

**UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA**  
**FACULTAD DE POSTGRADOS Y FORMACIÓN CONTINUADA**

**ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA TRIBUTARIA.**

**SENA E ICBF EN EL MARCO DEL IMPUESTO PARA LA EQUIDAD - CREE**

**SANDRA PATRICIA ARANGO ANGULO**  
**MÓNICA JISETH VELASCO FORERO**

**UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA**  
**FACULTAD DE POSTGRADOS Y FORMACIÓN CONTINUADA**  
**ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA TRIBUTARIA.**  
**BOGOTÁ**  
**2017**

**SENA E ICBF EN EL MARCO DEL IMPUESTO PARA LA EQUIDAD - CREE**

**SANDRA PATRICIA ARANGO ANGULO CC.53.039.283**  
**MÓNICA JISETH VELASCO FORERO CC. 1.012.409.606**

**Trabajo de grado presentado para optar al título de Especialista en Gerencia**  
**Tributaria**

**Director**

**CPT-Med Rodrigo Reyes Forero**

**Nota de Aceptación**

---

---

---

---

---

---

---

**Firma del Presidente del jurado**

---

**Firma del Jurado**

---

**Firma del Jurado**

**Bogotá D.C., 1 de abril de 2017**

## **DEDICATORIA**

El presente proyecto lo dedico a mis padres, familiares y amigos por su apoyo moral y esfuerzos realizados para que pueda culminar una etapa y un sueño de vida; a mi director de proyecto por su acompañamiento durante el proceso de realización de este trabajo y su orientación que permitió concluir de manera satisfactoria este proyecto, y por último a todos los docentes que con sus enseñanzas lograron ser un gran apoyo para este proyecto.

Mónica Velasco Forero

Dedico este proyecto a Dios por bríndame la sabiduría y guiarme en cada uno de mis pasos de vida; a mis padres por ser mi fortaleza y mi motor, mis hermanos por ser el incentivo para seguir adelante con este objetivo, a mi director Rodrigo Reyes Forero por transmitirme sus conocimientos y guiarme en este proceso, y a mi compañera de proyecto Mónica Velasco por todo el apoyo brindado.

Sandra Patricia Arango

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios por darnos la oportunidad y sabiduría para lograr esta meta y por permitirnos un logro más para nuestra formación personal y profesional.

Agradecemos al docente Rodrigo Reyes por su orientación en la formulación y desarrollo de nuestro proyecto de investigación.

A la Universidad la Gran Colombia por permitirnos ingresar a este programa académico y brindarnos los recursos investigativos y tecnológicos.

A los docentes de la Universidad Gran Colombia que intervinieron en nuestro proceso formativo, brindándonos las herramientas necesarias para el desarrollo de este proyecto.

## CESION DE DERECHOS

Bogotá D.C., 1 de abril de 2017

Señores:

Universidad la Gran Colombia

Facultad de Postgrados y Educación Continuada

Ref.: Cesión de Derechos

Por medio de la presente me permito ceder los derechos morales del autor, para la consulta parcial o total de la monografía de grado y la consulta o reproducción parcial o total de la publicación electrónica del texto completo de trabajo, de la misma manera el registro en el catálogo OLIB de la biblioteca de la Universidad la Gran Colombia.

En constancia firma:

---

Sandra Patricia Arango Angulo

CC: 53.039.283 de Bogotá D.C.

Bogotá D.C., 1 de abril de 2017

Señores:

Universidad la Gran Colombia

Facultad de Postgrados y Educación Continuada

Ref.: Cesión de Derechos

Por medio de la presente me permito ceder los derechos morales del autor, para la consulta parcial o total de la monografía de grado y la consulta o reproducción parcial o total de la publicación electrónica del texto completo de trabajo, de la misma manera el registro en el catálogo OLIB de la biblioteca de la Universidad la Gran Colombia.

En constancia firma:

---

Mónica Jiseth Velasco Forero

CC: 1.012.409.606.

## Tabla de contenido

Tabla de contenido .....	8
Índice de Tablas .....	10
Tabla de Figuras.....	11
Glosario.....	12
Resumen.....	13
Abstract.....	14
Introducción .....	15
Antecedentes .....	16
Planteamiento del Problema.....	18
Planteamiento de la Pregunta de Investigación.....	19
Objetivos de la Investigación .....	20
Objetivo General .....	20
Objetivos específicos .....	20
Línea de investigación .....	21
Sub-línea de investigación .....	21
Marcos de Referencia.....	22
Marco teórico .....	23
Marco conceptual .....	28
Marco Legal .....	30



Diseño Metodológico .....	32
Enfoque de la Investigación .....	32
Tipo de investigación .....	33
Instrumentos de la investigación.....	34
Fuentes de información.....	35
Fases de la Investigación.....	36
Planeación .....	36
Presentación de Resultados .....	37
Conclusión, hallazgos y recomendaciones.....	51
Conclusiones .....	51
Hallazgos.....	54
Recomendaciones.....	55
Bibliografía .....	56

## Índice de Tablas

Tabla 1. Tasa promedio de empleo. ....	16
Tabla 2: Histórico del recaudo del CREE.....	37
Tabla 3: Comparativo ingresos CREE y transferencias – SENA .....	38
Tabla 4: Ingresos SENA .....	39
Tabla 5. Cupos de formación SENA.....	43
Tabla 6: Inversión social ICBF.....	47
Tabla 7: tarifas de renta ley 1819 de 2016.....	52

## Tabla de Figuras

Figura 1: Marcos de Referencia .....	22
Figura 2: Comparativo ingresos CREE y transferencias – SENA .....	38
Figura 3: Estadística de Ingresos SENA .....	40
Figura 4: Ejecución del presupuesto – SENA.....	41
Figura 5. Ejecución del gasto SENA .....	42
Figura 6: Cupos de formación SENA .....	43
Figura 7: Ingresos – gastos ICBF.....	44
Figura 9 : Auto-retención especial .....	53

## Glosario

**Estados financieros:** son informes que permiten conocer el estado de una compañía a nivel económico y financiero que se obtuvieron en un periodo determinado.

