrativas en el despacho del secretario de Transportes y Tránsito de Bello, habría ofrecido dinero a algunos de sus contactos a cambio de personas que comprometieran su voto por Olga Suárez, candidata al Senado de le República, y Mauricio Parodi, aspirante a la Cámara de Representantes.

El Clan de los Suárez ha ido en decadencia debido a los procesos que sus miembros llevan en su contra y a las condenas que se adelantan. Sin embargo, el poder acumulado que han logrado persiste y busca mantenerse como bastión electoral en el Partido Conservador.

3.10 Financiación según cifras oficiales, estudios académicos e investigaciones de la Fiscalía

Es importante tener en consideración los avances investigativos de la Fiscalía para comparar la financiación legal que presentaron los candidatos y los dineros indebidos que también hicieron parte de la financiación de muchos congresistas. Según la base de datos que reposa en internet en Cuentas Claras una campaña al senado cuesta alrededor de 600 millones de pesos (Transparencia por Colombia, 2014a), acorde con la información oficial la financiación total de los partidos es en promedio de 11 mil millones de pesos (Tabla 59). Si tomo cifras académicas como la MOE (2014) la financiación de una campaña es alrededor de $3.000 a $12.000 millones de pesos y con la versión que desató las investigaciones de la Fiscalía por el caso Ñoño Elías a Dávila (2019) son $17.000 millones de pesos y teniendo como base el testimonio de Musa Besaile son 32.000 millones de pesos, dinero que aumentaría con otro tipo de negociaciones indebidas como la asignación de negocios de forma irregular, “se habría pactado un pago de $4.153’000.000 (cuatro mil ciento cincuenta y tres millones de pesos) para senadores, entre ellos Musa Besaile, correspondientes al 25% del valor total del contrato”.

Tabla 77. *Financiación Partidos de Coalición y Centro Democrático.*

N°	Organización política	Senado	Cámara	Total
1	Partido Liberal Colombiano	$4.721.192.385	$8.044.809.362	$12.766.001.747
2	Centro Democrático Mano Firme Corazón Grande	$8.215.153.726	$2.472.707.088	$10.687.860.814
3	Partido Cambio Radical	$5.448.691.345	$4.117.016.389	$9.565.707.734
4	Partido Social de Unidad Nacional-Partido de La U	$2.927.266.262	$6.685.467.592	$9.612.733.854
5	Partido Conservador Colombiano	$4.829.965.889	$4.261.411.686	$9.091.377.575

Fuente: Transparencia por Colombia (2014b, p. 40).

Ahora puedo decir que la financiación es un elemento determinante para la compresión de la configuración del Congreso. La ruta del dinero favorece a unos sectores por encima de otros y crea distorsiones en el mercado. Las investigaciones de congresistas que fueron ponentes en la Reforma Tributaria de 2014 y la sentencia de varios de ellos, refleja la alta incidencia que el dinero tiene sobre la corporación. Al respecto, Gómez (2016) considera que:

> "Follow the money." (Siga [la ruta que hace] el dinero). Este dicho, acuñado en el mundo anglosajón en la época del escándalo Watergate, ha sido usado como guía de muchas investigaciones penales. Debería ser también una guía de muchas investigaciones en el ámbito de los estudios políticos. Si bien contamos con trabajos sobre los regímenes de financiación electoral (Casas y Zovato, 2015; Roll, 2010) y con descripciones sobre la forma como se ha efectuado esa financiación (Transparencia por Colombia, 2011, 2015a y 2015b), son muy pocos los estudios que indagan sistemáticamente acerca del origen y el efecto de los recursos empleados en las campañas electorales (una notable excepción es el trabajo de Ávila & Velasco, 2012) (Gómez, 2016, p. 12).

El origen y el efecto de la financiación de los congresistas es un fenómeno que debe ser estudiado de manera permanente y definir en qué medida afecta el desarrollo de la democracia y, en este caso, la determinación que tuvo sobre el contenido de la Reforma Tributaria. Quienes financian al Congreso tienen niveles de representación efectiva que les permiten ver reflejados sus intereses. Por su parte, los ciudadanos reducen su participación al sistema electoral y no tienen mecanismos efectivos que los representen en temas como la Reforma Tributaria. Los niveles de desigualdad económica impiden que la mayoría de personas puedan financiar una campaña y esto crea desigualdad política.

Es decir, la inequidad económica ha sido ampliamente estudiada y no se le ha dado la suficiente importancia a la desigualdad política. Al respecto, Stiglitz (2012) dice que “se supone que en una democracia las cosas no tendrían que ser así. En un sistema de <<una persona, un voto>>, se supone que cuenta el 100 por ciento de la gente” (p. 173). El tema pasa a un segundo plano, a una explicación política a la que defino en la efectividad en el contenido de las leyes de un país. En otras palabras, los grupos que influyeron de manera eficaz en el contenido final de la Reforma Tributaria de 2014 tienen mayor poder político que el resto de la población, y por ende aseguran su aumento en la riqueza. Hacker (2010) muestra claramente cómo el 1% más rico en Estados Unidos asegura la ganancia absoluta tomándolo todo y es en la definición de las normas donde ve representados sus intereses. De manera puntual me refiero a quienes por vías legales consiguen sus beneficios y también a empresas que pasando la línea de la legalidad determinan contratos y leyes para realizar sus objetivos. El Estado colombiano tiene una deuda inmensa con la sociedad en los temas de regulación de la financiación real de las campañas, en la compra de votos y en las fuentes ilícitas con las que se han patrocinado algunos congresistas.

Es de resaltar la gran diferencia que existe entre los datos de financiación de campañas que muestra el Consejo Electoral y los datos que se acercan a la realidad.

4. Capítulo 4: El cabildeo

En este capítulo voy a definir brevemente qué es cabildeo, luego voy a mostrar las personas que aparecen registradas como cabilderos ante la Cámara de Representantes, debido a que no existen datos para Senado, y las empresas a las que buscaron beneficiar. También voy a mostrar diversos beneficios obtenidos por el sector al que representa cada empresa y el apoyo que tuvieron en el Congreso. Es importante aclarar la dificultad que implica el rastreo del cabildeo debido a que el mismo no está regulado en Colombia e inscribirse en la lista es un tema opcional y que no todos los cabilderos lo hicieron.

Lo primero que quiero decir es que, es difícil rastrear el cabildeo, pero existen prueba como que durante el debate de la Reforma Tributaria se rastrean reuniones extraoficiales en el recinto que hacen parte de la lógica de dicha práctica. Al respecto, representante Díazgranados afirmó:

> En el mismo sentido, le pido que suspenda la sesión, que todo el mundo se siente, aquí hay como veinte reuniones al mismo tiempo no estamos escuchando lo que está leyendo la Secretaria, le pido el favor que ponga orden y retire a los que no tienen nada que ver con el debate de la reforma tributaria, por favor (*Gaceta* 079, p. 64).

Para el año 2012 existe otra lista de cabilderos que es más larga y refleja la participación de otros sectores como el financiero[36]. Se Lo cual muestra la falta de transparencia porque aunque se observan casi los mismos grupos de cabildeo cada periodo legislativo, los mismos han aprendido a ocultarse y con ello han renunciado en su gran mayoría a ser visibles para la ciudadanía tradicional y se han convertido exclusivos de la ciudadanía del mercado.

Por su parte, la reglamentación existente en Colombia define el concepto de cabildeo, la profesión de cabildero, los requisitos a seguir para la inscripción, al tiempo que crea una lista única de cabilderos (Anexo 1). Dicho lo anterior, es preciso referirme a la Resolución 2348 de 2011 en su artículo 12, que define el cabildeo como “todo

[36] Es importante recordar que el registro es voluntario y no fue utilizado por la mayoría de cabilderos.

esfuerzo - protegido constitucionalmente - y realizado por individuos o grupos de individuos, organizados autónomamente, para dar a conocer sus posiciones, en defensa de intereses particulares, en el proceso legislativo y en cualquier asunto propuesto en la Cámara de Representantes". El artículo primero de la misma Resolución crea la lista de cabilderos con un formato determinado que muestra el nombre del cabildero, la corporación a la que defiende y la temporalidad de su licencia (Anexo 1). Un cabildero al cual entreviste y me solicitó hacer reserva de su nombre, indica:

> Los grupos que hacían cabildeo eran los diferentes sectores económicos representados por los gremios (minería, energía, PETROLEOS etc.), de los que conozco están la Asociación Colombiana de Generadores de Energía Electrica - Acogen, Asociación Colombiana de Minerio - ACM y Asociación Nacional de Anunciantes de Colombia - Anda, cómo también existen firmas dedicadas a estos asuntos de cabildeo. En lo que respecta al sector público, participa en actividades de cabildeo a través de sus enlaces legislativos que pertenecen al ejecutivo - ministerios (Anónimo, 2019).

De acuerdo con las entrevistas realizadas, son muchos los cabilderos que no se registran, razón por la que es más difícil poder rastrear sus labores. Para hacer una sumatoria de lo que se invierte en cabildeo, sería necesario tener en cuenta muchos factores, y entre ellos que el Estado no ejerce labores de cabildeo, eso es un error por parte de los términos que utilizan los cabilderos para referirse a las acciones encaminadas por el ejecutivo para influir en el legislativo (Ministro de Hacienda influyendo a las congresistas) para cumplir objetivos, como lo indica el mismo informante:

> Desconozco las sumas que se destinen a temas de cabildeo, pero el análisis de este monto tendrá que tener en cuenta los diferentes actores que prestan este servicio cómo es el caso de gremios, firmas y presupuesto de la nación en los diferentes ministerios y entidades estatales que tengan enlaces legislativos (Anónimo, 2019).

No se necesita ser un experto para darse cuenta del rol que juega el Ministro de Hacienda, quien junto con sus ponentes se encarga de defender hasta conseguir que se apruebe el grueso de su contenido en la medida de lo posible, indicado por nuestro informante de la siguiente manera:

> De mi experiencia puedo decir que a una reforma tributaria entrar a participar el ejecutivo a través del ministerio de hacienda que es el que elabora el proyecto, y ya en el

> desarrollo del debate legislativo entran a participar las compañías y demás actores afectados con la reforma, a través de gremios, firmas (Anónimo, 2019).

En la actualidad existen firmas cabilderas que se han especializado con el tiempo, logrando ocultar toda la información de su acciones reflejando la poca transparencia que existe y esto genera inequidad por no poder generarse control y también algunas empresas que prefieren tener un cabildero dentro de su nómina. Independiente de la modalidad, el cabildeo es practicado a nivel mundial y responde a la necesidad que tienen distintos grupos sociales de lograr influir en las decisiones que se toman en el Congreso.

> La sobrevivencia (y la sólida consistencia) de un poder invisible, como sucede en nuestro país, al lado o abajo (o incluso sobre) del poder visible. La democracia se puede definir de muchas maneras, pero no hay definición que pueda excluir de sus connotados la visibilidad o transparencia del poder (1986, p. 7).

Acerca del cabildeo existen no todos los cabilderos son iguales, al respecto García (2008) afirma:

> La ley reconoce dos clases de “lobbysta”: “interno” o “in house lobbyst” de una organización o negocio –empleados de esa organización que son compensados, al menos en parte para hacer lobby a su favor–; y “externo” o “outside lobbyst” –miembros de una firma de lobby o empresa que representa clientes externos (p. 113).

En un primer momento, los cabilderos deben tener claridad sobre las necesidades de su apoderado para poder defender sus intereses, así mismo trazar la ruta de estrategias para alcanzar los fines propuestos. En palabras de Sierralta (2005), “hay una doble acción: poseer la información de su primera fuente y luego propiciar o motivar entre los generadores de las decisiones políticas y económicas simpatías por líneas de acción en posiciones comerciales” (p. 359).

El alcance del ejercicio de cabildeo no siempre es 100% efectivo, pero sí refleja una mayor representación de quienes no lo ejercen. De lo anterior, surge la pregunta ¿Cuál es la razón que lleva a que algunos cabilderos sean efectivos y otros no? Lo que tiene como respuesta que depende de los temas a tratar, es decir, existen unos más difíciles que otros. De igual forma, existen unos cabilderos que son más experimentados, tienen redes sociales más amplias y con ello tienen mayores posibilidades de ser efectivos.

De tal manera, que el cabildeo es un mecanismo defensivo que los sectores económicos utilizan para desarrollar su actividad en las mejores condiciones posibles y no se puede negar su influencia en el contenido de las reglas. El cabildeo se ha convertido en un ejercicio muy importante en el sector de los negocios, que es gasto fijo para cada año y varía dependiendo la importancia de la ley que se discute y el beneficio esperado. Según Kelleher (2018):

> El cabildeo realizado para obtener beneficios tributarios tiene un componente defensivo y uno oportunista. Las empresas invierten un monto fijo cada año en cabildeo, pero cuando saben que pueden obtener mayores beneficios tributarios para el próximo año aumentan la inversión de cabildeo para el año actual (p. 895).

La nueva ciudadanía empresarial, denominada Markvolk (Streeck, 2014), busca prolongar la representación una vez han finalizado las elecciones, y por eso recurren a asociarse para ver representados sus intereses por medio del cabildeo. Para convencer al Congreso es necesario recurrir a investigaciones, informes y evidencias que le permitan influir de manera eficaz sobre los congresistas.

Por su parte, la ciudadanía en términos convencionales, el Staatsvolk (Streeck, 2014), ve reducido su papel en la democracia representativa al voto y no tienen herramientas eficaces para presionar a los congresistas, estancándose en Colombia en marchas que no suelen influir sobre el Congreso (Acosta, 2016).

Son dos las entidades que tienen mayor representación respecto al número de cabilderos que ejercen su profesión y tienen registro en el Congreso, de un lado, la Asociación Colombiana de Cooperativas ASCOOP, y de otro, Legislando S.A.S. ASCOOP tuvo el 21% de los cabilderos que fueron registrados. Sin embargo, esto sucede porque al ser tan débiles necesitan inscribirse al Congreso para poder entrar, mientras que los más fuertes tienen los datos de los congresistas y con ello acceden más fácilmente.

Entre las funciones que cumple ASCOOP (2017) se encuentra la de “desarrollar actividades en diversos frentes, tales como la salvaguarda de un marco normativo adecuado para el sector, la incidencia ante las instancias de gobierno, nacional, regional o local”. Muchos grupos se han organizado para buscar influir de alguna manera en las decisiones del Congreso; no existe un solo sector económico o social, sino que varían bastante. Según ASCOOP (2017)

> Las cooperativas asociadas desarrollan sus actividades en los sectores de ahorro y crédito, trabajo asociado, aporte y crédito, de producción agroindustrial, multiactivas, transporte, educación, salud, servicios funerarios, comercialización, artes gráficas, vigilancia y seguridad privada, minería, servicios alimenticios y servicios administrativos.

Son ciento cuatro (104) las cooperativas asociadas a ASCOOP y tienen su origen en diversos grupos de la sociedad como los siguientes: la Cooperativa de profesores de la Universidad Nacional de Colombia, la Caja Cooperativa - CREDICCOP, la Cooperativa Especializada de Ahorro y Crédito Canapro - COOPCANAPRO o la Cooperativa Financiera COTRAFA, que están en el Registro de Emisores de Valores de la Superfinanciera y por ello no deben pagar el impuesto a la riqueza. Es decir, diversos sectores sociales se organizan para tener mayor representatividad en el Congreso por medio del cabildeo que ASCOOP pueda realizar. Con lo anterior, no me refiero a que todos estos grupos son los mayores detentores del cabildeo y por eso consiguen organizar el contenido de las leyes a su favor, sino que es evidente la necesidad de tener herramientas para presionar al Congreso sobre ciertos temas e ir ganando espacios entre los legisladores. La propia ASCOOP (2017) habla de un ejercicio "caracterizado por su liderazgo gremial y su presencia permanente como interlocutor sectorial ante las diferentes instancias públicas y privadas". A lo que la misma Asociación también agrega:

> Los gremios del sector cooperativo lograron que el Senado incluyera en el proyecto de Reforma Tributaria un inciso en el cual se establece que los aportes de los asociados a las cooperativas no son objeto de cobro del impuesto a la riqueza, o "contra la pobreza" (ASCOOP, 2014b).

De manera triunfal ASCOOP muestra cómo incidió, de manera eficaz, sobre el numeral 4 del artículo 19 propuesto en el proyecto de ley que buscó hacer sujeto pasivo del impuesto a la riqueza a las cooperativas, eliminándolo y con ello evitando pagar el cuantioso tributo. La propia Asociación (ASCOOP, 2004b) lo publica así:

> Este logro, que pone a salvo la solidez del modelo asociativo cooperativo y su naturaleza sin ánimo de lucro, dirigida a solucionar de manera solidaria las necesidades de los asociados, fue posible gracias a un esfuerzo de incidencia y argumentación desarrollado por los dirigentes cooperativos Darío Castillo Sandoval, de Confecoop, y Carlos Acero Sánchez, de Ascoop, con un amplio grupo de congresistas.

El señor Darío Castillo consiguió influenciar a varios congresistas para que comprendieran la importancia de no tasar a las cooperativas y el efecto progresivo que

genera esta exención. En este párrafo exploro la idea que sostiene que un beneficio tributario no siempre es regresivo. Respecto a lo anterior, el dirigente de la Confederación de Cooperativas de Colombia - CONFECOOP comenta lo siguiente:

> Para mantenernos tenemos que entender que somos empresarios, que somos una asociación de personas que votamos igual, nadie es más importante que otro. Para que no se quiebre debe constituirse de manera coherente, no con el ánimo de recibir dinero y cerrar mañana. Las empresas cooperativas, a diferencia de las de capital, están hechas para que duren toda la vida (*La Patria*, 2017).

El otro grupo con mayor número de cabilderos en el registro de cabildeo (Anexo 1) es la firma de abogados Legislando S.A.S., quienes no muestran a los clientes que acompañan con el servicio de cabildeo. Sin embargo, en su página web tienen un acápite de lobby o cabildeo de esta manera: “Legislando Abogados, tiene la capacidad para lograr sus objetivos, cuenta con personal especializado con capacidad de influir sobre un gobierno o una empresa, especialmente en lo relativo a las decisiones políticas, sociales y económicas”. La experiencia que tiene la empresa en temas de cabildeo le permite ofrecer este servicio a terceros con el fin de que puedan ver sus intereses representados, en la medida de lo posible, en el Congreso. Son cuatro las formas de intervención que propone la firma: “Aplicamos técnicas de lobbying directo, resolvemos técnicas de lobbying indirecto, realizamos técnicas específicas y ambivalente y mucho mucho (sic) más hasta lograr los objetivos” (Legislando S.A.S).

El tercer grupo con mayor número de cabilderos inscritos fue la Federación Nacional de Avicultores de Colombia – FENAVI que tiene como presidente al empresario Andrés Valencia Pinzón, quien tuvo un espacio para presentar sus peticiones frente a las Comisiones III y IV de Cámara de Representantes, de la siguiente forma:

> Queremos que en esta Reforma Tributaria de alguna manera se agilicen los procesos de devolución de IVA para la avicultura, nosotros podríamos explicar más o menos el 80% de las devoluciones del IVA que hoy en día están a cargo de la DIAN y lo que queremos es que la devolución del IVA se acelere, se reduzca de los 6 meses que hoy en día está planteada en la regulación y que se reduzca a 2 meses (*Gaceta* 66, p. 31).

El señor Andrés Valencia Pinzón no solo hizo las veces de ponente, sino que es uno de los principales cabilderos de FENAVI. Este sector ha venido haciendo cabildeo desde reformas tributarias anteriores y ha ido labrando exenciones tanto a la carne de

pollo como a los huevos recién nacidos del IVA, de esta manera el sector avícola puede pedir devoluciones dos veces al año y estos recursos deben ser pagados en un plazo de 30 días, cuando para el resto de contribuyentes es de 50 días (FENAVI, 2015, p. 7). Los temas que Fenavi trabajó en el Congreso para el periodo 2014 – 2018 fueron: "Política comercial, tributaria, bienestar animal, acuerdos internacionales, sanidad animal incluida alimentaria, desarrollo pecuario" (Cámara, 2019).

La Fundación ProPacífico tuvo el 13% de cabilderos en el registro, en su página web no hace referencia al cabildeo y no existe registro alguno sobre esta actividad. Sin embargo, al consultar con su oficina, afirma que el cabildeo es utilizado para hacer seguimiento a grandes proyectos y para beneficiar a la Región Pacífica. Finalmente, la entidad es la cuota de las Entidades sin Ánimo de Lucro.

Por su parte, la Asociación Colombiana de Generadores de Energía Eléctrica - ACOLGEN tuvo dos cabilderos. Uno de ellos fue Ricardo Restrepo Jaramillo, quien es el director legal y tributario, y por ende es lógico que estuviera en la Reforma Tributaria, y Jesús David Rodríguez Morales, quien es abogado especialista en derecho minero y petrolero. Lo anterior refleja que ambos abogados son especialistas en el tema tributario de la energía, sin embargo, no existe el menor registro de sus actividades. Los temas tratados por ACOLGEN en cuanto a cabildeo, durante el periodo 2014 – 2018, fueron: "Tributario, económico, ambiental, servicios públicos".

Este es un caso emblemático en donde el Estado subsidia el servicio de energía siendo eso es progresivo, pero la parte que no es progresiva es que garantiza el flujo de recursos al sector energético, lo cual cumple criterios de financiación privada con recursos públicos, que de otra forma no tendría el mismo alcance. En cuanto al subsidio, la tarifa de energía para estrato uno (1) es del 60%, para estrato dos (2)[37] es del 50% y un régimen diferente para el estrato tres (3)[38]. Al respecto, el Ministro de Hacienda Mauricio Cárdenas busca garantizar el subsidio a los estratos más

[37] Los honorables senadores y representantes Olga Suárez, Juan Felipe Lemos Uribe, Orlando Guerra, Germán Blanco, León Darío Ramírez y otros firman (firmas ilegibles) la Ley 1117 de 2006 para prorrogar la aplicabilidad de los subsidios al costo de prestación del servicio público domiciliario de energía y gas para estratos 1 y 2 hasta el año 2018. Esta proposición obra como constancia (*Gaceta* 829, p. 7).

[38] En los servicios públicos domiciliarios de energía y gas combustible por red de tuberías, se mantendrá en el régimen establecido en la Ley 142 de 1994 para la aplicación del subsidio del estrato 3. (*Gaceta* 829, p. 26).

vulnerables y al mismo tiempo satisfacer la posición del sector energético; esta fue su intervención:

> Aprovecho para anticipar que en el Proyecto de Reforma Tributaria viene una disposición que le mantiene a los estratos uno y dos de la población los subsidios que actualmente se están percibiendo y esto será gracias a los recursos que se van a recibir con la Reforma Tributaria. (*Gaceta* 148, p. 57).

Al ser un tema tan amplio, es sensible a sectores como el hotelero y en general al turístico por el alto consumo de energía que su actividad supone; el señor Gustavo Adolfo Toro Velásquez, presidente de la Asociación Hotelera de Colombia – ACOLTECO, propuso que no solo se beneficie a la industria nacional sino también al sector de hotelería y turismo.

> Quisiera señalar, que hace tal vez 2 años y entiendo que el señor Ministro de Hacienda está enterado el tema porque así lo ha comunicado la señora Ministra de Comercio Industria y Turismo, a la industria nacional se le eliminó una sobretasa a la energía, pero no se le quitó a la hotelería a pesar que la ley contempla a la hotelería como una industria; tenemos una sobretasa del 20% de la energía que para la hotelería es durísima sobre todo para los climas calientes, que es el 80% del país, le hemos pedido al Gobierno que revise esa medida y estamos trabajando ese tema, pero no hemos llegado a un consenso (*Gaceta* 66, p. 28).

No todos los sectores tienen los mismos beneficios tributarios en el sector de energía, si lo hiciera sería un costo elevado para el Estado, que aumentaría el hueco fiscal. Por eso, los subsidios se dan de manera estratégica, a la vez que son una pugna en el Congreso. El Ministro Mauricio Cárdenas plantea que existe un aumento en los costos generales de la energía, que responden entre otras cosas a la inflación anual de los precios, y por eso es importante mantener subsidios a las clases con menores ingresos y a otros sectores económicos, siendo otro beneficio tributario progresivo. El Senador Efraín José Cepeda Sarabia intervino en la plenaria de Senado sobre el tema:

> Las tarifas de energía eléctrica y gas natural de los estratos uno y dos recibirían un gran, un fuerte impacto con un incremento del 10% a partir del 1º de enero, golpe muy fuerte a la canasta familiar de los estratos bajos de la población, de manera que con el Ministro de Hacienda, el Ministro de Minas y Energía, se convino un artículo nuevo que proponemos al Senado de la República y es que esos subsidios se mantengan en el 60% para estrato uno y el 50% para estrato dos, y además llevaríamos ese artículo también al Plan Nacional de Desarrollo para generarle un blindaje por cuatro años (*Gaceta* 372, p. 21).

La Asociación Colombiana de Vehículos Automotores – ANDEMOS tuvo su cuota de representación en el cabildeo y el cabildero Oliverio García (2019) me dio la siguiente respuesta[39]:

Propusimos los siguientes proyectos en la Reforma Tributaria del 2016:

1. Exonerar del IVA a los vehículos eléctricos e híbridos. La tarifa que aprobaron fue del 5%.
2. Eliminar la exención del impuesto al consumo para motos de menos de 250cc. Bajaron el umbral a 200cc.
3. Cobro ambiental por obsolescencia vehicular. No pasó.
4. Eliminar el umbral de 30 mil dólares [FREE ON BOARD o Libre abordo] FOB para la liquidación del impuesto al consumo de los vehículos. No pasó (García, 2019).

Con esto quiero decir que el cabildeo fue efectivo en un 50%, lo que demuestra que este ejercicio no implica una efectividad absoluta. El presidente de ANDEMOS consideró que el punto tres acarrearía muchos gastos sobre todo para el Estado y que el punto cuatro generaría un hueco fiscal muy gran, razones que llevaron a su no aprobación. Mientras que los puntos 1 y 2 no fueron gastos tan exacerbados.

Además, por el principio de confidencialidad con sus clientes, figuras como las firmas de abogados no brindan información alguna. De otro lado, existe opacidad sobre el seguimiento a las actividades de cabildeo en Colombia; al respecto vale tener en cuenta lo afirmado por Angulo (2015):

> Actualmente en Colombia el lobby se ejerce de una manera soterrada, los grandes empresarios contratan “empresas de consultoría” para que supuestamente los asesoren en temas puntuales. Pero lo que realmente se está contratando es el ejercicio del lobby que hacen estas empresas al interior de los poderes públicos en especial al Congreso para garantizar sus intereses (p. 15).

La autora Diana Angulo (2015) fue cabildera en la Reforma Tributaria de 2012 y pudo rastrear un mapa de los actores que ejercen labores de cabildeo. El siguiente párrafo resume sus afirmaciones:

> En Colombia se destacan firmas consultoras como: JAVIER HOYOS ASESORES – Gestión Legislativa y Gobierno, entre sus mayores clientes se encuentran: ATAC el gremio de las aerolíneas y el grupo Julio Mario Santo Domingo; Urdaneta, Vélez, Pearl & Abogados, en su lista de clientes se cuentan influyentes multinacionales y conglomerados nacionales como: Asobancaria, Grupo Aval, Visa, Redeban, MasterCard, Kokoriko, Frisby, Crepes & Wafles, American Express del grupo Bancolombia, Asofondos, Asofiduciarias, Microsoft, Cerrejón, Federación de Cafeteros, Afidro, Pricewaterhouse Coopers, Ernst & Young, Deloitte, Kpmg y Ascolfibras, entre otros y la

[39] Al señor Oliveros le agradezco el contestar en una hora el correo que le envié, gesto que permite profundizar la compresión del cabildeo en Colombia. Pero, solo estuvo en la Reforma Tributaria de 2016, por eso lo nombro, aunque se sale del objeto de estudio.

> firma Axis que ya tiene reclutados clientes como Fasecolda y Asobolsa, dos poderosos gremios del sector financiero (p. 16).

Los avances en el registro del cabildeo permitirían mejores estudios y también desmitificarían la visión netamente negativa que se tiene por parte de la sociedad civil de esta práctica. Los alcances pueden beneficiar tanto a la sociedad civil como a los gremios económicos, aunque el estado de cosas actual beneficia en su mayoría a los gremios. En términos jurídicos las personas naturales tienen el poder que les confiere el voto y su posibilidad de elegir a sus representantes, pero en la actualidad buscan asociativas en personas jurídicas para velar por sus intereses gracias a la sumatoria de poder y riqueza de ese grupo, como sucede en las cooperativas. He planteado ejemplos que muestran cómo ASCOOP y CONFECOP ejercieron representación efectiva, beneficio que ofrece el cabildeo y que otros sectores no gozan. Los temas tratados por ASCOOP en la corporación legislativa fueron: “Normatividad cooperativa, temas sociales, económicos, culturales, ambientales, tributarios, presupuestales, laborales” (Cámara, 2019).

Así mismo, la senadora María del Rosario Guerra de la Espriella comenta los niveles de ruido que hay en recinto, en donde varios congresistas se encontraban alrededor del recinto en conversaciones de otra índole que no siguen el orden propio de la sesión.

> Es para pedir el favor de hacer un poco de silencio, para poder escuchar a los invitados, porque ahora que hablaba la doctora María Mercedes Cuéllar no se alcanzaba a escuchar por el bullicio y las personas que no son parlamentarias, que están rondando por los pasillos, que si por favor pueden quedarse en un sitio. Gracias Presidente (*Gaceta* 67, p. 8).

No es un hecho aislado, durante el debate varias veces personas ajenas al mismo estaban en el recinto haciendo, entre otras cosas, actividades de cabildeo. A lo que hizo referencia el representante Eduardo Alfonso Crissien Borrero de la siguiente manera:

> La mitad o más de las personas que están aquí en el Recinto de la Plenaria de la Cámara, están esperando Presidente, están esperando si hay Plenaria de Cámara o no le sugiero Presidente llame al Presidente Fabio Amín y que suspenda la Plenaria de Cámara para poder seguir trabajando nosotros acá y la mitad de la gente se va a ir, habrá silencio y habrá orden. Presidente (*Gaceta* 079, p. 64).

Son evidentes los niveles de representación efectiva que busca el cabildeo, y aunque no siempre se consigue todo sí crea mejores opciones para quienes acceden a este servicio. Personas de manera individual ejercen cabildeo espontáneamente. El cabildero Edgar Bríñez (2019) se enfocó en un tema religioso que se refiere a "cuando intenté ejercer el cabildeo de oficio trabajé en forma virtual la libertad religiosa en la ley laboral porque entre los Diez Mandamientos el 4º pide la santificación del día séptimo, sábado, pero en la ley laboral establecen el domingo". En el tema de regulación del cabildeo el señor Bríñez (2019) no logró tener la mayor influencia debido a las limitaciones existentes sobre el tema en Colombia. El mismo Rico (2019) afirma:

> La experiencia no fue como muy fructífera porque la ley laboral no era un tema prioritario de la agenda tanto del legislativo como del ejecutivo. También debido a la ausencia de un sistema virtual efectivo para hacer lobby (porque yo lo hacía desde la región) la ausencia de este sistema restaba importancia a los esfuerzos.

Los temas, además de diversos suelen influir de maneras distintas al Congreso y no son efectivas del mismo modo. Los sectores económicos llevan años ejerciendo el cabildeo y por eso se han especializado, al punto de conseguir imponer sus intereses sobre los demás, imponiendo también los valores económicos que consideran provechosos para el capital; por ejemplo, la relación que existe entre el dólar y la inversión extranjera directa. En ese sentido, así se expone el tema desde Fecolfin (2014):

> Variable que me permite medir el nivel de inversión extranjera que está llegando al país, lo cual se puede traducir en un mayor impulso a la economía, mayor confianza internacional o por el contrario, si su precio es elevado, salida de importantes recursos del país por una menor confianza en nuestra economía (p. 5).

Las ganancias anuales que reciben los sectores económicos son uno de los principales elementos para garantizar que las inversiones sean efectivas y es viable continuar con el negocio. En promedio las ganancias son constantes, por eso con la caída de los precios del petróleo todos los sectores se sienten más susceptibles al aumento de los impuestos.

Tabla 78. *Análisis de cooperativas financieras y de ahorro y crédito afiliados a Fecolfin. Datos en millones de pesos*.

#	COOPERATIVA	DIC. 2010	DIC. 2011	DIC. 2012	DIC. 2013	CREC. DIC 2013 Vs. DIC 2012 $	%
1	JOHN F. KENNEDY	356,197	445,246	531,094	616,659	85,565	16.11%
2	FINANCIERA JURISCOOP	471,276	460,633	551,381	678,173	126,792	23.00%
3	FINANCIERA COMULTRASAN	607,567	692,961	801,858	842,654	40,796	5.09%
4	COOPETROL	203,193	225,424	282,152	304,054	21,902	7.76%
5	COOMULDESA	163,744	196,419	224,444	248,036	23,592	10.51%
6	PROGRESSA	159,131	211,826	224,622	239,397	14,775	6.58%
7	COASMEDAS	108,974	121,523	133,184	151,902	18,718	14.05%
8	COOPTENJO	61,613	71,075	75,009	83,430	8,421	11.23%
9	CONGENTE	50,349	63,022	70,401	76,623	6,222	8.84%
10	COOFISAM	45,549	57,859	61,279	73,840	12,561	20.50%
11	CREAFAM	50,025	56,652	62,864	72,518	9,654	15.36%
12	CREDICOOP	62,104	68,881	76,155	69,255	(6,900)	-9.06%
13	COFINAL	38,812	43,283	47,927	49,898	1,971	4.11%
14	ALIANZA	36,236	39,866	45,031	49,098	4,067	9.03%
15	COFINCAFÉ	28,304	33,798	38,087	45,820	7,733	20.30%
16	FINANCIAR	18,562	19,231	20,035	22,479	2,444	12.20%
17	COAGRASUR	9,373	13,160	16,309	19,185	2,876	17.63%
18	COOPLAROSA	10,609	12,107	12,858	14,909	2,051	15.95%
19	COMERCIACOOP	7,791	9,153	11,468	14,157	2,689	23.45%
20	COOINDEGABO	8,982	10,223	11,064	13,377	2,313	20.91%
21	NORBOY	7,035	8,221	9,370	10,497	1,127	12.03%
22	COOPSANFRANCISCO	1,625	2,150	2,540	3,000	460	18.11%
	TOTAL	**2,507,051**	**2,862,713**	**3,309,132**	**3,698,961**	**389,829**	**11.78%**
	CRECIMIENTO ANUAL - DIC A DIC		**355,662**	**446,419**	**389,829**		
	CRECIMIENTO PORCENTUAL		**14.19%**	**15.59%**	**11.78%**		

Fuente: Fecolfin (2015).

Para el 2014 las cosas no fueron del todo mal, pero las ganancias tampoco fueron las esperadas. La sensibilidad al aumento de impuestos fue mayor debido al miedo de que la crisis se profundizara y a la incertidumbre sobre cómo iba a salir el país en las calificaciones internacionales. Gracias a los mismos precios, para Fecolfin fue importante supervisar que el contenido de las leyes no afectara los niveles de ganancia de las cooperativas afiliadas a las que representa. Según la información brindada por la Cámara de Representantes (anexo 2), su interés estuvo centrado en "todo lo relacionado con los temas financieros de ahorro y crédito. Además de los sociales".

Tabla 79. *Análisis del sistema financiero tradicional – Bancos*.

Sector	2013	2014	$	%
Activos	388.6	442.1	53.3	13.77%
Cartera	251.1	290.6	39.5	15.73%
Depósitos	258.1	284.3	26.2	10.15%

Fuente: Fecolfin (2015, p.5).

Encuentro lógico el actuar de los distintos sectores económicos, quienes defienden sus intereses y buscan tener una proyección de ganancias adecuadas en el tiempo. Es obvio que, si unos grupos se dedican exclusivamente a influenciar al gobierno por medio del cabildeo, en ausencia del resto de la ciudadanía, van a tener siempre mejores condiciones que el resto, hechos que se traducen en los beneficios tributarios obtenidos por estos. Sin embargo, yo traté de lograr identificar los puntos clave del cabildeo, pero los niveles de opacidad son demasiados altos y esto amerita un mayor estudio, sin embargo, cualquier que quiera estudiar el tema debe ser parte del proceso de cabildeo para llegar a fuentes de primera mano, pero esto acarrearía ir en contra de su la cláusula de cooficialidad que debe firmar en su contrato, con esto, lo que quiero mostrar es que existen unas dinámicas de silencio que están plasmadas en el trabajo de Rosenfeld, et al. (2018) en su famoso texto el elefante en el cuarto, en una suerte de espiral de silencio que nadie se atreve a romperlo por los costos individuales, políticos y laborales que eso acarrearía.

Conclusiones

El presente trabajo se ocupó de ver en qué medida la influencia internacional, el régimen de la financiación a las campañas y el cabildeo explica el contenido de la Reforma Tributaria de 2014. Siendo mi propósito explicar porque esos mecanismos explican la inequidad y poca transparencia de la ley 1739.

En el capítulo 1, muestro que el problema de la tributación es que es inequitativa, por la regresividad de los impuestos en Colombia, y opaca, por las exenciones tributarias otorgadas, hecho que por acción y omisión no fue solventado con la aprobación de la reforma, en donde, los sectores económicos sostienen que pagan muchos impuestos, pero omiten los beneficios tributarios que obtienen y por último, su complejidad en la redacción que no permite su fácil compresión.

En este capítulo, expreso que los primeros invitados a ese debate fueron los empresarios, y que tanto el Ministro de Hacienda como las mayorías oficialistas en el Congreso defendieron y votaron a favor de los argumentos propuestos por los gremios, en el sentido de que la Reforma Tributaria no les debía aumentar los impuestos ni eliminar las exenciones a los grandes capitales que invierten en el país; incluso, se redujeron algunos tributos como el de la riqueza.

Para contrastar la idea de que los impuestos en Colombia son altos, fue necesario realizar un análisis contable que cuestiona el debate propuesto por los ponentes gremiales en cuanto a la tarifa efectiva que pagan los contribuyentes en Colombia. Además, gracias a trabajos como el de los profesores Villabona y Quimbay (2017) y de Justicia Tributaria, es claro que los impuestos en Colombia no son de la magnitud que empresarios como Bruce Mac Master o Sergio Clavijo quieren sostener. Es decir, durante el debate de la Reforma Tributaria de 2014 se sostuvo la idea de que el país cobraba tasas del 70% (ANDI, 2015), y que por ende subir impuestos era espantar a los inversionistas, ante lo cual la ANDI (2018) sostiene que “en Colombia, en materia tributaria, las empresas enfrentan un sistema tributario complejo, con cambios permanentes y donde persiste una alta tarifa efectiva de tributación”.

Quiero resaltar que el señor Bruce Mac Master es toda una institución económica y tributaria del país, sus palabras tienen acogida en la mayoría de sectores económicos

y por eso es tan importante que sus argumentos sean verídicos y no intervenciones peligrosamente inexactas. En cuanto a los elevados impuestos en el país, es imposible evitar los estudios académicos y de la DIAN, que con ejercicios contables muestran la cantidad de exenciones tributarias que reducen considerablemente la tarifa efectiva. Por su parte, Justicia Tributaria en Colombia (2014) es una de las organizaciones que se ha dedicado a profundizar los estudios sobre beneficios tributarios en el país, así lo indica:

> Según la DIAN, este grupo aporta el 78% del impuesto de renta. Pero si se eliminan de dicha contabilidad las retenciones practicadas a otros agentes, su aporte neto al impuesto se reduce al 22%. Finalmente, la DIAN no produce información que permita establecer los beneficios que reciben los grandes contribuyentes y su peso específico en la estructura total de beneficios. Dicha medida invisibiliza, dentro de las personas jurídicas, quiénes son los mayores perceptores de los tratamientos preferenciales (p. 3).

El capítulo 2, como hallazgo investigativo encuentro que existe un confluencia o entramado entre las organizaciones internacionales que generan un efecto neto es la inequidad y la poca transparencia de nuevo. El país ha interiorizado ese discurso e intenta cumplirlo en su mayoría, siendo el límite sus necesidad de prespuesto plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 – PND.

Para lo anterior, identifiqué la influencia que organismos financieros internacionales y agencias calificadoras de crédito tuvieron sobre los contenidos de la Reforma Tributaria de 2014. En primer lugar, traté de identificar cuáles son las recomendaciones de los organismos financieros internacionales, y en segundo lugar busqué constatar en qué medida estas recomendaciones fueron tenidas en cuenta por el gobierno colombiano y por los congresistas en relación con la discusión y aprobación de la Reforma Tributaria. Considero que la influencia de estos organismos no se da de forma separada sino de forma articulada.