**Gasto:** se consideran salidas de dinero que son incurridas para el logro de las actividades generales de una organización.

**Impuestos:** son obligaciones generalmente pagaderas en forma pecuniaria, que no requieren una contraprestación y que deben ser pagados al estado para soportar el gasto público.

**Informe de gestión:** es un documento que resume el desempeño y los hechos más importantes que sucedieron en una compañía durante 1 año, y del futuro que se espera para un ente.

**Estadísticos:** son datos cuantitativos, comparables que sirven de herramienta para la toma de decisiones o la interpretación de hechos.

**Fiscal:** los recursos de fuente fiscal son aquellos provenientes de los impuestos que son cobrados a los ciudadanos y empresas.

**Presupuesto:** es el conjunto de ingresos y gastos estimados en los que se incurrirán en un periodo para el cumplimiento de unos objetivos.

**Proyecciones:** es información cuantitativa que mediante datos históricos evalúa cómo será el crecimiento dentro de la economía.

**Recursos:** son ingresos, que pueden ser de diversas fuentes; siendo los recursos el dinero con que se cuenta para el desarrollo de su operación normal.

## **Resumen**

En el siguiente trabajo se presenta una investigación enfocada al impacto generado en las entidades del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) referente a su inversión social, esto debido al cambio del sistema de financiamiento para estas entidades, ya que antes de la entrada en vigencia de la ley 1607 de 2012, estas se financiaban con los aportes de las nóminas de los empleadores con un 2% y 3% respectivamente, pero a partir de esta ley, se crea el impuesto de Contribución Empresarial para la Equidad (CREE), el cual se asemeja al impuesto de Renta y cuenta con un sistema de autorretención, financiando así al SENA y al ICBF junto a el sistema de seguridad social en salud.

El análisis presentado es basado de los estados financieros de estas dos entidades frente a los ingresos e inversión del gasto, determinando un comparativo entre los periodos anteriores y posteriores de la entrada en vigencia de la ley 1607 de 2012, con el fin de determinar el nivel de afectación en el desarrollo de la inversión social, reflejado también en los informes de gestión.

## **Abstract**

The following work presents an investigation focused on the impact generated in the entities of the National Service of Learning (SENA) and the Colombian Institute of Family Welfare (ICBF) regarding its social investment, this due to the change of the financing system for these entities, Since before the entry into force of law 1607 of 2012, these were financed with the contributions of the employers' payrolls with 2% and 3% respectively, but from this law, the Contribution tax Business for Equity (CREE), which is similar to the Income Tax and has a self-retention system, thus financing SENA and ICBF along with the social health insurance system.

The analysis presented is based on the financial statements of these two entities compared to income and expenditure investment, determining a comparison between the periods before and after the entry into force of law 1607 of 2012, in order to determine the level of involvement in the development of social investment, also reflected in the management reports.

## **Introducción**

Con el fin de dar cumplimiento a la Constitución Política Colombiana, en donde es función del estado brindar garantías básicas a la población, entre estas, educación y protección a la niñez y juventud, las entidades del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), desde su creación han desarrollado programas de inversión social referentes a formación integral para el trabajo y protección a la niñez y juventud respectivamente. Actividades que se financiaban con las contribuciones de las empresas sobre los valores liquidados en sus nóminas, permitiéndoles a estas entidades recaudar los ingresos necesarios para la ejecución de sus presupuestos, aumentando los costos laborales en las empresas, que se convertían en nuevas dificultades para la contratación de más personal y crecimiento de las empresas.

En busca de estrategias de aumento del empleo, bajo la ley 1607 de 2012, se modifica el sistema de financiación de estas dos entidades, suprimiendo los denominados aportes parafiscales de las nóminas los aportes al SENA e ICBF, por la creación de un nuevo impuesto, denominado Contribución Empresarial para la Equidad (CREE), más conocido como Impuesto para la Equidad, con el cual buscaban minimizar el costo de las nóminas y así generar mayores oportunidades laborales. Pero surge el interrogante frente a si con este cambio no se ve afectado la inversión social que estas dos entidades vienen haciendo y sus respectivas proyecciones de crecimiento.

Por tanto, en el presente trabajo damos a conocer un análisis de las cifras reflejadas en periodos comparativos antes y después de la entrada en vigencia del impuesto del CREE, con el fin de determinar el impacto que se produjo en la inversión social de estas dos entidades.

## Antecedentes

Con la reforma tributaria bajo la Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012, se crea un nuevo impuesto denominado Contribución Empresarial para la Equidad – CREE, también conocido como impuesto sobre la Renta para la Equidad, el cual se asimila a la taxonomía del impuesto de Renta, pero con diferencias en las deducciones, y con una tarifa del 9% durante los años 2013 al 2015, y del 8% en los años posteriores, con destino de este recaudo para el SENA, ICBF y la parte de salud correspondiente a los empleadores (8.5%), este último a partir del 1 de enero de 2014; esto debido a la exoneración del pago de los aportes parafiscales por parte de las sociedades y personas jurídicas contribuyentes del nuevo impuesto después del 1 de mayo de 2013. Es de aclararse que la exoneración únicamente aplica sobre los trabajadores que devenguen hasta diez (10) salarios mínimos legales vigentes (S.M.L.V).