El Fondo Monetario Internacional – FMI es la organización financiera internacional que tiene mayor influencia en Colombia y demuestra rigidez en términos de su condicionalidad crediticia. La supervisión es un tema relevante para las políticas fiscales del país, pues Colombia sigue en la medida de lo posible las recomendaciones que se le hacen y la influencia internacional termina siendo registrada en las leyes y en los CONPES del país (Paz, 2017). El FMI es parecido al FBI en el sentido de que persigue de manera persistente que se cumpla con sus peticiones, en este caso para temas económicos y tributarios. El profesor Bruno (2016) opina lo siguiente:

> Con respecto al FMI la situación es más difícil porque este tiene una cultura que se asemeja al FBI en la cual se imponen las cosas (…) está cambiando, pero es mucho más conservadora y de mente estrecha que los mercados financieros, no hay comparación… Los mercados financieros son mucho más gentiles siempre y cuando haya una estrategia (económica) razonable… y por supuesto los mercados financieros se diferencian del Banco Mundial o del FMI porque estos argumentan que toman en cuenta la política (gubernamental), y por ende, son mucho más sensibles a restricciones (problemáticas) locales.

La agencia de calificación de crédito Moody's, tiene un marco restrictivo sobre las recomendaciones generales de todos los países. Al establecer medidas muy estrictas para las calificaciones de cada país. El hueco fiscal anual que sufre el país es una cifra que Moody's toma en cuenta para establecer el nivel de estabilidad económica que garantiza el país; además, los riesgos externos que afectan a Colombia y su resiliencia frente a las crisis. Temas como la inflación son muy importantes para la agencia; así mismo, los niveles de deuda que tiene Colombia, lo cual puede generar problemas para la estabilidad fiscal que pide la calificadora (Anexo 4). El profesor Bruno (2016) plantea que las agencias no son tan estrictas como el FMI, porque no están tan concentradas en el pago de la deuda, sino que se enfocan en la viabilidad de los negocios de un país. En sus palabras:

> Al mismo tiempo, las preocupaciones de las agencias de calificación [crediticia] son bastante limitadas y se reducen únicamente a la capacidad de pagar la deuda (…) de hecho es la capacidad y la voluntad de pago, y por ende, también se revisan las policitas [estatales]. Por tanto, desde una perspectiva de capacidad [de pago] (…) desde el punto de vista de una calificadora de riesgo, si un país tiene capacidad de pago (…) no tiene ninguna importancia qué vaya a pasar con el país, ese no es el problema. El único problema desde la perspectiva de un inversor es si debería comprar los papeles [TES o bonos] colombianos y si lo hago, ¿Cuál va a ser el retorno a la inversión que voy a obtener?, ¿sí me será pagado? (Bruno, 2016).

Para los Estados, la búsqueda de inversión extranjera se vuelve uno prioridad, mientras que para las agencias lo importante es que las empresas que han invertido obtengan la rentabilidad deseada. Para Standard & Poor's – S&P (2018) existe una mayor flexibilidad sobre los requisitos para cumplir con los estándares pedidos. Colombia es considerada una economía sólida que maneja las herramientas fiscales y tributarias necesarias para asegurar un Estado austero y de inversión extranjera directa. La nota BBB que tuvo Colombia en el año 2014 pasó a ser de BBB+ en el 2017, lo que

ha mantenido al país en una perspectiva positiva frente al temporizador crediticio de la agencia. En palabras de la organización (S&P, 2018) sería:

> La perspectiva estable [calificación dada por S&P] refleja nuestras expectativas que tenemos sobre las instituciones políticas establecidas en Colombia y su datado consenso en cuestión de políticas económicas claves seguirá contribuyendo a la continuidad y estabilidad de la economía en los siguientes dos a tres años.

Para S&P el Congreso colombiano es una de las instituciones más importantes, porque es allí donde se toman las decisiones fundamentales en temas fiscales, económicos y tributarios del país y es importante que no se hagan cambios abruptos en temas como el tributario, porque esto cambia las ventajas que las empresas tienen en el país. Según la agencia, "La composición del nuevo congreso elegido en las votaciones del 11 de marzo indica una alta probabilidad de continuidad de una política fiscal moderada y una política en pro del crecimiento económico" (S&P, 2018).

Para Fitch and Rating la consolidación gradual fiscal es importante para garantizar que el hueco fiscal no vaya a aumentar y que el país por medio de reformas tributarias garantice tener los recursos para cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo. Fitch es una agencia con menos rigidez que Moody's y S&P, debido a que no es tan antigua y no tiene el mismo peso que las otras. Fitch considera que la consolidación fiscal es un proceso gradual que va guiando al país por la senda de la estabilidad económica. Como muestra la agencia Fitch (2017) en los siguientes términos:

> El gobierno colombiano aprobó una importante reforma fiscal en diciembre de 2016. Fitch espera que el gobierno alcance un déficit fiscal de 3.6% sobre el PIB del año 2017, rebajado del 4.0% sobre el año 2016. El objetivo para el año 2018 es del 3.1% del PIB, el cual Fitch espera se alcance, mayormente vía reducción del gasto [público]. Sin embargo, un mayor ajuste, como está estipulado en la Regla Fiscal (ley colombiana), será difícil si no hay un incremento en las fuentes de ingreso [del Estado] (p. 1).

Como tal, en Latinoamérica la mayoría de países tiene bajas calificaciones o por lo menos medianas, son pocos los que tienen buenas calificaciones, siendo la región en sí misma un riesgo externo asociado a cualquier país de la región. El estar compitiendo mutuamente por alcanzar mejores notas que los demás países, crea peores condiciones de los países frente a las empresas, las cuales se organizan de manera más eficiente. Podría existir una tarifa regional que permitiera un acuerdo entre países para no bajar al extremo la tarifa de los impuestos. Piketty (2014) propone una tarifa mundial al ingreso: "el instrumento ideal sería un impuesto mundial y progresivo sobre

el capital, aunado a una enorme transparencia financiera internacional" (p. 574). Es un estilo de tarifa Tobin que permita tasar de la misma manera al capital en cualquier país de la región; es importante recordar que el economista Tobin fue un seguidor de las tesis del FMI y del BM.

Para el profesor Bocara (2016), por su parte, es importante crear una historia creíble y que se mantenga en términos económicos en el tiempo.

> Sin embargo, la capacidad de pago [de la deuda] es una perspectiva muy limitada (…) el análisis de sostenibilidad de la deuda está realmente con el crecimiento y las políticas [del país]. Por tanto, no se hace mucho seguimiento a lo que los trabajadores desean. Ahora bien, basados en esta descripción que el país se convierte en un prisionero (…) pero no es así. Primeramente, si el país tiene la habilidad (…) Lo que significa que ellos entienden muy bien a dónde se dirigen y lo explican a los mercados [de capitales] (…) Los mercados seguirán la idea (Bocara, 2019).

Un Estado con economía autónoma, que tenga continuidad en sus políticas, tiene la posibilidad de convencer al mercado en invertir en su territorio y no verse obligado a afectar sus finanzas. No es obligatorio tener que reducir impuestos y ceder a los intereses empresariales; S&P se enfoca en la viabilidad económica y en instituciones sólidas, la región latinoamericana es considerada en su mayoría como un grupo de Estados con instituciones débiles y corruptos.

El Banco Mundial ejerce poca condicionalidad efectiva en sus países miembros, debido a que presta para proyecto específicos que suelen ser en beneficio del país. Para Colombia los temas principales son la infraestructura, la innovación en el mercado laboral, la investigación, la competencia y la eficiencia empresarial (BM, 2015). Los beneficios en ciencia son parte de los objetivos del Banco Mundial para fomentar el desarrollo por medio de la investigación, pero no existe un proceso de monitoreo que asegure que las inversiones son efectivas. En sus informes el BM afirma que "se espera que esta financiación permita aumentar los beneficios fiscales en ciencia, tecnología e innovación y la elaboración de regulaciones que vayan en línea con las mejores prácticas internacionales" (BM, 2015).

Los préstamos constantes que le ha brindado el BM a Colombia le ha permitido hacerles frente a las tensiones sociales que se presentan en el país. Proyectos para aumentar la prestación de servicios públicos, de inversión en territorios de difícil acceso y el apoyo a la sostenibilidad fiscal y a la productividad (BM, 2019a) permiten que el

país adquiera legitimidad interna y niveles de estabilidad política necesaria para gobernar a pesar de la desigualdad elevada en el país.

Durante la última presidencia de Juan Manuel Santos y el inicio de la era Duque, el BM ha dirigido sus inversiones al Pacífico Colombiano, debido a la vulnerabilidad que afronta esta región. La inversión ha sido enfocada a temas básicos para mejorar las condiciones de vida de la población y fortalecer las inversiones que esta región tiene; es importante tener en cuenta que gran parte del comercio internacional entra y sale por el puerto mercante de Buenaventura. “El actual programa corresponde a una segunda y última financiación que tiene un plazo de pago de 34.5 años, los cuales incluyen 5 años de gracia” (BM, 2015). Son anuales los préstamos que recibe Colombia por parte del BM, en el 2015 fue de 1.435 millones de dólares, 1400 millones para 2016 y el más alto fue de 1687 millones de dólares para 2017 (Anexo 7), dinero que solventa gastos que el Estado no podría realizar con el presupuesto anual.

El Banco Mundial supone que es diferente el desarrollo de los países del tercer mundo y por esto no es fácil que los mismos mejoren su economía en el corto plazo, “la escasa inversión en los mercados emergentes y las economías en desarrollo suscita preocupación acerca de cómo estas economías pueden satisfacer sus grandes necesidades de inversión para lograr los objetivos de desarrollo” (BM, 2019b). Considero que el mayor impedimento para la región es que dedica su política económica a seguir las recomendaciones y no en crear gobiernos autónomos que se guíen por interés propios y de esta forma convencer a los mercados en la solidez de sus decisiones.

> En la actualidad, el impulso económico sigue siendo débil, en tanto que los elevados niveles de deuda y el escaso crecimiento de la inversión en las economías en desarrollo están impidiendo a los países lograr su potencial. Es urgente que los países lleven a cabo reformas estructurales importantes para mejorar el clima de negocios y atraer inversión. También deben priorizar la gestión y la transparencia de la deuda, de modo que el nuevo endeudamiento contribuya al crecimiento y fomente la inversión” (BM, 2019b).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE es bastante nombrada en el Congreso, debido a que el gobierno de Santos enfocó gran parte de sus políticas en el ingreso a este grupo, pero su influencia fue la menos acatada de todas las organizaciones estudiadas. Aunque Colombia sigue las recomendaciones que le da la OCDE, las mismas buscan que el país se parezca, en lo

posible, a los países de la organización y para ello le pide modificaciones en su política tributaria. Por ejemplo, la Normalización Tributaria fue un mecanismo que fue creado para bajar los niveles de evasión, para la OCDE es muy importante que el país muestre voluntad política y no es obligatorio ser 100% eficaz. Por otro lado, la OCDE no le pide al país que siga todas sus recomendaciones, por eso el impuesto a los dividendos no fue obligatorio en esta reforma, aunque es claro que el país debe seguir avanzando en el tema.

Esta organización no busca crear rigidez absoluta para sus países miembros, para Colombia busca que el país en lo posible avance en temas económicos, de información tributaria y de balance fiscal, siendo factores mínimos para el ingreso del país. Sin embargo, la OCDE asume los cambios como un proceso largo en el camino del ingreso al país y de la asimilación de las políticas necesarias para copiar los estándares de la mayoría de países miembros.

La negativa por aceptar el impuesto a los dividendos refleja claramente que existen otros factores, como la financiación de sus campañas, que determinan la racionalidad de los congresistas. Al respecto, Salinas (2019) considera que “claro, aceptamos todo y algunos sectores defienden el profundizarlo más, pero cuando hace referencia a los dividendos no porque existe un electorado que no va a apoyar eso, y el que me patrocinó no fue el Fondo Monetario” o la OCDE, con lo que contradice la idea que existe una relación armoniosa entre el mecanismo de influencia internacional y el de régimen de financiación. La autora también afirma:

> Los agentes toman las decisiones en forma individual o conjunta. Dependiendo del escenario se pueden encontrar algunos en donde un único individuo es quien toma la decisión y en otros en los cuales dos o más personas con igual o distinto nivel de responsabilidad están a cargo de la decisión, como es el caso de ciertos espacios decisorios sobre política económica, tanto monetaria como fiscal. (Salinas, 2016, p. 28).

En el tercer capítulo, comparé la inversión que realizan las empresas hacia los congresistas y el beneficio tributario que recibieron. Siendo la financiación incompleta debido a que en Colombia los candidatos puedes libremente colocar su financiación sin que existe mayor veeduría sobre el tema y es evidente que el poder obligatorio define la relación dinero y beneficios tributarios. Para cumplir a cabalidad esta función, los congresistas se especializan en las Comisiones Tercera o Cuarta, sobre todo de

Senado, y con ello logran, de manera efectiva, cumplir cabalmente con los intereses de sus patrocinadores.

Las comisiones III y IV de Senado fueron las que recibieron mayor financiación, suelen tener la mayoría de especialistas y toman decisiones que conciernen a temas económicos; por estas razones es tan importante tener representación efectiva en estos congresistas. Esta práctica es privilegio de quienes pueden financiar al Congreso, debido a que la gran mayoría de la población no tiene los recursos ni la intención de invertir en esta corporación. Financiar es esencial para conseguir que los congresistas sean afines a un modelo económico y reduzcan impuestos a un grupo específico de empresarios.

Los datos encontrados en los informes de "Cuentas Claras", de Transparencia por Colombia, muestran que las campañas de quienes sí fueron elegidos al Congreso tuvieron el doble de la financiación que aquellos que participaron en la elección pero que no fueron elegidos. Ello demuestra que la financiación de las campañas se presenta como un factor determinante de la elección de los congresistas. Otro dato significativo es que los grupos económicos poderosos financiaron en su mayoría los gastos de campaña de los partidos de la Unidad Nacional, que eran afines al gobierno y que votaron a favor de beneficios tributarios para sus patrocinadores. En cambio, los participantes minoritarios que no estuvieron a favor de aprobar beneficios tributarios, no recibieron financiación de estos grupos.

Según los balances de "Cuentas Claras", los aportes de los grupos económicos a las campañas de los congresistas son insignificantes comparados con los beneficios que estos grupos obtuvieron. Por ejemplo, los bancos mostraron alta disposición de prestar dinero para las campañas políticas, pero lo hacían luego de un análisis profundo basado principalmente en dos criterios: posibilidades políticas reales de los candidatos de ser elegidos y compromiso de estos para votar por sus intereses.

Por último, el cabildeo es un mecanismo inequitativo y es el más opaco, porque es muy difícil poder rastrearlo, debido a que en Colombia no existe regulación sobre el tema. Además, es la pieza clave para asegurar que los congresistas aprueben leyes que favorezcan a grandes sectores económicos o por lo menos que los afecten en lo

mínimo posible. Es claro que no es posible influir en un 100% sobre el contenido de una ley, pero con la ayuda del cabildeo es posible tener influencia sobre las leyes del país.

El cabildeo permite, a quienes lo ejercen, imponer sus intereses en el Congreso y así conseguir en la medida de lo posible que las leyes los beneficien o por lo menos reducir su impacto; este mecanismo tiene niveles difusos de obligación y claros de poder productivo. Resumiendo, las opiniones y los datos proporcionados por los cabilderos, la efectividad del cabildeo varía según quien lo maneje. Existiendo casos de cabildeo de otros grupos como las corporaciones que defienden sus intereses, sin ser necesariamente los grupos más poderosos del país, pero sí mostrando su poder relativo y con ello ganando un espacio en la definición del contenido de la Ley 1739.

Estos tres mecanismos son coherentes entre sí y garantizan un *status quo* por medio del poder productivo, obligatorio, institucional y estructural (Duval y Barnet, 2005). Respecto al poder productivo, se construye un discurso internacional sobre Colombia, que es repetido por los empresarios, por el Ministro de Hacienda y por los congresistas; por ejemplo, de manera generalizada estos tres actores consideran que los impuestos en Colombia son altos y este discurso es evidente en el contenido de la Reforma Tributaria de 2014, obviando las investigaciones académicas que demuestran lo contrario. Este discurso tiene como incentivo la financiación por parte del sector financiero, minero, hotelero, de juegos de azar, industrial y agrícola, en general de los grandes sectores económicos, a las campañas electorales de quienes se comprometen con sus intereses y con la reducción de sus impuestos, lo cual obedece al poder obligatorio en la relación dinero – representación. Al ser la minoría los principales patrocinadores, son quienes logran asegurar su representación sobre el resto, hecho que refleja el poder estructural. El cabildeo permite, a quienes lo ejercen, exponer sus intereses en el Congreso cada año y así conseguir en la medida de lo posible que las leyes los beneficien o por lo menos reduzcan su impacto; este mecanismo tiene niveles difusos de obligación y claros de poder productivo.

En conclusión, la ciudadanía en su concepción clásica no tuvo injerencia sobre la Reforma Tributaria de 2014; y en su lugar la comunidad del mercado (Streeck, 2014) determina en mayor medida el contenido de la misma durante el debate, pues quien redacta el proyecto de ley es el Ministro Cárdenas con sus asesores, pero en este

proceso hay reuniones previas con los gremios para consensuar en términos generales la ley. El profesor Roberto Acosta (2017), en entrevista sobre el cabildeo, considera que:

> ¿Qué implica el déficit fiscal? ¿Es malo? No, recordemos a Keynes. Entonces romper ese paradigma económico, que siempre piensa en el balance, en el saldo positivo y eso es una visión meramente economicista. ¿Por qué no darle la vuelta a una visión más política como el Estado de Bienestar? O de necesidades básicas insatisfechas o un Estado de Posconflicto. El rollo político que hay detrás, obligue a generar déficit fiscal permanente financiado con emisión o deuda. Como lo están haciendo los países desarrollados, porque todos lo hacen y nos piden a nosotros que no lo hagamos. Esto por el lado del hueco fiscal, de los desbalances. Y lo segundo, la equidad y eso sí es muy político. Y ahí no hay reglas, ahí es la puja en el Congreso de los grupos de interés, jalando para su lado, eso es lobby como un verraco.

De esta manera, la existencia de los mecanismos influencia internacional, régimen de financiación y cabildeo cuestionan la realidad de la representación política en Colombia. Por todo lo anterior, considero que la democracia por sorteo es una opción que elimina las externalidades negativas que generan dichos mecanismos; Gómez (2017) afirma “que es la transición de la democracia electoral a la democracia por sorteo” (p. 7).

Frente a la idea de que no existe nada nuevo debajo del sol, aparece esa idea sobre la democracia que permite vislumbrar una forma alternativa a lo que había sido considerado hasta el momento. Sobre el tema, Gómez (2017) invita a considerar que “la competencia electoral es la continuación de la guerra por otros medios”. La representación después del voto se ve opacada por la capacidad de pocos grupos por definir el contenido de las normas; Gómez (2017) define tres problemas políticos fundamentales dentro del Congreso:

- Su horizonte temporal queda limitado a las siguientes elecciones.
- Su horizonte social queda limitado a quienes financien su campaña y/o puedan ponerles votos.
- Su horizonte comunicativo se reduce a capturar la atención ciudadana y a poner temas en la agenda, sin que esos temas sean realmente cruciales (p.10).

Además, Gómez (2017) considera que la democracia representativa suele escoger a congresistas que no son informados y que suelen reproducir la desigualdad al no promover leyes de financiamiento y tributarias progresivas. En sus palabras:

> Las consecuencias negativas de delegar la toma de decisiones a personas escogidas por medio de elecciones están a la vista: ineficiencia en la asignación de los recursos

> públicos y mantenimiento de los patrones de desigualdad (los ejemplos más prominentes son la aprobación del presupuesto y del régimen tributario (p. 11).

Aunque es obvio que esa idea todavía está en construcción y tiene muchos matices que considerar, es necesario plantear opciones que nos alejen del laberinto de Ícaro en que se ha convertido la democracia en Colombia y en donde, solo ideas innovadoras, como la de Gómez (2017), pueden activar la participación política de la ciudadanía y recobrar la confianza de la misma en instituciones como el Congreso.

.

Bibliografía

Acosta, J. (2017). *Miembro de Justicia Tributaria y profesor del CESA*. Entrevista realizada por el autor.

Acosta, J. R. (2016). *Entrevista realizada por el autor en las instalaciones del CESA*. 15/02/2016.

Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría de Hacienda. (2016). Registro histórico de calificaciones de riesgo. Recuperado de: http://www.shd.gov.co/shd/calificaciones-de-riesgo

Angulo, D. (2015). *El lobby y sus efectos en la Reforma Tributaria del 2012*. Tesis de Maestría en Estudios Políticos e Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Gobierno. Universidad del Rosario.

Alvaredo, F. & Londoño, J. (2016). *Altos ingresos e impuestos de renta en Colombia*. Recuperado de: https://www.redalyc.org/html/419/41932615008/.