Al momento de la creación del impuesto del CREE, el gobierno buscaba disminuir la carga parafiscal de las nóminas y de esta manera contribuir con la generación de empleo y reducir la desigualdad, esto se puede sustentar dando una vista al promedio de desempleo entre los años 2006 y 2012, según el DANE, se ubicó en el 11.36.

**Tabla 1. Tasa promedio de empleo.**

AÑO	TASA PROMEDIO DE EMPLEO	TASA PROMEDIO DE DESEMPLEO
2012	57,84	10,38
2011	56,79	10,83
2010	55,36	11,79
2009	53,93	12,03
2008	51,91	11,27
2007	51,77	11,19
2006	52,01	12,03

**Fuente: Los autores**



Según el (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2012), el objetivo del Gobierno Nacional es la prosperidad de Colombia, mediante dos pilares: equidad y formalización, y esto se lograra brindándole a las empresas la posibilidad de contratar más mano de obra al reducir la carga parafiscal en un 13.5%, comprendido entre el 3% de ICBF, 2% del SENA y 8.5% de Salud, en la parte correspondiente al empleador, con lo cual proyecta el Ministerio de Hacienda un incremento alrededor del 20% con relación a los recaudos que estas entidades obtenían antes de la reforma tributaria de 2012.

Debido a que las empresas, analistas y expertos en el mercado laboral y de la informalidad, llamaron la atención frente a la alta carga de los impuesto en la nómina, lo cual genera obstáculo para la generación de empleo, el gobierno en respuesta, establece en la reforma tributaria de 2012 con la Ley 1607, la creación del impuesto sobre la renta para la equidad – CREE, eliminando de los aportes parafiscales lo aportado al SENA e ICBF por las empresas y personas naturales con empleados que ganen menos de diez salarios mínimos (10 S.M.L.V.). Es de entenderse que los parafiscales son las contribuciones o aportes de carácter obligatorio impuesta por la ley según lo estipulado en la Ley 21 de 1982, 27 de 1974, 7 de 1979 y en lo establecido en el (Decreto 111, 1996) artículo 29, en donde se establece:

Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

## **Planteamiento del Problema**

La creación del impuesto para la equidad CREE a partir de la reforma del año 2012, ha generado una gran cantidad de controversias frente al cumplimiento de su objetivo y su impacto, no solo para las empresas, sino también para las entidades a las cuales se destinan su recaudo, como lo son el SENA y el ICBF.

Debido a que entidades como estas brindan servicios de primera necesidad para el pueblo colombiano dirigidas a la población más vulnerable, la niñez y la adolescencia, un impacto en los recursos percibidos para su funcionamiento ocasionado por un impuesto que no genere los ingresos suficientes, por situaciones como el alto nivel de evasión fiscal en nuestro país o la falta de progresividad e igualdad impositiva, puede poner en riesgo el cumplimiento de los programas de inversión social, ya que la principal fuente de recursos de estas entidades eran los aportes parafiscales sobre la nómina.

Teniendo en cuenta lo anterior, surge la necesidad de determinar los impactos del impuesto del CREE a través de esta investigación, tomando como base los resultados que hasta la fecha se han generado en las entidades beneficiarias de este recaudo y sus consecuencias en los resultados deficitarios de los programas que estas desarrollan.

## **Planteamiento de la Pregunta de Investigación**

¿Al realizar un estudio a partir de la implementación del impuesto para la equidad CREE, se podrán determinar los impactos que se producen en los programas desarrollados por el SENA y el ICBF?

## **Objetivos de la Investigación**

### **Objetivo General**

Determinar los impactos que se producen a partir de la creación del impuesto para la equidad CREE en las entidades SENA e ICBF, a través del estudio de los estados deficitarios de los últimos años, con el fin de conocer el comportamiento de los programas y su desarrollo económico frente al cumplimiento de la inversión social.

### **Objetivos específicos**

Establecer si el nivel de ingresos obtenidos después de la creación del impuesto para la equidad CREE en las entidades SENA e ICBF, se han visto afectados en relación a los obtenidos antes de la implementación de este impuesto.

Determinar el impacto generado por el impuesto para la equidad CREE en el cumplimiento de los programas de inversión social de las entidades del SENA e ICBF.

Estimar las consecuencias para las entidades del SENA e ICBF frente al recaudo de sus ingresos mediante el impuesto para la equidad CREE y el sistema con la normatividad anterior.

## **Línea de investigación**

La línea de investigación que hemos aplicado a nuestro proyecto se ubica en “Tendencias contables contemporáneas: Control, Gestión y Gobernabilidad”, perteneciente a la Facultad de Contaduría de la Universidad la Gran Colombia.

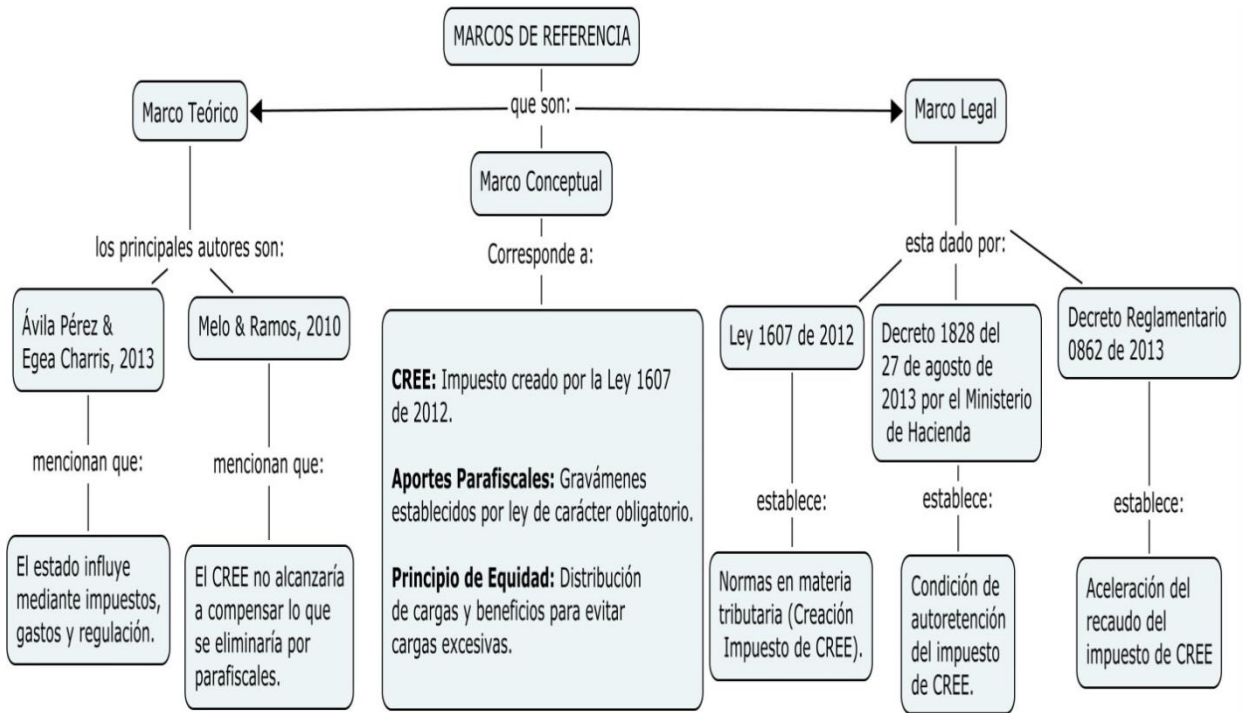
Esta línea de investigación nos ubica en un contexto dirigido al control de los recursos para el sostenimiento de la nación, el cual depende del crecimiento económico y comercial que es llevado a cabo por los participantes del mercado.

Además nos dirige hacia un pensamiento en el que se dé una correcta destinación de los recursos públicos y privados, permitiendo así el desarrollo y expansión de la economía para que esta genere más recursos, y promovamos la finalización de la corrupción en busca de un crecimiento no solo económico sino social y tecnológico.

### **Sub-línea de investigación**

La sub-línea de investigación que ha sido escogida para nuestra investigación es Globalización, gestión y organizaciones, puesto que se adapta a la necesidad de nuestro trabajo, debido a que esta creación del impuesto del CREE modifica el modelo preestablecido de recaudo de ingresos para algunas entidades, se relacionan directamente con el control y la gestión de la que es responsable el Estado, con el fin de generar los recursos necesarios para el sostenimiento de las organizaciones y financiar el gasto público, además de garantizar seguridad para todos los ciudadanos y la lucha contra la pobreza así lograr que encaje en el modelo económico globalizado que requiere nuestro país para cumplir con las expectativas de la economía.

## Marcos de Referencia



**Figura 1: Marcos de Referencia**

Fuente: Los autores

## **Marco teórico**

El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) fue creado en 1957, bajo el gobierno de la Junta Militar, posterior a la renuncia del General Gustavo Rojas Pinilla, mediante el decreto ley 118 del 21 de junio de 1957, el SENA trabaja brindando formación integral para el trabajo en casi el 100% de los municipios colombianos, con una red corporativa que comprende la dirección general, 33 regionales, 116 centros de formación Profesional y más de medio centenar de aulas móviles con acceso a internet, contando con una cobertura de 7 millones de personas al año y con un presupuesto 2.8 billones de pesos anuales para su desarrollo (SENA, 2016).

Se financia mediante ingresos generados por la venta de productos y servicios como resultado de acciones de formación profesional integral y desarrollo tecnológico, donaciones y contribuciones de terceros, aportes del 0.5% sobre los salarios y jornales que debe efectuar la nación y las entidades territoriales, el aporte del 2% por parte de los empleadores particulares, establecimiento públicos, empresas industriales y comerciales del estado y las sociedades de economía mixta sobre su nómina y también, se puede financiar con las sumas provenientes de las sanciones que imponga el ministerio de trabajo y seguridad social por violaciones a las normas del código sustantivo del trabajo, según lo estipulado en el artículo 30 de la ley 119 de 1994.

El sistema de financiamiento tanto para el SENA como para el ICBF fue basado inicialmente a partir del año 1928 con la contribución cafetera mediante el sistema de parafiscales el cual según la UGPP, (2016), “son gravámenes establecidos por la Ley de carácter obligatorio que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utiliza para beneficio del propio sector”.