Alvaredo, F. & Vélez, J. L. (2014). Altos ingresos e impuesto de renta en Colombia, 1993-2010. *Revista de Economía Institucional*, 16 (31), p. 157-194. Recuperado de: https://www.economiainstitucional.com/esp/vinculos/pdf/No31/falvaredo31.pdf

Arias, D. y Arias, M. (2014). El impuesto a la renta para la equidad (Cree): un análisis desde los principios constitucionales del derecho tributario hasta el ideal impositivo de Stiglitz. *Diálogos de Derecho y Política.* N° 15. Revista electrónica. Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Recuperado de: https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/derypol/article/view/21759

Ardila A., L. (2017). *Lo que podría contar el Ñoño. La Silla Vacía*. Silla Caribe. Recuperado de: https://lasillavacia.com/historia/lo-que-podria-contar-el-nono-62070

Asociación Nacional de Industriales – ANDI. (2018). *La competitividad tributaria*. No. 10.

Asociación Nacional de Industriales – ANDI. (2015). *Encuesta tasa tributaria efectiva 2014: ¿cuánto pagan las empresas colombianas en impuestos?*

Asociación Colombiana de Cooperativas - ASCOOP. (2014). *Qué es Ascoop*. Recuperado de: https://www.ascoop.coop/quienes-somos/que-es-ascoop

Asociación Colombiana de Cooperativas - ASCOOP. (2014a). En la aprobada reforma tributaria aportes Sociales no generan impuesto a la riqueza. *Boletín Informativo*. No 50. Recuperado de: http://y6u.mjt.lu/nl/y6u/s6lj3.html

Asociación Colombiana de Cooperativas - ASCOOP. (2014b). Senado frenó impuesto a riqueza para cooperativas. *Boletín informativo*. Recuperado de: http://y6u.mjt.lu/nl/y6u/sgjr8.html

Banco Mundial. (2019a). *El Banco Mundial en Colombia*. Recuperado de: https://www.bancomundial.org/es/country/colombia/overview#2

Banco Mundial. (2019b). *Mayores tensiones y escaso crecimiento caracterizan a la economía mundial*. Recuperado de: https://www.bancomundial.org/es/news/immersive-story/2019/06/04/the-global-economy-heightened-tensions-subdued-growth

Banco Mundial. (2019c). *Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento*. Recuperado de: https://www.bancomundial.org/es/who-we-are/ibrd

Banco Mundial – BM. (2019d). *Sobre el Banco Mundial*. Recuperado de: https://www.bancomundial.org/es/who-we-are

Banco Mundial – BM. (2018). *Colombia notas de política*. Washington. Recuperado de: http://pubdocs.worldbank.org/en/375251544569089932/CO-PN-Espa%C3%B1ol.pdf

Banco Mundial – BM. (2017a). *Doing Business en Colombia 2017*. Recuperado de: http://espanol.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Subnational-Reports/DB17-Sub-Colombia.pdf

Banco Mundial. (2017b). *Índice de Gini*. Recuperado de: https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?view=map

Banco Mundial. (2017c). *Una función fundamental y un nuevo planteamiento*. Recuperado de: http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2017/04/22/an-essential-role-a-new-approach

Banco Mundial. (2015a). *Banco Mundial promueve productividad en Colombia a través de mayor infraestructura, capacitación e innovación*. Recuperado de: https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2015/12/08/world-bank-promotes-productivity-in-colombia-through-increased-infrastructure-training-and-innovation

Banco Mundial – BM. (2015b). *Evaluación PEFA Colombia 2015. Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas*. Recuperado de: http://documentos.bancomundial.org/curated/es/218191552919076104/pdf/Public

-Expenditure-and-Financial-Accountability-PEFA-of-Colombia-s-Public-Financial-Management-Systems.pdf

Banco de la República. (2015c). *El Director Ejecutivo del FMI concluye la Consulta del Artículo IV con Colombia*. Recuperado de: http://www.banrep.gov.co/es/comunicado-29-05-2015

Banco Mundial. (2014a). Loan Agreement. (Second Programmatic Productive and Sustainable Cities Development Policy Loan). Recuperado de: http://documentos.bancomundial.org/curated/es/608161468245128234/pdf/RAD1302808941.pdf

Banco Mundial – BM. (2014b). *Hacia la paz sostenible, la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida*. Notas de política: Colombia. Recuperado de: http://documentos.bancomundial.org/curated/es/463531468260046112/pdf/ACS109000SPANI0y0Notes00120180140qr.pdf

Banco Mundial – BM. (2012). *El gasto tributario en Colombia*. Recuperado de: http://documentos.bancomundial.org/curated/es/945121468022751656/pdf/658790REPLACEM0UBLIC00final0version.pdf

Banco Mundial – BM. (2011). *Política Fiscal en Colombia: Aprovechamiento de su potencial para lograr una sociedad más equitativa*. Autor: Moller, Lars. Recuperado de: http://documents.worldbank.org/curated/en/685441468026423863/pdf/676230SPANISH00iedad0Mas0Equitativa.pdf

Bautista, Jairo Alonso. (2011). Equidad o inequidad tributaria: la distribución del impuesto a la renta en Colombia: 1990-2002. *Cuadernos de Contabilidad*, *12*(30), 45-76. Recuperado de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S012314722011000100003&lng=en&tlng=pt.

BBC News. (2005). Hernando Álvarez Hernando. *Muere controvertido presidente*. Recuperado de: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4243000/4243932.stm

Beach, D. & Pedersen, R. (2012). Case selection techniques in Process – tracing and the implications of taking the study of casual mechanisms seriously. *American Political Science Association 2012 Annual Meeting*. Recuperado de: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:_MCC9EOeTsEJ:dpsa.dk/papers/Case%2520selection%2520in%2520PT%2520-%2520Beach%2520and%2520Pedersen%2520-%25202nd%2520draft.pdf+&cd=2&hl=en&ct=clnk&gl=co

Beck, Ulrich. (1992). *Risk society: Towards a New Modernity*. London: SAGE. Recuperado de:

https://www.researchgate.net/publication/272927858_Risk_Society_Towarods_a_New_Modernity

Blinder, Alan. (1997). *Is government too political? Foreign Affair*. Recuperado de: https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1997-11-01/government-too-political

BCR investors Services S.A. SCV. (2019*). Calificadoras de riesgo y su función*. Recuperado de: https://brc.com.co/notasyanalisis/Calificadoras%20de%20riesgo%20y%20su%20funcion.pdf

Bocara, Brunno. (2016). Entrevista realizada por el autor.

Bobbio, Norberto. (1986). El futuro de la democracia. Política y derecho. Fondo de Cultura Económica de México.

Cámara de Representantes. *Resolución 2348 de 2011*, p*or la cual se establece el registro único de cabilderos para la actuación de los grupos de interés en el trámite de las iniciativas legislativas.* Recuperado de: http://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2017-07/RES%20MD2348%20Reg%20Cabilderos.pdf

Cámara de Representantes. (2019a). *Registro de cabilderos 2014 – 2018*. Recuperado de: http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-07/Registro%20Cabilderos%20(2015-04-21).pdf

Cámara de Representantes. (2019b). *Información complementaria del registro de cabilderos 2014 – 2018*. Enviada por el Secretario Jorge Humberto Mantilla.

Cantor, Richard y Packer, Frank. (1996). Determinants and Impact of Sovereign Credit Ratings. *FRBNY ECONOMIC POLICY REVIEW.* Recuperado de: https://faculty.nps.edu/relooney/3040_2.pdf

Caracol Radio. (2019). *Se entregó el ex senador Antonio Guerra de la Espriella*. Recuperado de: https://caracol.com.co/radio/2019/03/21/judicial/1553187756_228746.html

Caracol Radio. (2014). *José Alfredo Gnecco, de primo a varón electoral en Cesar y la Guajira*. Recuperado de: https://caracol.com.co/radio/2014/03/17/nacional/1395044580_131945.html

Carrillo, M., Lujambio, A., Navarro, C. & Zovatto, D. (2003). D*inero y contienda político - electoral. Reto de la democracia.* México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/justicia-electoral/article/view/11992/10799

Celis, A., González, C. y Esperanza, Y. (2018). *Comparación beneficio financiero hotel afiliado al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo* (MINCIT). Universidad Católica de Colombia. Recuperado de: https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/22526/1/Beneficio%20por%20Exencion%20Tributaria%20Sector%20Hotelero.pdf

Colciencias. (2019). Texto de respuesta a solicitud personal del autor.

Consejo Técnico de la Contaduría Pública. (2015). *Conceptos 2015*. Recuperado de: http://www.ctcp.gov.co/conceptos/2015

Colciencias. (2016). *Beneficios tributarios en ciencia, tecnología e innovación*. Recuperado de: https://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/cartilla_beneficios_tributarios.pdf

Congreso de la República - Colombia. (Diferentes fechas). *Gaceta del Congreso.* Nos. 575/14, 743/14,744/14, 823/14, 829/14, 66/15, 67/15, 79/15, 829/14, 823/14, 861/14, 372/15, 873/14, 323/15, 382/15, 46/15. Bogotá: Imprenta Nacional.

Congreso Visible. (2015). *Una posibilidad para regular el lobby de los funcionarios públicos*. Recuperado de: https://www.congresovisible.org/agora/post/una-posibilidad-para-regular-el-lobby-de-los-funcionarios-publicos/7196/

Corte Suprema de Justicia. (2018). *Magistrado ponente, José Luis Barcelo Camacho*. Radicación No. 51833. Acta No. 66. Recuperado de: http://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/pe/b1abr2018/SP436-2018(51833).docx

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. (2006). *M.P. Edgar Lombana Trujillo*. Recuperado de: http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_759920421dbdf034e0430a010151f034

Contraloría. (2015). *Retos y desafíos tributarios en Colombia tras el ingreso a la OCDE*. Boletín macro fiscal.

Cuentas Claras – Portal de Internet. (2014). *Financiación Congreso 2014*. Recuperado de: www.cnscuentasclaras.com

Dalh, R. (1956). *A preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago. Recuperado de: https://books.google.com.co/books/about/A_Preface_to_Democratic_Theory.html?id=tgJCN6_7NQcC&redir_esc=y

Dalton, R. J. 2004. *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press. Recuperado de: https://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199268436.001.0001/acprof-9780199268436

Dávila, V. (2019). Entrevista: Dejen hablar al Ñoño. Revista *Semana*. Recuperado de: https://www.semana.com/podcast/semana-opinion/articulo/dejen-hablar-al-nono-la-columna-de-vicky-davila/614470

Decreto número 4800 de 2010. Recuperado de: http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/reglamentacion/archivos/2010_Decreto_4800.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2012). *Boletín de prensa* No 8. Recuperado de: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bolet_PIB_IVtrim11.pdf

Deth, J. (2000). Interesting but irrelevant: social capital and the saliency of politics in western Europe. *Europa Journal of political research*. Recuperado de: https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1475-6765.00507

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN. (2018). *Recaudo anual por tipo de impuestos 1970-2018*. Recuperado de: https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/EstadisticasRecaudo.aspx

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN. (2017). *El gasto tributario en Colombia*. Beneficios en el impuesto sobre la renta y CREE – Personas jurídicas - Año Gravable 2015-2016. Recuperado de: https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/cuadernodetrabajo.aspx

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN. (2016). *El gasto tributario en Colombia. Beneficios en el impuesto sobre la renta y CREE* – Personas jurídicas - Año Gravable 2014-2015. Recuperado de: https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/cuadernodetrabajo.aspx

Dirección de impuestos y Aduanas Nacionales - Dian. (2012). *Convenios Tributarios Internacionales.* Recuperado de: https://www.dian.gov.co/normatividad/convenios/Paginas/ConveniosTributariosInternacionales.aspx

Dolan, K. & Kroll, L. (2015) La lista Forbes de multimillonarios 2015. *Forbes* México, diciembre 25, 2015. Recuperado de: https://www.forbes.com.mx/la-lista-forbes-de-multimillonarios-2015/

Donoso, P., Ramos, P., & Riquelme, P. (2007) Mecanismos alternativos para el financiamiento de los partidos políticos. Recuperado de:

https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:IhnJNABGHfMJ:https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304093606/refor1_08_donoso.pdf+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=co

Duque S., C. (2015). *5 preguntas sobre el lobby en Colombia.* Portal Congreso Visible – Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Sociales. Recuperado de: http://congresovisible.org/agora/post/5-preguntas-sobre-el-lobby-en-colombia/7193/

Duvall, M., & Raymond, B. (2015). *Power in international politics*. Internacional Organization 59, no 1.

Sáenz, J. (2019). *Los favores tributarios cuestan $78 billones*. *El Espectador*. Bogotá.

Elster, J. (1986). *An Introduction to Karl Marx*. Cambridge: Cambridge University Press. Recuperado de: https://www.cambridge.org/core/books/an-introduction-to-karl marx/DB7B459A97525BE532F91CF58994EE9A

Falla, L. (2014). La responsabilidad civil de las agencias calificadoras de riesgo en Colombia. *Revista de Derecho Privado*. N° 52. Recuperado de: https://derechoprivado.uniandes.edu.co/components/com_revista/archivos/derechoprivado/pri542.pdf

Federación Colombiana de Cooperativas de Ahorro y Crédito y Financieras - Fecolfin. (2015). *Informe del sector financiero colombiano a diciembre de 2014*. Recuperado de: http://www.confecoop.coop/images/stories/observatorio/SectorfinancieroColombiano2016FECOLFIN2016.pdf

Federación Colombiana de Cooperativas de Ahorro y Crédito y Financieras - Fecolfin. (2013). *Informe de crecimiento a diciembre 31 de 2013 Cooperativas Fecolfin*. Recuperado: https://www.confecoop.coop/images/stories/observatorio/SectorfinancieroColombiano2016FECOLFIN2016.pdf

Federación Nacional de Avicultores de Colombia - FENAVI. (2015). *Documentos Avícolas. Programa de estudios económicos*. Director: Fernando Ávila Cortés. Recuperado de: https://fenavi.org/publicaciones-programa-economico/documentos-avicolas/documentos-avicolas-no-2/

Fernández, José. (2016). *Comprando tiempo. La crisis pospuesta del capitalismo democrático*, traducción: Gabriela Barpal. Buenos Aires – Madrid, Capital Intelectual Katz Editores. Recuperado de: https://lahistoriadeldiablog.wordpress.com/2016/01/13/las-crisis-del-capitalismo-democratico-descargar-texto-2-2/comment-page-1/

Finanazaspersonales – Portal de Internet. (s. f.). *¿Cuánto ganan en promedio los colombianos?* Recuperado de: http://www.finanzaspersonales.com.co/trabajo-yeducacion/ articulo/cuanto-ganan-promedio-colombianos/48375

Fiscalía General de la Nación. (2018a). *Imputación de cargos al empresario Julio Gerlein por presunta financiación ilegal de la "Casa Blanca"*. Recuperado de: https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/imputacion-de-cargos-al-empresario-julio-gerlein-por-presunta-financiacion-ilegal-de-la-casa-blanca/

Fiscalía General de la Nación. (2018b). *Fuera de circulación presunta red de corrupción en el tránsito de Bello*. Recuperado de: https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/fuera-de-circulacion-presunta-red-de-corrupcion-en-el-transito-de-bello/

Fiscalía General de la Nación. (2018c). *Operación "Mermelada Tóxica" Fase II identifica caso de corrupción en Fonade*. Recuperado de: https://www.fiscalia.gov.co/colombia/bolsillos-de-cristal/operacion-mermelada-toxica-fase-ii-identifica-caso-de-corrupcion-en-fonade/

Fiscalía General de la Nación. (2017). *Comunicado de prensa número 174*. Recuperado de: https://www.fiscalia.gov.co/colombia/bolsillos-de-cristal/comunicado-de-prensa-174/

Figuel, M. y Lopetegui, E. *Entendiendo el Riesgo País. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos República Argentina*. ADEBA, 1997. Recuperado de: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:aq-gcuqb3T8J:https://eco.mdp.edu.ar/cendocu/repositorio/00769.pdf+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=co

FitchRatings. (2019). *Global home*. Recuperado de: https://www.fitchratings.com/site/fallback/about

FitchRatings. (2018a). *Fitch: Colombia's 2019 Fiscal Targets Requiere Spending Control.* Recuperado de: https://www.fitchratings.com/site/pr/10020302

FitchRatings. (2018b). *Fitch: Colombia Congress Election Supports Macro Framework*. Recuperado de: https://www.fitchratings.com/site/pr/10023569

FitchRatings. (2017a). *Fitch Afirma el Soberano de Colombia en 'BBB'; Perspectiva Estable.* Recuperado de: https://www.fitchratings.com/site/pr/10009408

Fitch Ratings. (2017b). *Colombia Full Rating Report.* Recuperado de: https://www.fitchratings.com/site/re/10009345

FitchRatings. (2016a). *Fitch: Tax Reform Key to Tackle Colombia's Fiscal Pressures.* Recuperado de: https://www.fitchratings.com/site/pr/1013854

FitchRatings. (2016b). *Fitch Reviews Colombia's Ratings; Applies Criteria Changes.* Recuperado de: https://www.fitchratings.com/site/pr/1009381

FitchRatings. (2015). *Fitch Affirms Colombia's FC IDR at 'BBB'; Outlook Stable.* Recuperado de: https://www.fitchratings.com/site/pr/985214

FitchRatings. (2014a). *Fitch: New Colombia Government Faces Revenue Challenge.* Recuperado de: https://www.fitchratings.com/site/pr/834844

FitchRatings. (2014b). *Fitch Affirms Colombia's FC IDR at 'BBB'; Outlook Stable.* Recuperado de: https://www.fitchratings.com/site/pr/929475

FitchRatings. (2014c). *Colombia Full Report.* Recuperado de: https://www.fitchratings.com/site/re/821328

FitchRatings. (2013a). *Fitch: Colombia's Entry into OECD Could Advance Economic Reform*. Recuperado de: https://www.fitchratings.com/site/pr/792813

FitchRatings. (2013b). *Fitch UpgradesColombia to BBB; Outlook stable.* Recuperado de: https://www.fitchratings.com/site/pr/811210

Fondo Monetario Internacional – FMI. (2019a). *El Directorio Ejecutivo del FMI Concluye la Consulta del Articulo IV con Colombia.* Recuperado de: https://www.imf.org/es/News/Articles/2019/05/01/pr19132-colombia-imf-executive-board-concludes-2019-article-iv-consultation-with-colombia

Fondo Monetario Internacional – FM. (2019b). *Datos básicos.* Recuperado de: https://www.imf.org/es/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance

Fondo Monetario Internacional – FMI. (2018a). *El FMI datos básicos*. Recuperado de: https://www.imf.org/es/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance

Fondo Monetario Internacional – FMI. (2018b). *Cómo promueve el FMI la estabilidad económica mundial.* Recuperado de: https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/22/How-the-IMF-Promotes-Global-Economic-Stability

Fondo Monetario Internacional – FMI. (2016). *Préstamos del FMI*. Ficha técnica. Recuperado de: https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/pdf/howlends.pdf

Fondo Monetario Internacional – FMI. (2015) Colombia: *Concluding Statement of the 2015 Article IV Mission.* Recuperado de: https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/52/mcs032415

Fondo Monetario Internacional – FMI. (2014). *Informe anual 2014: De la estabilización a un crecimiento sostenido.* Recuperado de: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:IkJ7FPmNEMcJ:https:

//www.imf.org/~/media/Websites/IMF/imported-flagship-issues/external/spanish/pubs/ft/ar/2014/pdf/ar14_esl.ashx+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=co

Fondo Monetario Internacional - FMI. (2010). *Global Financial Stability Report*. Chapter 3: The Uses and Abuses of Sovereign Credit Ratings. Recuperado de: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ijAK1CHFy48J:https://www.imf.org/~/media/Websites/IMF/imported-flagship-issues/external/pubs/ft/GFSR/2010/02/pdf/_chap3pdf.ashx+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=co

Fondo Monetario Internacional – FMI. (2016). *Préstamos del FMI.* Recuperado de: https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/howlends.htm

Fondo Monetario Internacional - FMI. (2015a). *Colombia 2015 article iv consultation—press release; staff report; and statement by the executive director for Colombia. Imf-communications department*. Retrieved from https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15142.pdf

Fondo Monetario Internacional - FMI. (2015b). *Colombia: Declaración Final de la Misión de Consulta del Artículo IV de 2015.* Recuperado de: https://www.imf.org/es/News/Articles/2015/09/28/04/52/mcs032415

Fondo Monetario Internacional – FMI. (2015c). *Perspectiva de la economía mundial. Ajustándose a precios más bajos para las materias primas.* Washington. Recuperado de: https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2015/02/pdf/texts.pdf.