Con estos parafiscales, las empresas antes de la reforma tributaria de 2012, contribuían al SENA y al ICBF con el 2% y 3% de aporte de las nóminas respectivamente, posterior con la entrada en vigencia de la reforma tributaria 1607 de 2012 se crea el impuesto para la equidad CREE, y se elimina las contribuciones al SENA e ICBF de las nóminas, y estas entidades entran a ser financiadas con los recursos obtenidos del recaudo del impuesto de la renta para la equidad CREE y de la autorretención de esta.

En el proceso de desmonte de las contribuciones parafiscales debemos tener claro si eran viables las pretensiones que tenía el gobierno con la ley 1607 en cuanto a los beneficios que ofrecía, ya que al no establecer claramente el principio de equidad de un impuesto puede alterar la situación financiera de entidades como el SENA e ICBF.

“Según los analistas, los dineros del presupuesto nacional y del impuesto CREE no alcanzan a compensar lo que se quiere eliminar por los parafiscales y lo que falta lo pagarían las personas del común por medio de los impuestos IMAN y el IMAS, por consiguiente sería regresivo en comparación con lo que hoy tenemos” (Melo & Ramos, 2010).

Referente a el Instituto de Bienestar Familiar (ICBF), este fue creado en 1968 bajo el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, con la sanción de la Ley 75 de ese año; posteriormente respaldado por la asamblea constituyente en 1991, con el artículo 44 de la Constitución Política Colombiana, en la que se establece los derechos de los niños prevaleciendo sobre los demás derechos. El ICBF es una entidad del estado Colombiano que trabaja por la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez y la adolescencia y el bienestar de las familiar Colombianas; la entidad cuenta con 33 regionales, 206 centros zonales en todo el país y llegan a más de 8 millones de colombianos en sus programas y estrategias de atención (ICBF, 2016).



Según Marco Aurelio Zuluaga, director del ICBF, el presupuesto anual para esta institución es de 5 billones de pesos. (El Tiempo, 2014). Se financia de aportes del presupuesto general de la Nación y del 3% de la liquidación de las nóminas, que al igual que al SENA, el impuesto para la equidad –CREE suple estos últimos aportes en un alto porcentaje, ya que es de tenerse en cuenta que estas dos entidades (ICBF Y SENA) continúan recibiendo el pago del 3% y del 2% respectivamente, por las nóminas de empleados con 10 o más S.M.LV (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar , 2016).

También están la parte de salud correspondiente al empleador como aportes eximidos mediante la ley 1607 de 2012 al sistema de seguridad social colombiano, el cual se remonta a 1945 y 1946, cuando se crearon las caja Nacional de Prevención (CAJANAL) y el Instituto colombiano de seguros sociales (ICSS), hoy instituto de Seguros Sociales (ISS), que posteriormente mediante la ley 100 de 1993 se establece el sistema de seguridad social, el cual es un sistema de salud de competencia regulada, cuyas principales fuentes de financiación son la cotización obligatoria sobre el salario base de los afiliados (IBC), que actualmente es del 12.5%, este porcentaje se divide del 4% del aporte directo del trabajador y del 8.5 % del aporte del empleador, el 1.5% de dichos aportes se trasladan a la subcuenta de solidaridad del fondo de solidaridad y garantías (FOSYGA), para financiar el régimen subsidiario.

El 0.25% para la subcuenta de promoción y prevención de la salud del mismo fondo, y el 0.25% para cubrir las incapacidades de origen por enfermedades generales, también se financia por los aportes del presupuesto nacional, los recursos del orden territorial representados en las rentas cedidas y los recursos de esfuerzo propio de estas entidades todo esto de acuerdo a la ley 100 de 1993, de la misma manera la ley 1393 de 2010 con el aumento del impuesto sobre las ventas de cerveza de producción nacional y para las importadas, juegos de azar, cajetilla de

tabaco, cigarrillo y cigarros, vinos, aperitivos y similares y las rentas de los monopolios de suerte y azar.

Con el artículo 31 de la ley 1607 de 2012 a partir del 1 de enero de 2014 estarán exoneradas de la cotización al Régimen contributivo de Salud del que trata este artículo, las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, por sus trabajadores que devenguen hasta diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Las entidades públicas tienen una gran importancia para la organización de un país, ya que estas desarrollan programas que permiten mejorar la calidad de vida de las personas, tal es el caso de la transcendencia del SENA e ICBF para nuestro país, ya que estas son principales promotoras de mejoramiento continuo tanto social como económico por lo cual su crecimiento o deterioro afecta no solo a una persona sino a una comunidad así como lo indica(Galindo y Bolívar (2008)”citado por” (Avila Perez & Egea Charris, 2013):

“La gerencia pública adquiere gran importancia para el desarrollo de la acción empresarial, toda vez que las normas y la estructura social, política, económica y las condiciones del mercado exigen cada vez más que los asuntos públicos tengan un manejo gerencial fundamentados en aspectos como eficiencia, eficacia, efectividad, desarrollo y productividad, los cuales conducen al logro transparente de excelentes resultados.”

En el desarrollo normal del estado, los impuestos son el principal recurso que financia el gasto público y con el cual este puede financiar las entidades en las cuales descentraliza su poder, pero cuando los impuestos no tienen una buena estructura que los genere puede tener

repercusiones sobre los contribuyentes, que a su vez son los generadores de estabilidad económica.

“El Estado hace uso de tres instrumentos para influir esta actividad; utiliza los impuestos, el gasto y la regulación. Los impuestos tienen como característica especial que se establecen sobre la renta y además, sobre bienes y servicios y, por tanto, como consecuencia reducen la renta privada y el gasto privado, de esta manera, lo anterior es fuente de recursos del gasto público”. (Avila Perez & Egea Charris, 2013)

## **Marco conceptual**

**CREE:** Es un nuevo impuesto creado a partir del 1 de enero de 2013 como aporte de las sociedades y personas jurídicas y asimiladas en beneficio de los trabajadores, la generación de empleo y la inversión social en los términos de la ley 1607 DE 2012. (DIAN, 2014).

**Aportes parafiscales:** Son gravámenes establecidos por la Ley de carácter obligatorio que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector (UGPP, 2016).

Los aportes parafiscales son contribuciones de carácter obligatorio impuestas por la ley en cabeza de los empleadores, las cuales se determinan sobre la base gravable de la nómina total de trabajadores y que beneficia no solo a estos, sino también al sostenimiento del ICBF, el SENA y las Cajas de Compensación Familiar (ICBF, 2014).

**SENA:** El Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, es el encargado de ofrecer formación gratuita a millones de colombianos que se benefician con programas técnicos, tecnológicos y complementarios, que enfocados al desarrollo económico, tecnológico y social del país, entran a engrosar las actividades productivas de las empresas y de la industria, para obtener mejor competitividad y producción con los mercados globalizados. (SENA S. N., 2016).

**ICBF:** El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, es la entidad del estado colombiano que trabaja por la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias en Colombia. Con sus servicios brinda atención a niños y niñas, adolescentes y familias, especialmente a aquellos en condiciones de amenaza, inobservancia o vulneración de sus derechos. (ICBF, 2016).

**Impuesto de Renta:** El impuesto sobre la renta grava todos los ingresos que obtenga un contribuyente en el año, que sean susceptibles de producir incremento neto del patrimonio en el momento de su percepción, siempre que no hayan sido expresamente exceptuados, y considerando los costos y gastos en que se incurre para producirlos. (DIAN, 2014).

**Equidad como principio:** La equidad tributaria es un criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Una carga es excesiva o un beneficio es exagerado cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión (Gerencie, 2010).

**Desarrollo social o Inversión social:** El principal objetivo de la Política Social de Colombia es lograr que todos los colombianos tengan acceso a educación de calidad, a una seguridad social equitativa y solidaria, al mercado laboral -promoviendo la formalización o apoyando el emprendimiento- y a mecanismos de promoción social efectivos. De esta manera, se pretende generar las condiciones necesarias para que cualquier habitante, sin importar su condición, pueda generar y proteger los activos que posibiliten su desarrollo personal y social. (DNP, 2016).

**Exoneración:** es la acción de exonerar, en la cual una persona se encuentra libre de asumir cierta responsabilidad, que no le corresponde cumplir debido a que las circunstancias o la norma no le generan la obligación.

## **Marco Legal**

Con el fin de determinar el referente legal del impuesto para la equidad – CREE, a continuación se relacionan la normatividad que enmarca este impuesto.

Con el artículo 20 de la ley 1607 de 2012 se creó el impuesto para la equidad CREE, con el objetivo de disminuir la desigualdad y generar empleo, eliminando de los parafiscales los aportes a SENA, ICBF y la parte de salud correspondiente al empleador, sobre las nóminas de los trabajadores que devenguen menos de 10 salarios mínimos legales.

El 26 de abril de 2013 el Gobierno Nacional emitió el decreto reglamentario 0862, en el cual se establece la retención en la fuente del CREE, con el propósito de acelerar, asegurar, facilitar el recaudo de este impuesto.

El 27 de agosto de 2013 el ministerio de hacienda emite el decreto 1828, por medio del cual se reglamenta parcialmente la ley 1607 de 2012, frente a el impuesto para la equidad CREE, establece la condición de autorretenedores a partir del 1 de septiembre de 2013, para todos los sujetos pasivos de este impuesto. De igual manera se confirmó la declaración mensual para los contribuyentes con ingresos iguales o superiores a 92.000 UVT y la declaración cuatrimestral para los autorretenedores cuyos ingresos brutos al mismo periodo anteriormente nombrado sean inferiores a 92.000 UVT; de igual manera en este mismo decreto se estipula las bases para calcular las retenciones y deroga el decreto 862.

El 11 de octubre de 2013 con la emisión del Decreto 2222 se regula el funcionamiento del fondo CREE, el 22 de noviembre de 2013 con el decreto 2701, se señala la depuración para la base gravable y los aspectos relacionados con la devolución de saldos a favor.

El 20 de diciembre de 2013, con el decreto 2972, se establecen los plazos para la presentación de la declaración anual y de las auto-retenciones del año 2014

El 27 de diciembre se modifican aspectos de los decretos 1827 Y 2701, con el decreto 3048.

Exoneración de aportes parafiscales para consorcios y uniones temporales, artículo 19 de la ley 1739 de 2014.

## **Diseño Metodológico**

### **Enfoque de la Investigación**

Para determinar el impacto generado por el impuesto para la equidad - CREE, en el presupuesto de las entidades del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, se desarrolló esta investigación bajo un enfoque deductivo, que permitió partir de la información general desde el nacimiento de este impuesto hasta la fecha, con el fin de particularizar en cada una de estas entidades el efecto en la inversión social, en comparación a fechas anteriores a la reforma tributaria con la ley 1607 de 2012.

Además, se desarrolló de manera explicativa mediante datos e información normativa que permitió soportar y dar a entender al lector el porqué de la investigación, ayudando de esta manera a establecer las consecuencias y causas que conllevan a entender los impactos generados por nuestro tema de investigación.