Fondo Monetario Internacional – FMI. (2014a). *Estudios económicos y financieros. Perspectivas económicas. Las Américas Administrando transiciones y riesgos*. Recuperado de: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:aLrq_L-3y10J:https://www.imf.org/es/Publications/REO/WH/Issues/2017/05/10/wreo0517+&cd=2&hl=en&ct=clnk&gl=co

Fondo Monetario Internacional. (2014b). E*l FMI y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.* Recuperado de: https://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/mdgs.htm

Fundación Paz y Reconciliación. (2014). *Candidatos y nexos con fuerzas ilegales. Informe elecciones legislativas 2014*. Recuperado de: https://www.elpais.com.co/elpais/archivos/candidatos-con-presuntos-nexos-ilegales.pdf

Galán, J. M. (19 de enero de 2018). *Regular el cabildeo en Colombia*. Recuperado de: http://www.senado.gov.co/historia/item/27575-regular-el-cabildeo-en-colombia

García, O. (2019). (Presidente Asociación Nacional de Movilidad Sostenible - Andemos, 2019). Respuestas por correo electrónico, 5 de julio.

García, J. (2008). Modelos de regulación del lobby en el derecho comparado. *Revista chilena de derecho*, volumen 35, pp. 107-134.

Gil, L., León, V. y Lozano, M. (2016). *Cambios del impuesto de renta en Colombia basados en la experiencia de México en la implementación de NIIF*. Tesis de Grado. Bogotá: Universidad Pontificia Javeriana, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Programa de Contaduría Pública. Recuperado de: https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/19719/GilFloresLauraMelissa2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Gilens, M. (2012). *Affluence & influence. Economic Inequality and Political Power in America*. Pricenton University Press. New York. Recuperado de: https://www.jstor.org/stable/j.ctt7s1jn

Gómez, J. (2016). *El espejismo de la Constitución de 1991: La crisis de la representación política y la urgencia de una transformación de la democracia*. FUNPROFES. Recuperado de: https://www.academia.edu/33665756/El_Espejismo_de_la_Constituci%C3%B3n_de_1991_La_Crisis_de_la_Representaci%C3%B3n_Pol%C3%ADtica_y_la_Urgencia_de_una_Transformaci%C3%B3n_de_la_Democracia

Gómez, H. & Steiner, R. *La Reforma Tributaria y su impacto sobre la Tasa Efectiva de Tributación de las firmas en Colombia*.

Gómez, J. C. (13 de agosto de 2017). *"Lobby" bueno, "lobby" malo.* Obtenido de *El Espectador*: https://www.elespectador.com/opinion/lobby-bueno-lobby-malo-columna-707866

González, J. I. & Corredor, F. (2016). La reforma tributaria en Colombia no es estructural, ni integral ni progresiva. *Revista de Economía Institucional*, 18(34), 173-200. Recuperado de: https://dx.doi.org/10.18601/01245996.v18n34.11

Grupo Nutresa. (2016). *Estados financieros consolidados 2015*. Recuperado de: http://informe2015.gruponutresa.com/pdf/eeff_consolidados.pdf

Hacker, J. & Pierson, P. (2010). *Winner – Take – All Politics*. How Washington Made the Rich Richer – And Turned Its Back on the Middle Class.

Hann, J. y Amtenbrink, F. (January 15, 2011). Credit Rating Agencies. *DNB Working Paper*. No. 278. Recuperado de: file:///D:/Mis%20Documentos/Downloads/SSRN-id1760951.pdf

Hanusch, M. y Vaaler, P. M. (2013). *Credit Rating Agencies in Emerging Democracies*: *Guardians of fiscal discipline?* Recuperado de: https://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/6379.html

Hasen, S., Palfrey, T. y Rosenthal, H. (1987). *The Downsian model of electoral participation: Formal theory and empirical analysis of the constituency size effect*. Recuperado de: https://core.ac.uk/download/pdf/6518899.pdf

Hedström & Swedberg. (1998). *Social Mechanisms: An Introductory Essay*. Cambridge Univ. Press, 1998, S. 1–31. Recuperado de: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:CqjFTpmSIUgJ:web.yonsei.ac.kr/yoosik/classes/Soc_R_09/Hedstrom_1996.pdf+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=co

Jaque, J. (2010). *Principios e introducción a la doble tributación internacional*. Portal de Revistas Académicas de la Universidad de Chile. Recuperado de: https://revistas.uchile.cl/.

Jensen, N. (2006). *Nation States and the Multinational Corporation. A Political Economy of Foreign Direct Investment*. Princeton University Press.

Jiménez, C. H. (2014). *Aspectos Críticos Del Iva En Colombia - La Reforma De 2012. Critical Aspects of Colombian VAT. Review of the New 2012 VAT Rules*. (51), 1–33. Recuperado de: http://www.redalyc.org/pdf/3600/360033222001.pdf

Jiménez, J. y Ruiz, J. (2009). *Política fiscal y equidad: una mirada comparada entre Europa y América Latina. Conferencia "Las políticas públicas ante la crisis global".* El Salvador, 31 agosto-1° de septiembre de 2009. Recuperado de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092015000100003

Stiglitz, J. E. (2012). *El precio de la desigualdad. El 1 % de la población tiene lo que el 99%.* Recuperado de: http://depa.fquim.unam.mx/amyd/archivero/EPreciodelaDesigualdad_27245.pdf

Justicia Tributaria (2016a). *¿Cómo va el recaudo de impuestos en Colombia en 2016?* (*Apunte Económico* N°11). Recuperado de: https://justiciatributaria.co/apunte-economico-como-va-el-recaudo-de-impuestos-en-colombia-en-2016/

Justicia Tributaria. (2016b). Análisis del Recaudo Tributario Durante 2015. *Apunte Económico No 7.* Recuperado de: https://www.justiciatributaria.co/wp-content/uploads/2016/01/Análisis-recaudo-tributario_22ene16.pdf

Justicia Tributaria. (2014). *Los beneficios tributarios en el impuesto de renta: análisis de sus determinantes técnicos y su impacto fiscal*. Elaborado por: Jairo Bautista.

Kellerher, B., Samphantharak, K. y Timmons, J. (2009). Lobbying and Taxes. *American Journal of Political Science*, Vol. 53, No. 4. pp. 893 – 909.

La FM. (2018). *La ruta de la mermelada y sus protagonistas*. Actualidad. Recuperado de: https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/la-ruta-de-la-mermelada-y-sus-protagonistas-segun-musa-besaile/20180529/nota/3755657.aspx

Lapitz, R., Gorfinkiel, D., Acosta, A., Flórez, M. y Gudynas, E. (2005). *El otro riesgo país. Indicadores y desarrollo en la economía global.* Quito: Ediciones Abya-Yala. Coscoroba Ediciones.

Larrain, Guillermo, Helmut Reisen and Julia von Maltzan. (1997). *Emerging Market Risk and Sovereign Credit Rating. OECD Development Centre, Working Paper 124*. Paris: Organization for International Cooperation and Development.

La República. (2014). *Colombia lidera por primera vez el Doing Business entre países de América Latina*. Recuperado de: https://www.larepublica.co/economia/colombia-lidera-por-primera-vez-el-doing-business-entre-paises-de-america-latina-2186156

La Silla Vacía. (2018). *El tarjetón liberal al Senado: muchos caciques en busca de puestos*. Recuperado de: https://lasillavacia.com/hagame-el-cruce/el-tarjeton-liberal-al-senado-muchos-caciques-en-busca-de-puestos-64253

Legislando S.A.S. *Aportado Lobby*. Recuperado de: https://www.legislando.net/ https://www.legislando.net/

Limas, S. y Franco, J. (2017). El riesgo país para Colombia: interpretación e implicaciones para la economía y la inversión extranjera, 2012-2017. Recuperada de: http://www.scielo.org.co/pdf/fype/v10n1/2248-6046-fype-10-01-00153.pdf

Loddi B., J. (1986). Lobby os grupos de pressão, Pioneira. Recuperado de: https://www.estantevirtual.com.br/livros/joao-bosco-lodi/lobby-os-grupos-de-pressao/2624500828

Mair, P. (2015). *¿Gobernar el vacío? El proceso de vaciado de las democracias occidentales.* Recuperado de: http://www.ignaciodarnaude.com/textos_diversos/Mair,Peter,Gobernar%20el%20vacio.pdf

Mair, P. (2013). *Ruling the void. The hollowing – out of western democracy*. Recuperado de: https://www.versobooks.com/books/1447-ruling-the-void

Mair, P., y Ingrid Van B. (2001). *Party membership in twenty European democracies, 1980–2000*. Recuperado de: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.603.4215&rep=rep1&type=pdf

Manin, B. (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press. Recuperado de: https://www.cambridge.org/core/books/principles-of-representative-government/B5F086D557F0A0995D6FEB2730C29EC9

Martínez, R. y Soto, E. (2012). *El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina*. Recuperado de : http://www.scielo.org.mx/pdf/polcul/n37/n37a3.pdf

Marzo, M. (2015). *El desplome 2014-2015 de los precios del crudo: causas y previsiones a corto plazo*. FUNSEAM. Recuperado de: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:OWL4tdr11xMJ:www.funseam.com/phocadownload/Informes/Informe_Funseam_Febrero2015-Desplome_2014-2015_de_los_precios_del_crudo.pdf+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=co

Merton, R. (1948). The Self- Fulfilling Prophecy. *The Antioch Review*. Vol. 8, N° 2. Recuperado de: http://www.jstor.org/stable/4609267

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2014). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2014*. República de Colombia. Recuperado de: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FMIG_26120604.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Ministerio de Hacienda - Colombia. (2017). *Boletín N° 262*. Standard & Poor's envía un mensaje de alerta sobre la importancia de mantener la senda de reducción del déficit fiscal. Recuperado de: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-096070%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

MOE. (2014). *Resultados electorales congreso de 2014*. Recuperado de: https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/05/Libro-Resultados-Electorales-Congreso-2014-2.pdf

MOE. (2010). *Factores de riesgo electoral en Antioquia*. Fernández, Patricia y Paz Lesly. Recuperado de: https://moe.org.co/home/doc/moe_mre/antioquialibro.pdf

Moser, F. (18 de marzo de 2016). *Los lobbies de Bruselas*. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=2KD_-aoTZQc

Moody's. (2019). *About us*. Recuperado de: https://www.moodys.com/Pages/atc.aspx

Moody's. (2018). *Rating Action: Moody's changes Colombia's rating Outlook to negative; Baa2 ratings affirmed*. Recuperado de: https://www.moodys.com/research/Moodys-changes-Colombias-rating-outlook-to-negative-Baa2-ratings-affirmed--PR_379066

Moody's. (2016a). *Announcement: Moody's: Colombia faces challenging year of fiscal adjustments as oil extends slide*. Recuperado de: https://www.moodys.com/research/Moodys-Colombia-faces-challenging-year-of-fiscal-adjustments-as-oil--PR_342723

Moody's. (2016b). *Rating Action: Moody's affirms Colombia's issuer and bond ratings at Baa2 and maintains a stable outlook.* Recuperado de: https://www.moodys.com/research/Moodys-affirms-Colombias-issuer-and-bond-ratings-at-Baa2-and--PR_349289

Moody's. (2015a). *Outlook: Global Sovereigns. Gradual global recovery will support stable credit quality – but downside risks remain*. Recuperado de: https://www.moodys.com/researchdocumentcontentpage.aspx?docid=PBC_177469

Moddy's. (2015b). *Moody's publishes its new bank rating methodology*. Recuperado de: https://www.moodys.com/research/Moodys-publishes-its-new-bank-rating-methodology--PR_320662

Moddy's. (2014). *Rating Action: Moody's upgrades Colombia's rating to Baa2 from Baa3; outlook stable*. Recuperado de: https://www.moodys.com/research/Moodys-upgrades-Colombias-rating-to-Baa2-from-Baa3-outlook-stable--PR_304637

Moody's. (2013). *Rating Action: Moody's changes outlook on Colombia's government bond rating to positive*. Recuperado de: https://www.moodys.com/research/Moodys-changes-outlook-on-Colombias-government-bond-rating-to-positive--PR_277366

Moncayo, V. (2015). *Hacia la verdad del conflicto: insurgencia guerrillera y orden social vigente. Alto comisionado para la paz*. Recuperado de: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/hacia-la-verdad-del-conflicto-insurgencia-guerrillera-y-orden-social-vigente-1447179178-1460343050.pdf

Moisés, C. (2001). *El cabildeo y su incidencia en la democracia participativa. Pontificia Universidad Javeriana*. Facultad de Ciencias Jurídicas. Bogotá, 2001. Recuperado de: https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere2/Tesis45.pdf

Mora, A. (2015). *Veinticinco años de crisis fiscal en Colombia (1990-2014). Acumulación, confianza y legitimidad en el orden neoliberal*. Papel Político, 20(1), 63- 99

Montealegre, E. (1944). Tendencias inflacionistas en américa latina y posibles instrumentos de control. *El trimestre económico*. vol. 11, no. 41. pp. 11-25.

Editorial: Fondo de cultura económica. Recuperado de: http://www.jstor.org.ezproxy.unal.edu.co/stable/20854605

Motorgiga. (2019). *Diccionario automotor*. Recuperado de: https://diccionario.motorgiga.com/diccionario/bulldozer-definicion-significado/gmx-niv15-con193291.htm

Mueller, D. y Stratmann, T. (2003). *The economic effects of democratic participation. Journal of public economic*. Recuperado de: https://econpapers.repec.org/article/eeepubeco/v_3a87_3ay_3a2003_3ai_3a9-10_3ap_3a2129-2155.htm

Naciri, A. (2017). *Sovereign Credit Rating. Questionable Methodologies*. Recuperado de: https://books.google.com.co/books?id=GislDwAAQBAJ&pg=PA4&lpg=PA4&dq=moody%27s+certification+service&source=bl&ots=K1hqyxMwWz&sig=ACfU3U1z5g_UVr6mDyCBsIqOddLwiXBrcA&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwicxIT-herjAhXRpFkKHbQrDCM4MhDoATAEegQICRAB#v=onepage&q=moody's%20certification%20service&f=false

Navarrete, B. *El financiamiento de los partidos políticos. Una mirada a la teoría y a la experiencia en América Latina*. Recuperado de: http://www.agendapublica.uchile.cl/n6/navarrete.pdf

Navarro, A. (2014). *Doble descuento al reducir las regalías mineras de la base gravable del impuesto de renta*. Texto fotocopiado facilitado directamente por el autor.

Nemiña, P. y Larralde, J. (2016). *Etapas históricas de la relación entre el Fondo Montetario Internacional y América Latina (1944–2015).* Recuperado de: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6517214.pdf

Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología - OCYT. (2019). Indicadores. Recuperado de: http://www.ocyt.org.co

Observatorio para la Democracia, Universidad de los Andes y USAID. *Barómetro de las Américas Colombia.* (2016). Recuperado de: https://obsdemocracia.org/uploads/related_file/Informe_Democracia_e_instituciones.pdf

Ocampo, J. y Malagón. J. (2014). *Los efectos distributivos de la política fiscal en América Latina.* Revista Pensamiento Iberoamericano, 10. Recuperado de: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/710/Co_Eco_Junio_2014_Malag%C3%B3n_%20y_Ocampo.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE. (2015a). *Estudios económicos de la OCDE: Colombia. Visión General*. Recuperado de: https://www.oecd.org/eco/surveys/Overview_Colombia_ESP.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE. (2015b). *Taxation and investment in Colombia. Economics Departament Working Paper*. No. 1204.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE. (2013). *Declaration on Base Erosion and Profit Shifting*. Recuperado de: https://legalinstruments.oecd.org/en/

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE. (2010). *Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio.* Recuperado de: http://www.gerens.cl/gerens/ModeloConvenioTributario.pdf

Panitch, L. (2000). El nuevo Estado Imperial. *New Left Review*, 11(1), 5-20. Recuperado de: https://newleftreview.es/issues/3/articles/leo-panitch-el-nuevo-estado-imperial.pdf

Pares. (2018a). *Clan Musa, el poder continúa, 2018-2022*. Esteban Salazar Giraldo. Recuperado de: https://pares.com.co/2018/03/21/el-clan-musa-el-poder-continua-2018-2022/

Pares. (2018b). *Clan Char la invasión política de la costa.* Recuperado de: https://pares.com.co/2018/02/21/clan-char-la-invasion-politica-de-la-costa/

Pares. (2018c). *Clan Suárez Mira, la dictadura de la corrupción*. Recuperado de: https://pares.com.co/2018/03/08/clan-suarez-mira-la-dictadura-de-la-corrupcion/

Paz Lamir, C. A. *Planeación Nacional*. (2017). Entrevista realizada por el autor.

Red por la Justicia Tributaria en Colombia. (2016). *Estudio sobre la eficacia del gasto público en Colombia 2010- 2014. Gasto Público*. Recuperado de: https://justiciatributaria.co/category/publicaciones/documentos/

Pérez, p. (2015). Método de exención y método de crédito. *Reflexiones para Colombia*. Revista No. 187. P.18-22. Recuperado de: http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=rimpuestos&document=rimpuestos_0eb18265a71e013ce0530a010151013c

Periódico *El Espectador*. (2018a). *Fiscalía pide a la corte suprema investigar al senador Arturo Char Chaljub.* Por: Redacción judicial. Recuperado de: https://www.elespectador.com/noticias/judicial/fiscalia-pide-la-corte-suprema-investigar-al-senador-arturo-char-chaljub-articulo-822479

Periódico *El Espectador*. (2018b). *Nobelbrecht, capítulo 9 – El Ñoño: 'No me miren como una lacra'*. Recuperado de: https://www.elespectador.com/noticias/judicial/nobelbrecht-capitulo-9-el-nono-no-me-miren-como-una-lacra-articulo-753090

Periódico *El Espectador*. (2018c). *Senador Martín Morales Diz fue condenado a 25 años por narcotráfico.* Redacción judicial. Recuperado de: https://www.elespectador.com/noticias/judicial/senador-martin-morales-diz-fue-condenado-25-anos-por-narcotrafico-articulo-790158

Periódico *El Espectador*. (2017a). *Fiscalía pide a la corte investigar a Armando Benedetti por el escándalo de Odebrecht*. Redacción judicial. Recuperado: https://www.elespectador.com/noticias/judicial/fiscalia-pide-la-corte-investigar-armando-benedetti-por-el-escandalo-de-odebrecht-articulo-723255

Periódico *El Espectador*, Redacción Judicial. (2017b). *Corte abre indagación preliminar a Senadora Arleth Casado por Odebrecht.* Recuperado de: https://www.elespectador.com/noticias/judicial/corte-abre-indagacion-preliminar-senadora-arleth-casado-por-odebrecht-articulo-725669

Periódico *El Espectador*, Sección Educación. (2017c). *Los Andes, ¿la Universidad pública más costosa del país?* Recuperado de: https://www.elespectador.com/noticias/educacion/los-andes-la-universidad-publica-mas-costosa-del-pais-articulo-691584

Periódico *El Espectador*, Redacción Política. (2014a). *OEA recomienda a Colombia estudiar fenómeno de abstención.* Recuperado de: http://www.elespectador.com/noticias/politica/oea-recomienda-colombia-estudiar-fenomeno-de-abstencion-articulo-479848

Periódico *El Espectador*, Redacción Política. (2014b). *Buscando plata cuando la plata está*. Recuperado de: https://www.elespectador.com/noticias/politica/buscando-plata-cuando-plata-esta-articulo-519934

Periódico *El Heraldo*. (2017). *La Corte Suprema asume investigación de 'los Bulldozer'. Senadores rechazan los señalamientos de la Fiscalía por las coimas de Odebrecht.* La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia recibió las copias que le envió la Fiscalía contra un grupo de congresistas por presunta corrupción. Por: COLPRENSA. Recuperado de: https://www.elheraldo.co/colombia/la-corte-suprema-asume-investigacion-de-los-bulldozer-424356

Periódico *El Tiempo.* (2016a). '*Sin la reforma habríamos entrado en recesión': El Minhacienda relata los momentos más difíciles del trámite de la norma y lo que le espera al país*. Recuperado de: https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16783693

Periódico *El Tiempo*, sección Política. (19 de octubre de 2018). *Proyectos anticorrupción, a paso lento en el Congreso.* Recuperado de: https://www.eltiempo.com/politica/congreso/como-van-los-proyectos-anticorrupcion-radicados-en-el-congreso-282892

Periódico *El Nuevo Siglo.* (19 de mayo de 2017). Proyecto de Ley de cabildeo pasó en el Senado. Recuperado de: https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/05-2017-proyecto-de-ley-de-cabildeo-paso-en-el-senado

Periódico *La Patria*. (2017). Promovemos la suma desde lo individual para beneficio colectivo. Sección de Economía. Recuperado de: https://www.lapatria.com/economia/promovemos-la-suma-desde-lo-individual-para-beneficio-colectivo-377414

Periódico *REPORTUR*. *El periódico del Turismo en Colombia. (2017).* Turismo con pérdidas en semana de receso por huelga de pilotos. Recuperado de: https://www.reportur.com/colombia/2017/10/17/turismo-con-perdidas-en-semana-de-receso-por-huelga-de-pilotos/

Periódico *The New York Times*. (1995). Foreign Affairs; Don't Mess with Moody's. By: Thomas L. Friedman. Recuperado de: https://www.nytimes.com/1995/02/22/opinion/foreign-affairs-don-t-mess-with-moody-s.html

Portal Portafolio. (2015). 'Hay que distinguir entre 'lobby' y corrupción'. Recuperado de: https://www.portafolio.co/economia/finanzas/hay-distinguir-lobby-corrupcion-34270

Proexport. (2016). *Procolombia exportaciones Turismo Inversión Marca País. Guía Legal para hacer negocios en Colombia 2016*. Gobierno de Colombia. Recuperado de: http://www.procolombia.co/publicaciones/guia-legal-para-hacer-negocios-en-colombia-0

Procuraduría General de la Nación. (2019). Procuraduría formuló cargos al exsenador Antonio Guerra por caso Odebrecht. Recuperado de: https://www.procuraduria.gov.co/portal/Odebrecht_-Procuraduria-formulo-cargos-a-ex-senador_Antonio-Guerra.news

Piketty, T. (2014). Capital in the 21st Century. London: The Belknap Press of Harvard University Press. Recuperado de: https://dowbor.org/blog/wp-content/uploads/2014/06/14Thomas-Piketty.pdf

Platón (a.C. 381) *La República*. Recuperado de: https://www.um.es/noesis/zunica/textos/Platon,Republica.pdf

Programa Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. Propiedad del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Recuperado de: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-summary-es.pdf

Radio Nacional de Colombia. (2017). *Grupo 'Los Bulldozer' era conformado por congresistas implicados en escándalo de Odebrecht: Vicefiscal*. Por: Mauricio Orjuela. Recuperado de: https://www.radionacional.co/noticia/vicefiscal/grupo-los-bulldozer-era-conformado-congresistas-implicados-escandalo-de-odebrecht

Richter, B. K., Samphantharak, K., & Timmons, J. F. (2009). Lobbying and taxes. *American Journal of Political Science*, 53(4), 893–909. Recuperado de: http://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2009.00407.x

Ríos, A. S. (2005). El lobby y las relaciones comerciales internacionales. *International Law*, 341–401. Retrieved from http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82400610

Rodríguez, J. A. & Ávila, J. (2016). *Carga tributaria sobre los ingresos laborales y de capital en Colombia: el caso del impuesto de renta y el IVA*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de: https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/65877

Red por la Justicia Tributaria en Colombia. (s.f.) ¿Y si eliminamos los beneficios al sector extractivo? Recuperado de: https://justiciatributaria.co/beneficios-sector-extractivo/

Superfinanciera de Colombia. Recuperado de: https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/index.jsf

Reinhart, C. (2002). Sovereign Credit Ratings Before and After Financial Crises. Munich Personal RePEc Archive. University of Maryland. Recuperado de: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/7410/

Revista *Dinero.* (2015). Datos curiosos de las regiones y los departamentos de Colombia. Economía. Recuperado de: https://www.dinero.com/economia/articulo/pib-departamentos-colombia-2014/215020

Revista *Dinero*. (5 de mayo de 2017b). Normalización tributaria superó su meta en el último plazo. Recuperado de: https://www.dinero.com/economia/articulo/normalizacion-de-activos-en-colombia-fue-mayor-a-lo-esperado/245888

Revista *Dinero*. (2015). ¿Pagan muchos impuestos las empresas en Colombia? Recuperado de: https://www.dinero.com/edicion-impresa/pais/articulo/pagan-muchos-impuestos-empresas-colombia/209869

Revista *Dinero*. (2015). Las 12 tributarias de Colombia. 2/27/2015. Recuperado de: http://www.dinero.com/economia/articulo/cuantas-reformas-tributarias-ha-tenido-colombia/206248.

Revista *Dinero.* (2/27/2015). Las 12 tributarias de Colombia Durante las últimas dos décadas Colombia ha necesitado de 12 reformas tributarias para aumentar su recaudo y reducir brechas de carácter social, económico y físico. Sección Economía. Recuperado de: http://www.dinero.com/economia/articulo/cuantas-reformas-tributarias-ha-tenido-colombia/206248

Revista *Dinero*. (2 de febrero de 2017a). "¿Por qué cada vez menos personas invierten en la bolsa?". Sección Bolsa. Recuperado de: https://www.dinero.com/edicion-impresa/negocios/articulo/por-que-cada-vez-menos-personas-naturales-invierten-en-acciones/241555

Revista *Portafolio.* (2014*).* ¿Cuánto pagan las empresas colombianas en impuestos? La Andi realizó una encuesta en la que solicitó a las empresas información sobre los impuestos causados en el año 2013. Recuperado de: https://www.portafolio.co/economia/finanzas/pagan-empresas-colombianas-impuestos-64250 Proyecto de ley 58 de 2005.

Revista *Portafolio.* (2018). Andi contradice a académicos sobre beneficios a empresarios Carta de académicos y economistas señala que la Ley de Financiamiento concede beneficios tributarios a las industrias por casi 9 billones de pesos. Recuperado de: https://www.portafolio.co/economia/la-defensa-de-bruce-mac-master-a-los-empresarios-524533

Revista *Semana.* (2017). El título que Uribe alcanzó tras la captura del Ñoño Elías. Sección Política. Recuperado de: https://www.semana.com/Item/ArticleAsync/536267?nextId=536313

Rico, E. (2019). Entrevista por correo electrónico realizada por el autor.

Romero T., J. (2017). Métodos para evitar la doble imposición en Colombia*. Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario*. N° 76. At. 373. Recuperado de: http://www.icdt.co/publicaciones/revistas/Revista76/art13/Revista76_art13.pdf

Rosenfel, Amir. Zemel, Richard and Tsotsos, John. (2018). The Elephant in the Room.

Sáenz, J. (2019). Los favores tributarios cuestan $78 billones. Economía. *Semana*. Recuperado de: https://www.elespectador.com/economia/los-favores-tributarios-cuestan-78-billones-articulo-869924

Sánchez, O. (1 de octubre de 2018). El camino espinoso que le espera a nuevo intento de reforma política*.* Portal de *El Colombiano*: http://www.elcolombiano.com/colombia/el-camino-espinoso-que-le-espera-a-nuevo-intento-de-reforma-politica-KD9410804

Salinas, A. (2019). *Entrevista realizada por el autor en las instalaciones de la Universidad Javeriana*.

Salinas, A. (2016). *Análisis de la Toma de Decisiones en Comités Económicos, el Caso Colombiano de la Toma de Decisiones de las Comisiones Económicas del Senado y la Cámara de Representantes en el periodo 2002-2009*. Tesis doctoral. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.

Scharpf, F. (2000). Economic changes, vulnerabilities and institutional capabilities. In Welfare and Work in the Open Economy. Oxford University Press. Recuperado de: https://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/0199240884.001.0001/acprof-9780199240883-chapter-2

Schattschneider, E. (1960). The Semi-sovereign people. A realist's view of Democracy in America. New York: Wandsworth. Recuperado de: https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/000271626133800117

Secretaría Senado de la República. *Constitución Política de la República de Colombia*. (Actualización: 26 de junio 2019). Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Secretaría Senado de la República. (2014). *Ley 1739 de 2014. Reforma tributaria*. Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la ley 1602 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión, y se dictan otras disposiciones. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1739_2014.html

Sierralta, A. (2005). El lobby y las relaciones comerciales. *International law: Revista colombiana de derecho internacional*. Número 006. P. 341-401.

Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*. P. 173-330.

Streeck, W. (2017). La crisis del capitalismo democrático. Recuperado de: http://www.inkorruptibles.com/2017/05/la-crisis-del-capitalismo-democratico-wolfgang-streeck.html

Streeck, Wolfgang. (2016). ¿Cómo terminará el capitalismo? Ensayos sobre un sistema en decadencia. Recuperado de: https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/PC_13_streeck_web_2.pdf

Streeck, Wolfgang. (2014). Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism. *Pandeconomicus*, vol. 62, Issue 1, pp. 123-130. Recuperado de: https://pdfs.semanticscholar.org/3dce/70a334d5568a978ffc0f3db659b756769c09.pdf

Sinclair. (2005). *The New Masters of Capital. American Bond Rating Agencies and the politics of creditworthiness*. Ithaca and London: Cornell University Press.

Stiglitz, J., Fitoussi, Jean-Paul y Durand, M. (2018). Measuring what counts for economic and social performance. Beyond GDP. OECD. Recuperado de: https://read.oecd-ilibrary.org/economics/beyond-gdp_9789264307292-en#page3

Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Taurus. pp 27-171

S&P Global Ratings. (2019). *América Latina*. Recuperado de: https://www.standardandpoors.com/es_LA/web/guest/home

S&P. (2018). *Colombia 'BBB-/A-3' Foreign Currency Sovereign Ratings Affirmed After Congressional Elections*; Outlook Remains Stable.

S&P Global Ratings. (2017a). Recuperado de: https://www.standardandpoors.com/en_US/web/guest/ratings/pcr/-/pcr-details/coreOrgId/121032/coreRatingId/897700129

S&P Global Ratings. (2017b). *S&P Global Ratings baja calificaciones soberanas de Colombia en moneda extranjera a 'BBB-/A-3' debido a menor flexibilidad; la perspectiva es estable.* Recuperado de: https://www.standardandpoors.com/es_LA/delegate/getPDF?articleId=1974342&type=NEWS&subType=RATING_ACTION

S&P Global Ratings. (2016). Análisis de Calificación Soberana: República de Colombia. Recuperado de: https://www.standardandpoors.com/es_LA/delegate/getPDF;jsessionid=F193C9F684BDD9285AF2DF28821969EE?articleId=1726198&type=COMMENTS&subType=

Shreekant, I. (2012). The Credit Rating Agencies – Are They Reliable? A Study of Sovereign Ratings. Recuperado de: https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0256090920120106

Streeck, W. (2016). Comprando tiempo. La crisis pospuesta del capitalismo democrático, traducción: Gabriela Barpal. Buenos Aires – Madrid, Capital Intelectual Katz editores. Recuperado de: https://lahistoriadeldiablog.wordpress.com/2016/01/13/las-crisis-del-capitalismo-democratico-descargar-texto-2-2/comment-page-1/

Streeck, W. (2014). Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism. *Pandeconomicus*, vol. 62, Issue 1, pp. 123-130. Recuperado de: https://pdfs.semanticscholar.org/3dce/70a334d5568a978ffc0f3db659b756769c09.pdf

Stone, R. (2019). Use and Abuse of Game Theory in International Relations: The Theory of Moves. *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 45, No 2 Recuperado de:

https://www-jstor-org.ezproxy.unal.edu.co/stable/pdf/3176277.pdf?ab_segments=0%252Fbasic_SYC-4341%252Ftest&refreqid=excelsior%3Ae8732d228b2adbb9e2297eb1d8d5a774

Schönke, A. (1950). *Derecho procesal civil*. Barcelona: Editorial Bosh. Recuperado de: https://www.worldcat.org/title/derecho-procesal-civil/oclc/432758753/editions?referer=di&editionsView=true

Suisse, C. (2013). Global Wealth Report 2013. *Research Institute*, (October), 29–83. Recuperado de: https://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/?fileID=BCDB1364-A105-0560-1332EC9100FF5C83

Superintendencia Financiera de Colombia. (S.f). Recuperado de: https://www.superfinanciera.gov.co/publicacion/80102

Thatcher, M., y Alec Stone S., eds. (2003). *The Politics of Delegation*. London: Cass.

Transparencia por Colombia. (2014a). Capítulo Transparencia Internacional. Análisis de la financiación de las campañas legislativas de Colombia en 2014. Bogotá. Recuperado de: https://issuu.com/transparenciaporcolombia/docs/acuentasclarascongreso2014

Transparencia por Colombia. (2014b). Capítulo Transparencia Internacional. Financiación de las campañas y rendición de cuentas en elecciones a Congreso 2014. Bogotá. Recuperado de: https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Transparencia_por_colombia.pdf

Transparencia por Colombia. (2005). Riesgos de incidencia indebida de intereses particulares en la formación de las leyes. *Cuadernos de Transparencia*. Recuperado de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000213&pid=S0124-59962013000100011000045&lng=en

Torres, J. & Pérez, A. (2016). *Hipertrofia de la norma de subcapitalización colombiana. Reflexiones acerca de su construcción y análisis de sus objetivos desde el Derecho Tributario comparado*. Recuperado de: http://www.icdt.co/publicaciones/revistas/revista74/Articulo6/PUB_ICDT_ART_TORRESRICHOUXJuanSebasti%E2%80%A0nyPerezGarciaPabloAndres_HipertrofiadelanormadesubcapitalizacioncolombianaReflexiones_RevistaICDT74_Bogota_16..pdf

Uprimny, R. (2018). Contrato social y sistema tributario. *El Espectador*. Recuperado de: https://www.elespectador.com/opinion/contrato-social-y-sistema-tributario-columna-830600

Uribe, D. (2018). *Brújula para el tiempo contemporáneo*. Bogotá: Norma.

Valencia, L. y Ávila, A. (2014). *Herederos del mal: clanes, mafias y mermelada. Congreso 2014-2018.* Recuperado de: https://www.casadellibro.com/ebook-herederos-del-mal-clanes-mafias-y-mermelada-congreso-2014-af-2018-ebook/9789588850221/2570645

Villabona, J. (2015). *Un país trabajando para los bancos. Estudio sobre la concentración, margen de intermediación y utilidades de los bancos en Colombia (2000-2009)*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia - Centro de Investigaciones para el Desarrollo – CID.

Anexos

Anexo 1. *Financiación sector financiero, fundaciones, hotelería, minero y juegos de azar.*

Fuente: Narváez 2017.

Sector	Nombre candidato		Valor	Comisión
Financiero General	ARTURO CHAR CHALJUB	$	450.000.000,00	IV Senado
Financiero General	LUIS EDUARDO DIAZ GRANADOSTORRES	$	255.013.858,00	IV Cámara
Financiero General	JAIR ARANGO TORRES	$	199.794.334,00	III Cámara
Financiero General	JOSE IGNACIO MESA BETANCUR	$	130.000.000,00	II Cámara
Financiero General	CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE	$	110.000.000,00	I Senado
Financiero General	ANTONIO DEL CRISTO GUERRA DE LA ESPRIELLA	$	100.000.000,00	III Senado
Financiero General	BERNARDO MIGUEL ELIAS VIDAL	$	100.000.000,00	III Senado
Financiero General	EDUARDO JOSE TOUS DE LA OSSA	$	100.000.000,00	V Cámara
Financiero General	TELESFORO PEDRAZA ORTEGA	$	80.000.000,00	I Cámara
Minero	NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO	$	75.000.000,00	II Senado
Fundación	GERMAN DARIO HOYOS GIRALDO	$	70.000.000,00	III Senado
Financiero General	EDWARD DAVID RODRIGUEZ RODRIGUEZ	$	60.000.000,00	I Cámara
Fundación	CLAUDIA NAYIBE LOPEZ HERNANDEZ	$	60.000.000,00	I Senado
Fundación	SANTIAGO VALENCIA GONZALEZ	$	40.992.139,00	I Senado
Financiero General	OSCAR DARIO PEREZ PINEDA	$	40.000.000,00	III Cámara
Financiero General	WILSON CORDOBA Mena	$	40.000.000,00	VII Cámara
Turismo	NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF	$	40.000.000,00	VII Senado
Financiero General	MARIA REGINA ZULUAGA HENAO	$	35.000.000,00	IV Cámara
Fundación	MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO	$	35.000.000,00	V Senado
Fundación	RODRIGO LARA RESTREPO	$	35.000.000,00	I Cámara
Financiero General	JUAN MANUEL GALAN PACHON	$	30.000.000,00	I Senado
Financiero General	ROBERTO VICTOR GERLEIN ECHEVERRIA	$	30.000.000,00	I Senado
Fundación	LEON DARIO RAMIREZ VALENCIA	$	30.000.000,00	III Cámara
Fundación	WILSON CORDOBA MENA	$	29.000.000,00	VII Cámara
Fundación	WILSON CORDOBA MENA	$	29.000.000,00	VII Cámara
Financiero General	CLARA LETICIA ROJAS GONZALEZ	$	25.000.000,00	I Cámara
Financiero General	MARIA FERNANDA CABAL MOLINA	$	25.000.000,00	I Cámara
Fundación	ANGELICA LISBETH LOZANO CORREA	$	20.000.000,00	I Cámara
Fundación	MARIA REGINA ZULUAGA HENAO	$	18.643.038,90	IV Cámara
Fundación	CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE	$	15.000.000,00	I Senado
Fundación	SOFIA ALEJANDRA GAVIRIA CORREA	$	15.000.000,00	VII Senado

Financiero General	ALFREDO RAMOS MAYA	$	11.664.705,90	IV Senado
Financiero General	ALFREDO RANGEL SUAREZ	$	11.664.705,90	I Senado
Financiero General	ALVARO URIBE VELEZ	$	11.664.705,90	VII Senado
Financiero General	ANA MERCEDES GOMEZ MARTINEZ	$	11.664.705,90	II Senado
Financiero General	CARLOS FELIPE MEJIA MEJIA	$	11.664.705,90	IV Senado
Financiero General	DANIEL ALBERTO CABRALES CASTILLO	$	11.664.705,90	IV Senado
Financiero General	ERNESTO MACIAS TOVAR	$	11.664.705,90	V Senado
Financiero General	EVERTH BUSTAMANTE GARCIA	$	11.664.705,90	VI Senado
Financiero General	FERNANDO NICOLAS ARAUJO RUMIE	$	11.664.705,90	III Senado
Financiero General	HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO	$	11.664.705,90	VII Senado
Financiero General	IVAN DUQUE MARQUEZ	$	11.664.705,90	III Senado
Financiero General	JAIME ALEJANDRO AMIN HERNANDEZ	$	11.664.705,90	I Senado
Financiero General	JOSE OBDULIO GAVIRIA VELEZ	$	11.664.705,90	I Senado
Financiero General	MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA	$	11.664.705,90	III Senado
Financiero General	NOHORA STELLA TOVAR REY	$	11.664.705,90	IV Senado
Financiero General	ORLANDO CASTAÑEDA SERRANO	$	11.664.705,90	V Cámara
Financiero General	PALOMA SUSANA VALENCIA LASERNA	$	11.664.705,90	I Senado
Financiero General	PAOLA ANDREA HOLGUIN MORENO	$	11.664.705,90	II Senado
Financiero General	RUBY THANIA VEGA DE PLAZAS	$	11.664.705,90	II Senado
Financiero General	SUSANA CORREA BORRERO	$	11.664.705,90	VI Senado
Fundación	NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARAN	$	10.000.000,00	V Cámara
Minero	TATIANA CABELLO FLOREZ	$	10.000.000,00	II Cámara
Fundación	HERIBERTO SANABRIA ASTUDILLO	$	9.690.000,00	I Cámara
Fundación	ANTONIO RESTREPO SALAZAR	$	9.480.000,00	IV Cámara
Turismo	EFRAIN JOSE CEPEDA SARABIA	$	8.050.244,00	IV Senado
Financiero General	MARGARITA RESTREPO LONDOÑO	$	5.770.588,24	VII Cámara
Financiero General	EFRAIN JOSE CEPEDA SARABIA	$	5.000.000,00	IV Senado
Fundación	ALFREDO RANGEL SUAREZ	$	4.352.941,17	I Senado
Fundación	ALVARO URIBE VELEZ	$	4.352.941,17	VII Senado
Fundación	ANA MERCEDES GOMEZ MARTINEZ	$	4.352.941,17	II Senado
Fundación	CARLOS FELIPE MEJIA MEJIA	$	4.352.941,17	IV Senado
Fundación	DANIEL ALBERTO CABRALES CASTILLO	$	4.352.941,17	IV Senado
Fundación	ERNESTO MACIAS TOVAR	$	4.352.941,17	V Senado
Fundación	EVERTH BUSTAMANTE GARCIA	$	4.352.941,17	VII Senado
Fundación	FERNANDO NICOLAS ARAUJO RUMIE	$	4.352.941,17	III Senado
Fundación	HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO	$	4.352.941,17	VII Senado
Fundación	IVAN DUQUE MARQUEZ	$	4.352.941,17	III Senado
Fundación	JAIME ALEJANDRO AMIN HERNANDEZ	$	4.352.941,17	I Senado
Fundación	JOSE OBDULIO GAVIRIA VELEZ	$	4.352.941,17	I Senado
Fundación	MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA	$	4.352.941,17	III Senado
Fundación	NOHORA STELLA TOVAR REY	$	4.352.941,17	IV Senado