## **Tipo de investigación**

El tipo de investigación que se desarrolló fue analítica descriptiva, a partir del análisis de los datos que sirvieron de base para la demostración de la hipótesis, ayudaron que el lector mediante un proceso detallado de hechos comprendiera las implicaciones económicas para las entidades SENA e ICBF, en relación al impuesto para la equidad CREE.

Además se complementa con una investigación cuantitativa, mediante la cual se obtuvieron datos estadísticos desde las entidades de SENA, ICBF, DIAN y otras, que permitieron el análisis de los ingresos de fuente CREE y los recursos destinados a los principales programas de inversión social, para medir el impacto generado con la implementación del impuesto para la equidad - CREE, realizando una comparación entre la información recopilada del antes y el después de la implementación de la reforma tributaria 1607 de 2012, de esta manera poder identificar el efecto de la transición en el cambio de la forma de recaudo.

## **Instrumentos de la investigación**

Las técnicas utilizadas con el fin de obtener información veraz y precisa que contribuyó a desarrollar el objetivo de la investigación, se realizó a partir de una investigación secundaria, que permitió la obtención de la información generada por las diferentes entidades que brindaron datos cuantitativos frente al tema, como estadísticas generadas a la fecha, los estados financieros de las entidades SENA e ICBF de años anteriores y posteriores al nacimiento del impuesto para la equidad - CREE, presupuestos, informes de gestión y demás información que se pueda obtener que brinde datos que permitan el análisis de la temática a investigar.

Con la información obtenida y después de la depuración de esta, se realizó los respectivos cálculos que conllevaron a un análisis cuantitativo para determinar una comparación de la información antes y después de la implementación de la ley 1607 de 2012 y determinar las respectivas conclusiones al respecto.

## **Fuentes de información**

Las fuentes de información utilizadas fueron de carácter primarias basadas en libros, periódicos, documentos oficiales de instituciones públicas, informes técnicos, leyes y decretos reglamentarios, así como también secundarias, relacionados a informes de gestión, estados financieros, informes de investigación, estadísticas emitidos por las entidades como SENA (Servicio Nacional de aprendizaje), ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar), DIAN (Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales) y páginas oficiales entre otras.

A partir de estas fuentes de investigación se realizó un análisis de carácter cuantitativo y cualitativo que permitió dar cumplimiento a los objetivos trazados para el desarrollo de la presente investigación.

## **Fases de la Investigación**

### **Planeación**

A partir de las líneas y sub-líneas de investigación de la universidad La Gran Colombia, se determinó una problemática desde la temática tributaria, área de estudio de la especialización en Gerencia Tributaria, planteando una pregunta problema base de toda la investigación, a partir de esta, se desarrolló sus antecedentes mediante una revisión literaria, conllevando al desarrollo de los objetivos tanto general como específicos, sustentados en la justificación de la investigación, para lo cual se determinó los marcos de referencia, como lo son el conceptual, teórico y jurídico, concretados en un mapa conceptual que visualiza las generalidades de estos.

Con el fin de determinar la forma de la investigación, se plantea un diseño metodológico especificando el enfoque, tipo de investigación, técnicas e instrumentos a utilizar que brindan la estrategia de la recolección de la información necesaria para el desarrollo de la investigación, planteada en las fases de planeación y ejecución mediante un cronograma de actividades que permite la distribución con los tiempos concretos que conlleven al desarrollo eficiente y eficaz de esta.

### **Ejecución**

Partiendo de unos resultados esperados y ya en la fase de ejecución, se buscó realizar el trabajo de campo de la recolección de la información necesaria en las diferentes entidades que brindaron información precisa, que permitió una tabulación y análisis de lo recolectado, conllevando a emitir resultados concretos que brindan unas conclusiones y recomendaciones pertinentes a partir de lo obtenido, dando respuesta al problema de investigación sustentado en la presentación del trabajo final.

## Presentación de Resultados

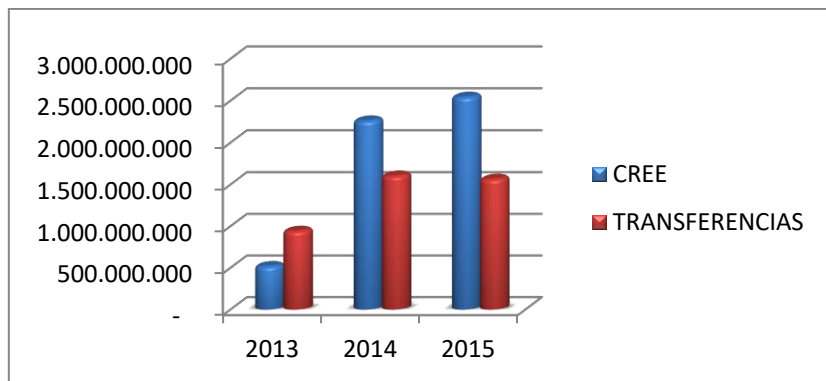
Según los informes emitidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), podemos observar en la tabla 2 los recaudos realizados del 2013 al 2015 por concepto de retención del CREE y renta del CREE, la cual al cruzar con la información de las transferencias para el SENA en el año 2013 de 941.289.604.000 y una asignación según el recaudo del CREE por 517.969.813.000, se obtiene una diferencia negativa de 423.319.791.000 para esta entidad, en cambio para el año 2014 se obtuvieron ingresos por CREE de 2.260.736.275.000 y transferencias por 1.604.105.277.000 que dando un saldo a favor de 656.630.998.00, los cuales se podría determinar que se utilizaron para el saldo negativo girado el año inmediatamente anterior y, para el año 2015 se obtuvieron recaudos del CREE por valor de 2.544.313.100.000 y transferencias por 1.565.147.092, generándose un saldo a favor de 979.166.008.000, y un saldo total de 1.212.477.215.000 cual se podría considerar que se tendría en cuenta para el periodo 2017 (ver figura 3 y 4).