Fundación	ORLANDO CASTAÑEDA SERRANO	$	4.352.941,17	VII Senado
Fundación	PALOMA SUSANA VALENCIA LASERNA	$	4.352.941,17	I Senado
Fundación	PAOLA ANDREA HOLGUIN MORENO	$	4.352.941,17	II Senado
Fundación	RUBY THANIA VEGA DE PLAZAS	$	4.352.941,17	II Senado
Fundación	SUSANA CORREA BORRERO	$	4.352.941,17	VI Senado
Fundación	ALFREDO RAMOS MAYA	$	4.352.941,17	IV Senado
Turismo	ALFREDO RANGEL SUAREZ	$	2.882.352,95	I Senado
Turismo	ALVARO URIBE VELEZ	$	2.882.352,95	VII Senado
Turismo	ANA MERCEDES GOMEZ MARTINEZ	$	2.882.352,95	II Senado
Turismo	CARLOS FELIPE MEJIA MEJIA	$	2.882.352,95	IV Senado
Turismo	DANIEL ALBERTO CABRALES CASTILLO	$	2.882.352,95	IV Senado
Turismo	ERNESTO MACIAS TOVAR	$	2.882.352,95	V Senado
Turismo	EVERTH BUSTAMANTE GARCIA	$	2.882.352,95	VI Senado
Turismo	FERNANDO NICOLAS ARAUJO RUMIE	$	2.882.352,95	III Senado
Turismo	HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO	$	2.882.352,95	VII Senado
Turismo	IVAN DUQUE MARQUEZ	$	2.882.352,95	III Senado
Turismo	JAIME ALEJANDRO AMIN HERNANDEZ	$	2.882.352,95	I Senado
Turismo	JOSE OBDULIO GAVIRIA VELEZ	$	2.882.352,95	I Senado
Turismo	MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA	$	2.882.352,95	III Senado
Turismo	NOHORA STELLA TOVAR REY	$	2.882.352,95	IV Senado
Turismo	ORLANDO CASTAÑEDA SERRANO	$	2.882.352,95	V Cámara
Turismo	PALOMA SUSANA VALENCIA LASERNA	$	2.882.352,95	I Senado
Turismo	PAOLA ANDREA HOLGUIN MORENO	$	2.882.352,95	II Senado
Turismo	RUBY THANIA VEGA DE PLAZAS	$	2.882.352,95	II Senado
Turismo	ALFREDO RAMOS MAYA	$	2.882.352,95	IV Senado
Minero	ALFREDO RANGEL SUAREZ	$	2.332.355,65	I Senado
Minero	ALVARO URIBE VELEZ	$	2.332.355,65	VII Senado
Minero	ANA MERCEDES GOMEZ MARTINEZ	$	2.332.355,65	II Senado
Minero	CARLOS FELIPE MEJIA MEJIA	$	2.332.355,65	IV Senado
Minero	DANIEL ALBERTO CABRALES CASTILLO	$	2.332.355,65	IV Senado
Minero	ERNESTO MACIAS TOVAR	$	2.332.355,65	V Senado
Minero	EVERTH BUSTAMANTE GARCIA	$	2.332.355,65	VI Senado
Minero	FERNANDO NICOLAS ARAUJO RUMIE	$	2.332.355,65	III Senado
Minero	HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO	$	2.332.355,65	VII Senado
Minero	IVAN DUQUE MARQUEZ	$	2.332.355,65	III Senado
Minero	JAIME ALEJANDRO AMIN HERNANDEZ	$	2.332.355,65	I Senado
Minero	JOSE OBDULIO GAVIRIA VELEZ	$	2.332.355,65	I Senado
Minero	MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA	$	2.332.355,65	III Senado
Minero	NOHORA STELLA TOVAR REY	$	2.332.355,65	IV Senado
Minero	ORLANDO CASTAÑEDA SERRANO	$	2.332.355,65	V Cámara
Minero	PALOMA SUSANA VALENCIA LASERNA	$	2.332.355,65	I Senado

Minero	PAOLA ANDREA HOLGUIN MORENO	$	2.332.355,65	II Senado
Minero	RUBY THANIA VEGA DE PLAZAS	$	2.332.355,65	II Senado
Minero	SUSANA CORREA BORRERO	$	2.332.355,65	VI Senado
Minero	ALFREDO RAMOS MAYA	$	2.332.355,65	IV Senado
Fundación	OSCAR DARIO PEREZ PINEDA	$	1.949.815,30	III Cámara
Turismo	SUSANA CORREA BORRERO	$	1.705.882,36	VI Senado
Minero	MARGARITA RESTREPO LONDOÑO	$	941.176,47	VII Cámara
Financiero General	BERNABE CELIS CARRILLO	$	652.981,47	III Senado
Turismo	MARGARITA RESTREPO LONDOÑO	$	294.117,65	VII Cámara
Financiero General	LUCIANO GRISALES LONDOÑO	$	9.437,00	V Cámara
	TOTAL	$	2.807.752.372,84	

Anexo 2. *Comisiones III y IV y ejercicio de análisis de especialización de los congresistas*.

COMISIÓN TERCERA DE SENADO 2014

PARTIDO	CONGRESISTA	VOTOS 2014	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018	2018-2022
Partido de la U	Bernardo Miguel Elías	140.143			C3. Cámara	C3. Senado	C3. Senado	
Partido de la U	José Alfredo Gnecco	97.741				C4. Cámara	C3. Senado	C3. Senado
Partido Liberal	Andrés Cristo	85.414					C3. Senado	C3. Senado
Partido Conservador	Olga Suárez Mira	70.435				C6. Senado	C3. Senado	
Cambio Radical	Bernabé Celis	63.643	C4. Cámara	C3. Cámara	C3. Senado	C3. Senado	C3. Senado	
Partido Liberal	Arleth Casado	63.517				C3. Senado	C3. Senado	
Cambio Radical	Antonio Guerra	59.637	C2. Senado		C3. Senado	C3. Senado	C3. Senado	
Partido Conservador	Juan Manuel Corzo	56.177	C3. Cámara	C3. Senado	C6. Senado	C1. Senado	C3. Senado	
Partido Alianza Verde	Antonio Navarro	55.444	C1. Cámara	C1. Senado		C3. Senado		
Partido de la U	Germán Hoyos	54.999			C3. Cámara	C3. Senado	C3. Senado	C3. Senado
Centro Democrático	Fernando Araujo	52450,35897					C3. Senado	C3. Senado
Centro Democrático	María del Rosario Guerra	52450,35897					C3. Senado	C3. Senado
Partido Liberal	Rodrigo Villalba	50.666				C4. Senado	C3. Senado	C3. Senado
Partido Conservador	Fernando Tamayo	43.177		C3. Cámara	C3. Cámara	C3. Cámara	C3. Senado	

COMISIÓN TERCERA DE SENADO- PERIODOS POR COMISIÓN

C3 Y C4 S Y C	OTRAS	C3 S	C3 C	C4 S	C4 C	otros
3		2	1			1
3		2			1	1
2		2				
1	1	1				1
5		3	1		1	2
2		2				
3	1	3				1
3	2	2	1			2
1	2	1				2

4		3	1			
2		2				
2		2				
3		2		1		
4		1	3			
38	6	28	7	1	2	10
86%	14%	64%	16%	2%	5%	23%

COMISIÓN CUARTA DE SENADO 2014

PARTIDO	CONGRESISTA	VOTOS 2014	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018	2018-2022
Partido de la U	Musa Besaile	145.402		C6. Cámara	C4. Cámara	C4. Senado	C4. Senado	
Cambio Radical	Arturo Char	108.454			C5. Senado		C4. Senado	C4. Senado
Partido Conservador	Efraín Cepeda	98.588	C4. Senado	C4. Senado	C4. Senado	C4. Senado	C4. Senado	C3. Senado
Partido de la U	Miguel Amín	83.944			C4. Cámara	C4. Cámara	C4. Senado	C4. Senado
Partido Conservador	Miryam Paredes	69.846	C1. Cámara	C1. Cámara	C1. Cámara	C2. Senado	C4. Senado	
Partido de la U	Martín Emilio Morales	69.818				C4. Senado	C4. Senado	
Cambio Radical	Juan Carlos Restrepo	64.497	C4. Cámara	C4. Senado	C4. Senado	C4. Senado	C4. Senado	
Partido Liberal	Álvaro Ashton	58.711	C4. Cámara	C4. Cámara	C4. Senado	C4. Senado	C4. Senado	
Partido Conservador	Samy Merheg	57.894				C4. Senado	C4. Senado	C4. Senado
Centro Democrático	Daniel Cabrales	52450,35897					C4. Cámara	
Centro Democrático	Alfredo Ramos Maya	52450,35897					C4. Senado	
Centro Democrático	Nohora Tovar	52450,35897					C4. Senado	
Partido Opción Ciudadana	Julio Miguel Guerra	50.634					C4. Cámara	
Partido Liberal	Javier Tato Álvarez	48.772	C4. Cámara	C4. Cámara	C4. Cámara	C4. Cámara	C4. Senado	
Partido Liberal	Luís Fernando Duque	42.470	C5. Cámara	C5. Cámara	C4. Senado	C6. Senado	C4. Senado	

COMISIÓN CUARTA DE SENADO - PERIODOS POR COMISIÓN

C3 Y C4 S Y C	OTRAS	C4 S	C3 C	C3 S	C4 C	otros
3	1	2			1	1
2	1	2		2		1
6		5		1		
4		2			2	
1	4	1				4
2		2				
5		4			1	
5		3			2	
3		3				
1		1				
1		1				
1		1				
1		1				
5		1			4	
2	3	2				3
42	9	31	0	3	10	9
82%	18%	61%	0%	6%	20%	18%

COMISIÓN TERCERA CÁMARA 2014

PARTIDO	CONGRESISTA	VOTOS 2014	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018	2018-2022
Centro Democrático	Óscar Darío Pérez Pineda	350.996	C3. Cámara	C3. Cámara	C1. Senado		C3. Cámara	C3. Cámara
Movimiento Político cien por ciento Colombia	Yahir Acuña Cardales	126.097				C2. Cámara	C3. Cámara	
Partido de la U	Sara Elena Piedrahita Lyons	105.112					C3. Cámara	C3. Cámara
Partido Conservador	David Barguil Assís	86.125				C3. Cámara	C3. Cámara	C3. Senado
Partido Conservador	Armando Zabaraín D' Arce	53.071				C7. Cámara	C3. Cámara	C3. Cámara
Partido de la U	Raymundo Elías Méndez Bechara	50.984				C3. Cámara	C3. Cámara	
Partido de la U	Eduardo Alfonso Crissien Borrero	47.388		C3. Cámara	C3. Cámara	C3. Cámara	C3. Cámara	
Partido Liberal	Alejandro Carlos Chacón Camargo	47.068				C3. Cámara	C3. Cámara	C2. Cámara
Cambio Radical	Hernando Padaui Álvarez	45.835				C3. Cámara	C3. Cámara	C3. Cámara
Cambio Radical	Bayardo Gilberto Betancourt Pérez	41.706				C2. Cámara	C3. Cámara	C3. Cámara
Partido Conservador	Germán Alcides Blanco Álvarez	40.866				C3. Cámara	C3. Cámara	C2. Cámara
Partido de la U	León Darío Ramírez Valencia	33.946				C3. Cámara	C3. Cámara	
Partido Conservador	Orlando Alfonso Clavijo	33.626	C4. Cámara			C3. Cámara	C3. Cámara	
Partido Liberal	Mauricio Gómez Amín	29.543					C3. Cámara	C3. Senado
Partido Conservador	Lina María Barrera Rueda	29.177				C7. Cámara	C3. Cámara	

Partido de la U	Christian José Moreno Villamizar	29.177					C3. Cámara	C3. Cámara
Partido Liberal	Jaime Enrique Serrano Pérez	28.411				C3. Cámara	C3. Cámara	
Partido de la U	Elda Lucy Contento Sanz	27.070					C3. Cámara	
Partido Liberal	Carlos Julio Bonilla Soto	25.317				C6. Cámara	C3. Cámara	C3. Cámara
Partido Liberal	Fabio Alonso Arroyave Botero	24.389					C3. Cámara	
Partido Liberal	Olga Lucía Velásquez Nieto	23.591					C3. Cámara	
Partido Liberal	Nancy Denise Castillo García	21.878			C3. Cámara	C3. Cámara	C3. Cámara	
Partido de la U	John Jairo Cárdenas Morán	18.557				C3. Cámara	C3. Cámara	C3. Cámara
Centro Democrático	Ciro Alejandro Ramírez Cortés	12.299					C3. Cámara	C3. Senado
Centro Democrático	Pierre Eugenio García Jacquier	10.154					C3. Cámara	
Partido Alianza Verde	Sandra Ortiz Nova	9.862					C3. Cámara	C5. Senado
Partido Liberal	Jack Housni	4.722	C6. Cámara			C4. Cámara	C3. Cámara	
Cambio Radical	Carlos Cuenca Chaux	2.626			C5. Cámara	C3. Cámara	C3. Cámara	C3. Cámara
Cambio Radical	Jair Arango Torres	1.574				C3. Cámara	C3. Cámara	

COMISIÓN TERCERA DE CÁMARA - PERIODOS POR COMISIÓN

C3 Y C4 S Y C	OTRAS	C3 S	C3 C	C4 S	C4 C	otros
4	1		4			1
1	1		1			1
2			2			
3			3			
2	1		2			1
2			2			
4			4			
2	1		2			1
3			3			
2	1		2			1
2	1		2			1
2			2			
3			2			1
2			1			1
1	1		1			1
2			2			
2			2			
1			1			
2	1		2			1
1			1			
1			1			
3			3			
3			3			
2			1			1
1			1			
1	1		1			1
2			1			1

3	1		3			1
2			2			
61	10	0	57	0	0	14
86%	14%		80%			20%

COMISIÓN CUARTA CÁMARA 2014

PARTIDO	CONGRESISTA	VOTOS 2014	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018	2018-2022
Centro Democrático	María Regina Zuluaga Henao	350.996					C4. Cámara	
Cambio Radical	Luis Eduardo Díazgranados Torres	62.303				C4. Cámara	C4. Cámara	
Cambio Radical	Jorge Emilio Rey Ángel	59.550					C4. Cámara	
Partido de la U	Marta Cecilia Curi Osorio	53.066					C4. Cámara	
Partido de la U	Nicolás Guerrero Montaño	51.181				C4. Cámara	C4. Cámara	
Partido Conservador	Diela Liliana Benavides Solarte	47.196				C7. Cámara	C4. Cámara	C4. Cámara
Cambio Radical	Fabián Gerardo Castillo Suárez	43.214					C4. Cámara	C7. Senado
Partido de la U	Juan Felipe Lemos Uribe	38.859				C4. Cámara	C4. Cámara	C4. Cámara
Partido Liberal	John Jairo Roldán Avendaño	34.254				C6. Cámara	C4. Cámara	
Partido Conservador	Luis Horacio Gallón Arango	33.525					C4. Cámara	
Partido Liberal	Neftalí Correa Díaz	30.576					C4. Cámara	
Partido de la U	Luz Adriana Moreno Marmolejo	29.457					C4. Cámara	

Partido de la U	Eduardo Agatón Diazgranados	26.293				C4. Cámara	C4. Cámara	
Partido Liberal	Mario Alberto Castaño Pérez	26.060					C4. Cámara	C4. Senado
Cambio Radical	Eloy Chichi Quintero Romero	25.056					C4. Cámara	C4. Cámara
Partido Liberal	Kelyn Johana González Duarte	22.912					C4. Cámara	C4. Cámara
Centro Democrático	Johana Chaves García	21.579					C4. Cámara	
Partido Liberal	Hernán Sinisterra Valencia	19.848					C4. Cámara	
Partido Conservador	Orlando Guerra de la Rosa	18.715			C1. Cámara		C4. Cámara	
Partido Liberal	Nilton Córdoba Manyoma	18.425					C4. Cámara	C1. Cámara
Partido Liberal	Jorge Camilo Abril Tarache	17.883					C4. Cámara	
Partido Conservador	Juan Carlos Rivera Peña	16.515				C4. Cámara	C4. Cámara	
Cambio Radical	Antonio Restrepo Salazar	15.495					C4. Cámara	
Partido de la U	José Bernardo Flórez Asprilla	11.260				C7. Cámara	C4. Cámara	
Partido Opción Ciudadana	Rafael Elizalde Gómez	3.242					C4. Cámara	
Partido Liberal	Eduar Luis Benjumea Moreno	2.586					C4. Cámara	

COMISIÓN CUARTA DE CÁMARA - PERIODOS POR COMISIÓN

C3 Y C4 S Y C	OTRAS	C3 S	C3 C	C4 S	C4 C	otros
1					1	
2					2	
1					1	
1					1	
2					2	
2	1				2	1
1	1				1	1
3					3	
1	1				1	1
1					1	
1					1	
1					1	
2					2	
2				1	1	
2					2	
2					2	
1					1	
1					1	
1					1	
1	1				1	1
1					1	
2					2	
1					1	
1	1				1	1
1					1	
1					1	
36	5	0	0	1	35	5

	88%	12%	2%	85%	12%

Anexo 3. *Registro de cabilderos 2014 – 2018. Fuente: Congreso 2019.*

Nombres y apellidos	Cédula	entidad	Fecha de expedición	Vigencia
Carlos Mario Zuluaga Pérez	10.087.380	Asociación Colombiana de Cooperativas - ASCOOP	27/08/2014	19/07/2016
Carlos Ernesto Acero Sánchez	7.305.962	Asociación Colombiana de Cooperativas - ASCOOP	27/08/2014	19/07/2016
Tatiana Beatriz Berna Jaramillo	30.302.120	Asociación Colombiana de Cooperativas – ASCOOP	27/08/2014	19/07/2016
Francy Yaneth Hurtado Baquero	52.282.552	Asociación Colombiana de Cooperativas – ASCOOP	27/08/2014	19/07/2016
José Fernando Chaves Valbuena	19.472.857	Asociación Colombiana de Cooperativas - ASCOOP	27/08/2014	19/07/2016
Andrés Valencia Pinzón	79.434.891	Federación Nacional de Avicultores de Colombia -	01/09/2014	19/07/2016

		FENAVI		
Fernando Antonio Ávila Cortés	4.551.728	Federación Nacional de avicultores de Colombia – FENAVI	01/09/2014	19/07/2016
Enrique de Jesús Valderrama Jaramillo	3.430.525	Federación Nacional de avicultores de Colombia – FENAVI	01/09/2014	19/07/2016
José Francisco Estévez Prieto	17.186.212	Federación Nacional de avicultores de Colombia - FENAVI	01/09/2014	19/07/2016
Julio César Leal Duque	98.561.511	Legal Consulting & Cia S.A.S	01/09/2014	19/07/2016
Plinio Riascos Sánchez	71.590.746	Fundación para el Desarrollo de los Pueblos del Pacífico y sus comunidades - PROPACÍFICO	01/09/2014	19/07/2016
Nelson Sinisterra	94.492.536	Fundación para el Desarrollo de los Pueblos del	01/09/2014	19/07/2016

Cifuentes		Pacífico y sus comunidades - PROPACÍFICO		
Bernabé Mosquera Román	16.732.099	Fundación para el Desarrollo de los Pueblos del Pacífico y sus comunidades - PROPACÍFICO	01/09/2014	19/07/2016
Emerson Aguirre Medina	79.893.707	Asociación Bananera de Colombia	01/09/2014	19/07/2016
Edgar Enrique Rico Bríñez	16.732.099	Independiente	18/02/2015	19/07/2016
Jessica Mercedes García Bonza	1.022.378.531	Legislando S.A.S	02/03/2015	19/07/2016
Carlos Roberto Obregón Navarro	9.069.969	Legislando S.A.S	02/03/2015	19/07/2016
Kelly Andrea Vargas Aya	45.542.566	Legislando S.A.S	02/03/2015	19/07/2016
José Vicente Ramírez Quevedo	93.356.628	Legislando S.A.S	02/03/2015	19/07/2016
Pedro Alejandro	1.011.153	Legislando	02/03/2015	19/07/2016

Rojas Gómez		S.A.S		
Oliverio Enrique García Basurto	16.653.578	Asociación Colombiana de Vehículos Automotores - Andemos	10/03/2015	19/07/2016
Carlos Augusto Rodríguez Holguín	79.568.717	Consejo Tutelar de Derechos Deberes y Valores de la Niñez de la Localidad Trece de Teusaquillo	10/03/2015	19/07/2016
Ricardo León Restrepo Jaramillo	71.639.972	Asociación Colombiana de Generadores de Energía Eléctrica - ACOLGEN	10/03/2015	19/07/2016
Jesús David Rodríguez Morales	1.032.375.821	Asociación Colombiana de Generadores de Energía Eléctrica - ACOLGEN	10/03/2015	19/07/2016

Anexo 4. *Lista de cabilderos 2014 – 2016.*

Fuente: Cámara de Representantes 2019.

Anexo 3. ***No.***	***ENTIDAD***	***OBJETO SOCIAL***	***TEMA DE INTERES***
1	ASOCIACION DE BANANEROS DE COLOMBIA - AUGURA	Gremio	Presupuesto, agricultura y economía
2	CONSEJO TUTELAR DE DERECHOS DEBERES Y VALORES DE LA NIÑEZ DE LA LOCALIDAD TRECE DE TEUSAQUILLO		La formulación y el seguimiento de políticas y en la planeación del desarrollo en el tema de niñez, adolescencia y familia.
3	FEDERACION COLOMBIANA DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO Y FINANCIERAS-FECOLFIN	Entidad Gremial	Todo lo relacionado con los temas financieros de ahorro y crédito, además de los sociales.
4	FEDERACION COLOMBIANA DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO Y FINANCIERAS-FECOLFIN	Entidad Gremial	Todo lo relacionado con los temas financieros de ahorro y crédito, además de los sociales.
5	ASOCIACION COLOMBIANA DE COOPERATIVAS - ASCOOP	Representación Gremial	Normatividad cooperativa. Temas: sociales, económicos, culturales, ambientales, tributarios, presupuestales, laborales
6	FUNDACION PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS DEL PACIFICO Y SUS COMUNIDADES PROPACIFICO	Ambiental, Social, Cultural y Desarrollo integral	Salud, educación, ambiental, salud, económicas y políticas
7	INDEPENDIENTE		Salud pública, libertad de Conciencia, temas de interés Social y de la empresa privada
8	ASOCIACION COLOMBIANA DE COOPERATIVAS - ASCOOP	Representación Gremial	Normatividad cooperativa, Temas: sociales, económicos, culturales, ambientales, tributarios, presupuestales, laborales
9	FEDERACION NACIONAL DE AVICULTORES DE COLOMBIA - FENAVI	promover el desarrollo de la industria avícola	Política comercial, tributaria, bienestar animal, acuerdos internacionales, sanidad animal incluida alimentaria, desarrollo pecuario….
10	FEDERACION NACIONAL DE AVICULTORES DE COLOMBIA - FENAVI	promover el desarrollo de la industria avícola	Política comercial, tributaria, bienestar animal, acuerdos internacionales, sanidad animal incluida alimentaria, desarrollo pecuario ….
11	ASOCIACION COLOMBIANA DE COOPERATIVAS - ASCOOP	Representación Gremial	Normatividad cooperativa, Temas: sociales, económicos, culturales, ambientales, tributarios, presupuestales,

			laborales
12	ASOCIACION COLOMBIANA DE COOPERATIVAS - ASCOOP	Representación Gremial	Normatividad cooperativa, Temas: sociales, económicos, culturales, ambientales, tributarios, presupuestales, laborales
13	ASOCIACION COLOMBIANA DE COOPERATIVAS - ASCOOP	Representación Gremial	Normatividad cooperativa, Temas: sociales, económicos, culturales, ambientales, tributarios, presupuestales, laborales
14	LEAL CONSULTING & CIA S.A.S.		
15	FUNDACION PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS DEL PACIFICO Y SUS COMUNIDADES PROPACIFICO	Ambiental, social, cultural y Desarrollo integral	salud, educación, ambiental, salud, económicas y políticas
16	FUNDACION PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS DEL PACIFICO Y SUS COMUNIDADES PROPACIFICO	Ambiental, social, cultural y Desarrollo integral	salud, educación, ambiental, salud, económicas y políticas
17	LEGISLANDO SAS		
18	LEGISLANDO SAS		
19	LEGISLANDO SAS		
20	LEGISLANDO SAS		
21	LEGISLANDO SAS		
22	ASOCIACION COLOMBIANA DE VEHICULOS AUTOMOTORES-ANDEMOS	agrupar a los representantes d marcas, importadores directos o ensambladores de vehículos automotores a nivel nal.	legislación temas vehículos y tratado de libre comercio
23	ASOCIACION COLOMBIANA DE GENERADORES DE ENERGIA ELECTRICA ACOLGEN		
24	ASOCIACION COLOMBIANA DE GENERADORES DE ENERGIA ELECTRICA ACOLGEN	Asociación (gremio)	Generación energía eléctrica Minero - energética
25	ASOCIACION COLOMBIANA DE GENERADORES DE ENERGIA ELECTRICA ACOLGEN	promover la competencia y el desarrollo del mercado eléctrico	Tributario, económico, ambiental, servicios públicos
26	ASOCIACION COLOMBIANA DE EMPRESAS DE MEDICINA INTEGRAL - ACEMI	Agremiación de EPS del régimen contributivo	Salud, laboral, seguridad social, reformas constitucionales y de códigos, derechos fundamentales.
27	DEFENSORIA MILITAR DEMIL	beneficio de los integrantes del Ejército, prestándoles el servicio de asistencia jurídica y defensa	Justicia Penal Militar, Fuero Militar, Comisión especial de Reclutamiento, Comisión Segunda, Comisión de Paz, Control político A. publicas

28	LEGISLANDO SAS	Consultorías, Asesorías y Conserjerías jurídicas, políticas, económicas y sociales	
29	FUNDACION CAMBIO SOCIAL	Promover el desarrollo social, empresarial y Comunitario, promueve la participación ciudadana orientada al desarrollo local	Proyectos productivos, Consultoría, Interventoría, Ciencia y Tecnología
30	FUNDACION CAMBIO SOCIAL	Promover el desarrollo social, empresarial y Comunitario, promueve la participación ciudadana orientada al desarrollo local	Proyectos productivos, Consultoría, Interventoría, Ciencia y Tecnología
31	FUNDACION PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS DEL PACIFICO Y SUS COMUNIDADES PROPACIFICO	Ambiental, social, cultural y Desarrollo integral	salud, educación, ambiental, salud, económicas y políticas
32	ASOCIACION COLOMBIANA DE COOPERATIVAS - ASCOOP	Representación Gremial	Normatividad cooperativa, Temas: sociales, económicos, culturales, ambientales, tributarios, presupuestales, laborales
33	LEAL CONSULTING & CIA S.A.S.	Asesorías, consultorías y auditorías en materia tributaria, aduanera, cambiaria, contable, económica, financiera, legal e inversión extranjera, apoya a los empresarios (Personas naturales y jurídicas), en el cumplimiento de sus obligaciones legales, nacionales e internacionales, Otras actividades de servicio de apoyo a las empresas n.c.p...	
34	LEGISLANDO SAS		
35	FUNDACION PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS DEL PACIFICO Y SUS COMUNIDADES PROPACIFICO	Ambiental,social.cultural y Desarrollo integral	salud, educación, ambiental, salud, económicas y políticas
36	FUNDACION CAMBIO SOCIAL	Formulación y estructuración de proyectos en condiciones	afro, comunidad vulnerable, educación, deporte
37	DEFENSORIA MILITAR DEMIL	La defensa, protección, promoción y divulgación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.	Justicia penal Militar, fuero militar, comisión especial de reclutamiento, comisión segunda, comisión de paz, control político, etc.
38	DEFENSORIA MILITAR DEMIL	La defensa, protección, promoción y divulgación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.	Justicia penal Militar, fuero militar, comisión especial de reclutamiento, comisión segunda, comisión de paz, control político, etc.
39	ASUNTOS PUBLICOS Y DE GOBIERNO SAS	Asesoría y Consultoría en asuntos públicos, políticos, Sociales, legales y económicos, así como en materia de relaciones públicas, investigación, producción de conocimiento, elaboración de políticas públicas, realización de gestiones comerciales y contratación publica.	Transporte, consumo masivo, aviación, tecnología, agropecuario, financiero, minería, servicios públicos, licores, publicidad.
40	ASUNTOS PUBLICOS Y DE GOBIERNO SAS	Asesoría y Consultoría en asuntos públicos, políticos, Sociales, legales y económicos, así como en materia de relaciones públicas, investigación, producción de conocimiento, elaboración de políticas públicas, realización de gestiones comerciales y contratación pública.	Transporte, consumo masivo, aviación, tecnología, agropecuario, financiero, minería, servicios públicos, licores, publicidad.

41	CORPORACION NACIONAL DE LIDERAZGO CONLIDERA	Realizar actividades de bienestar a sus afiliados relacionadas con planear, formular, desarrollar, promover, gestionar, promocionar, programas, proyectos, actividades y acciones que contribuyan en la formación y fomento de los valores, los derechos humanos, la familia, y la convivencia pacífica, etc.	educación, buen gobierno, deporte, cultura, salud, agricultura, medio ambiente, emprendimiento y desarrollo social, post-conflicto, saneamiento básico, infraestructura
42	CORPORACION NACIONAL DE LIDERAZGO CONLIDERA	Realizar actividades de bienestar a sus afiliados relacionadas con planear, formular, desarrollar, promover, gestionar, promocionar, programas, proyectos, actividades y acciones que contribuyan en la formación y fomento de los valores, los derechos humanos, la familia, y la convivencia pacífica, etc.	educación, buen gobierno, deporte, cultura, salud, agricultura, medio ambiente, emprendimiento y desarrollo social, post-conflicto, saneamiento básico, infraestructura
43	CORPORACIÓN NACIONAL DE LIDERAZGO CONLIDERA	Realizar actividades de bienestar a sus afiliados relacionadas con planear, formular, desarrollar, promover, gestionar, promocionar, programas, proyectos, actividades y acciones que contribuyan en la formación y fomento de los valores, los derechos humanos, la familia, y la convivencia pacífica, etc.	educación, buen gobierno, deporte, cultura, salud, agricultura, medio ambiente, emprendimiento y desarrollo social, post-conflicto, saneamiento básico, infraestructura
44	CORPORACION NACIONAL DE LIDERAZGO CONLIDERA	Realizar actividades de bienestar a sus afiliados relacionadas con planear, formular, desarrollar, promover, gestionar, promocionar, programas, proyectos, actividades y acciones que contribuyan en la formación y fomento de los valores, los derechos humanos, la familia, y la convivencia pacífica, etc.	educación, buen gobierno, deporte, cultura, salud, agricultura, medio ambiente, emprendimiento y desarrollo social, post-conflicto, saneamiento básico, infraestructura
45	UNIVERSIDAD DE LA SABANA	La función más importante es desarrollar proyectos especiales de cada una de las unidades que componen la universidad y que den respuesta a las necesidades de los sectores productivos, público y social para un impacto positivo y en pro del crecimiento de nuestra sociedad.	Derecho eclesiástico. Bioética. Historia
46	FUNDACION CAMBIO SOCIAL	Promover el desarrollo social, empresarial y Comunitario, promueve la participación ciudadana orientada al desarrollo local	Proyectos productivos, Consultoría, Inventora, Ciencia y Tecnología
47	FUNDACION CAMBIO SOCIAL	Promover el desarrollo social, empresarial y Comunitario, promueve la participación ciudadana orientada al desarrollo local	Proyectos productivos, Consultoría, Inventora, Ciencia y Tecnología
48	LEAL CONSULTING & CIA S.A.S.	asesorías, consultorías y auditorías en materia tributaria, aduanera, cambiaria, contable, económica, financiera, legal e inversión extranjera, apoya a los empresarios (Personas naturales y jurídicas), en el cumplimiento de sus obligaciones legales, nacionales e internacionales,	
49	FUNDACION CAMBIO SOCIAL	Promover el desarrollo social, empresarial y Comunitario, promueve la participación ciudadana orientada al desarrollo local	Proyectos productivos, Consultoría, Inventora, Ciencia y Tecnología
50	FUNDACION CAMBIO SOCIAL	Promover el desarrollo social, empresarial y Comunitario, promueve la participación ciudadana orientada al desarrollo local	Proyectos productivos, Consultoría, Inventora, Ciencia y Tecnología
51	FUNDACION PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS DEL PACIFICO Y SUS COMUNIDADES PROPACIFICO	Ambiental,social.cultural y Desarrollo integral	salud, educación, ambiental, salud, económicas y políticas

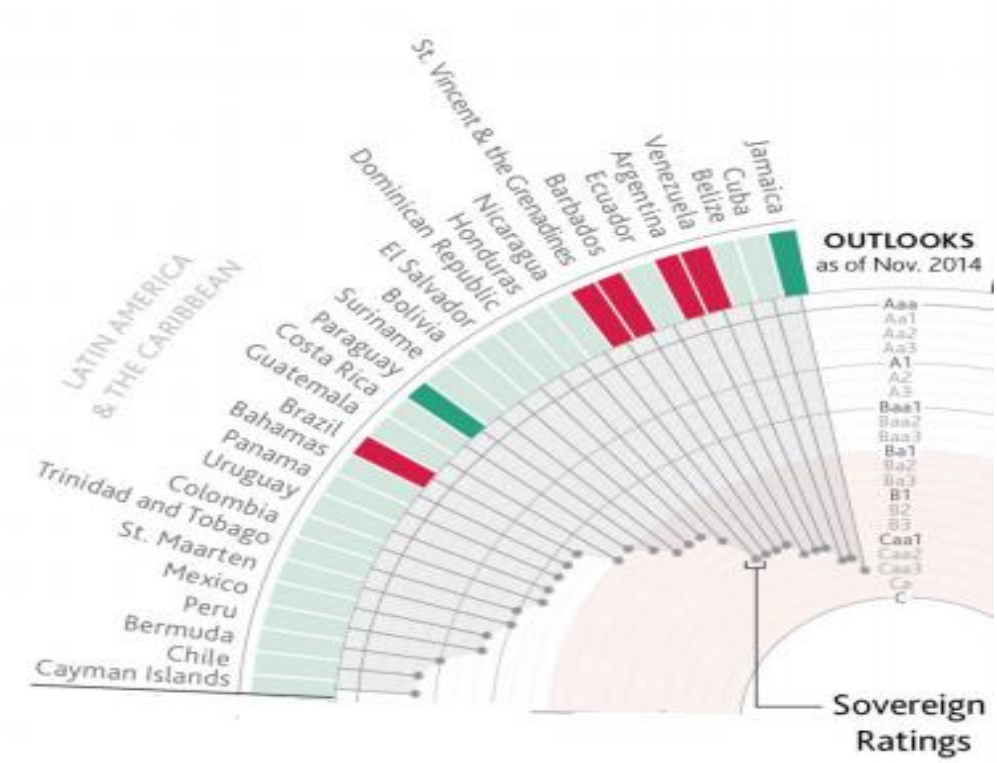
Anexo 5. *Métricas internas y externas para una selección de soberanos, con predominio de glóbulos rojos y rosados que indican una mayor vulnerabilidad.*

		Vulnerability Indicators				Policy space		
		Current account balance	External Vulnerability indicator*	Gross borrowing requirement	Govt. FC Debt/ Total Govt. Debt	CPI Inflation, % Dec/Dec	General govt. debt, % of GDP	Loan to Deposit, %
	Moody's Sovereign Credit Rating	% of GDP (2015F)	(2015F)	% of GDP** (2014F)	% (2015F)	% (2015F)	%(2015F)	(2013)
Germany	Aaa Stable	7.1%	-	6.6%	-	1.2%	72.4%	118%
Netherlands	Aaa Stable	8.8%	-	13.1%	-	0.8%	70.2%	122%
Singapore	Aaa Stable	16.2%	-	-*	-	2.4%	23.9%	85%
France	Aa1 Negative	-1.7%	-	21.0%	-	0.7%	97.7%	109%
Hong Kong	Aa1 Stable	2.4%	-	-0.4%	-	4.2%	5.3%	70%
United Kingdom	Aa1 Stable	-3.9%	-	13.6%	-	2.0%	89.6%	108%
China	Aa3 Stable	1.5%	19.6%	6.1%	0.5%	3.0%	33.8%	66%
Japan	Aa3 Stable	0.4%	0.0%	57.9%	-	2.3%	245.1%	75%
Korea	Aa3 Stable	3.6%	44.4%	3.1%	-	2.5%	36.9%	100%
Chile	Aa3 Stable	-1.3%	98.5%	2.9%	13.0%	3.0%	14.1%	119%
Poland	A2 Stable	-2.4%	113.7%	8.2%	35.6%	1.2%	50.3%	108%
Peru	A3 Stable	-4.2%	19.2%	0.6%	45.1%	2.8%	18.9%	95%
Malaysia	A3 Positive	2.7%	112.4%	9.8%	2.6%	4.1%	53.6%	60%
Mexico	A3 Stable	-2.1%	68.5%	9.5%	20.0%	3.3%	33.9%	96%
Ireland	Baa1 Stable	5.2%	-	9.7%	-	1.2%	105.1%	177%
Thailand	Baa1 Stable	0.4%	44.6%	8.7%	2.1%	2.6%	33.4%	106%
Italy	Baa2 Stable	1.4%	-	27.9%	-	0.9%	134.6%	129%
Spain	Baa2 Positive	0.5%	-	20.4%	-	1.0%	100.8%	128%
Colombia	Baa2 Stable	-3.6%	45.0%	4.9%	26.3%	3.0%	37.0%	97%
Brazil	Baa2 Negative	-3.5%	26.9%	13.0%	6.1%	6.0%	61.4%	153%
Russia	Baa2 Negative	2.7%	28.2%	2.2%	19.2%	7.0%	15.9%	119%
South Africa	Baa2 Stable	-5.4%	71.0%	12.6%	9.1%	5.5%	48.6%	96%
India	Baa3 Stable	-2.0%	77.1%	11.6%	6.3%	6.5%	64.2%	86%
Indonesia	Baa3 Stable	-2.7%	57.7%	4.1%	45.3%	5.3%	25.6%	93%
Philippines	Baa3 Positive	3.2%	31.4%	8.0%	35.3%	4.0%	38.7%	64%
Turkey	Baa3 Negative	-6.2%	173.8%	9.7%	31.0%	8.0%	35.6%	111%
Portugal	Ba1 Stable	0.8%	-	20.7%	-	0.9%	124.7%	113%
Vietnam	B1 Stable	4.4%	42.6%	-	41.9%	5.5%	45.8%	85%
Argentina	Caa1 Negative	-1.0%	107.7%	9.0%	60.0%	30.0%	41.2%	71%
Ukraine	Caa3 Negative	-2.7%	406.9%	17.0%	60.0%	8.0%	72.2%	136%

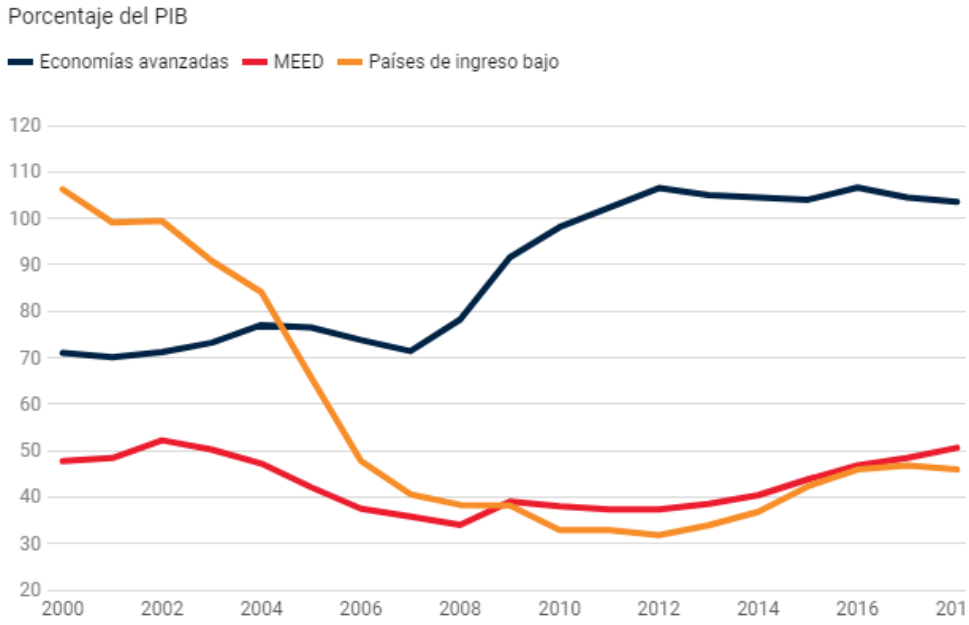
* Singapore's general government debt is covered by financial assets and issued to develop the bond market.

Anexo 6. *Calificación soberana en Latinoamérica, con modificaciones propias del autor.*

Fuente: Moody's (2014, p. 2).



Anexo 7. *La deuda pública ha aumentado desde la crisis financiera.*



Nota: Los promedios se calcularon usando el PIB en dólares estadounidenses corrientes como ponderación. La mue incluye 37 economías avanzadas, 151 MEED y 32 países de ingreso bajo.

Fuente: Kose, Kurlat y otros (2017). (Datos disponibles en http//www.worldbank org/en/research/brief/fiscal-space).

Anexo 5. Gráfica. Financiamiento Colombia: Compromisos por ejercicio (en millones de US$).