Tabla 2: Histórico del recaudo del CREE

	DECLARACIONES CREE/4	RETENCION CREE	CREE	SENA	ICBF
	1	2	l.=(1+2)	17,5%	27,5%
2013	0	2.959.827.500	2.959.827.500	517.969.813	813.952.563
2014	5.994.514.000	6.923.979.000	12.918.493.000	2.260.736.275	3.552.585.575
2015	7.062.275.000	7.476.657.000	14.538.932.000	2.544.313.100	3.998.206.300

Fuente: adaptado de (DIAN, 2014)

Figura 2: Comparativo ingresos CREE y transferencias – SENA



Fuente: Los autores.

Con relación al ICBF, en la tabla 4 se puede evidenciar que para el primer año de recaudo del CREE (2013), se giró en las transferencias para esta entidad del tesoro nacional el 81% del rubro recaudado y destinado para el ICBF, para 2014 el 89% y para el 2015 el 91%, para un total acumulado no transferido de 878. 453.437.

Tabla 3: Comparativo ingresos CREE y transferencias – SENA

	CREE	TRANSFERENCIA	VARIACION	% TRANSFERIDO
2013	813.952.563	658.901.880	155.050.683	81%
2014	3.552.585.575	3.172.621.684	379.963.891	89%
2015	3.998.206.300	3.654.767.437	343.438.863	91%

Cifras expresadas en miles de pesos

Fuente: los autores

Por otro lado, basados en los análisis realizados a los estados financieros e informes de gestión presentados por las entidades de SENA e ICBF, durante periodos similares antes y después de la reforma tributaria de 2012, y partiendo de las diferencia de la forma de contribución en cada uno de los periodos, en la tabla 5, se puede determinar que durante los periodos comprendidos antes de la reforma, los ingresos totales venían aumentando, para los años 2010 a 2011 un 16%, representados en el aumento de los ingresos fiscales y otros ingresos, del periodo 2011 al 2012 un crecimiento del 8%, en donde se refleja un aumento en los ingresos fiscales, pero una nulidad en transferencias y disminución en otros ingresos.

Mientras que en los periodos posteriores a la reforma se puede evidenciar, por un lado un crecimiento del 14% del total de los ingresos entre los periodos 2012 al 2013, reflejados en el aumento de las transferencias, pero disminución en los ingresos fiscales, venta de bienes, venta de servicios y otros ingresos. Del periodo de 2013 al 2014 tan solo se refleja un aumento del 11%, como resultado del incremento de las transferencias. Y para el periodo de 2014 al 2015 se refleja una disminución 1%, evidenciados en menores ingresos fiscales y de transferencia.

Ingresos	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Ingresos Fiscales</b>	1.483.655.149	1.677.934.838	1.884.313.971	1.397.461.482	1.043.041.550	1.110.284.654
<b>Venta de Bienes</b>	6.368.093	5.694.910	5.449.112	4.496.801	2.630	-
<b>Venta de Servicios</b>	3.473.138	3.760.218	3.626.386	3.184.072	8.152.260	7.442.061
<b>Transferencia</b>	21.270.440	-	-	941.289.604	1.604.105.277	1.565.147.092
<b>Otros Ingresos</b>	310.085.833	436.748.366	392.774.115	255.920.730	227.771.260	181.567.251
<b>Total de Ingresos</b>	1.824.852.653	2.124.138.332	2.286.163.584	2.602.352.689	2.883.072.977	2.864.441.058

**Tabla 4:** Ingresos SENA

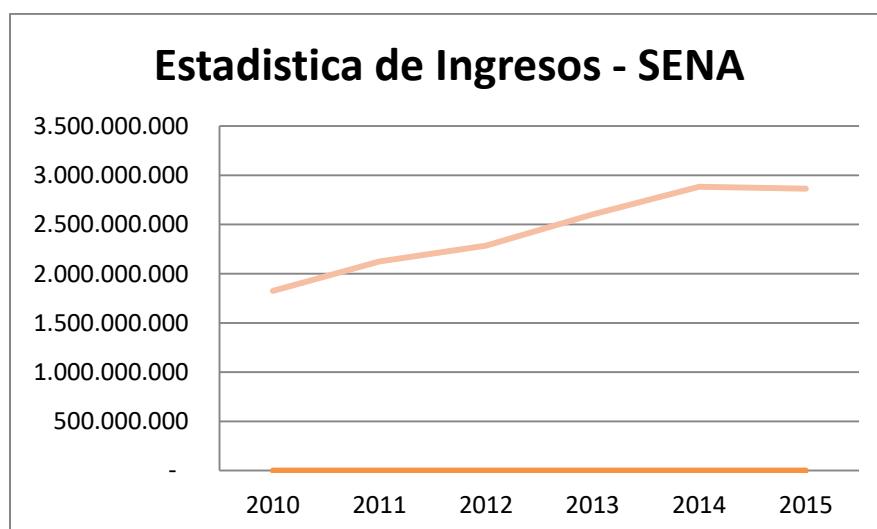
Fuente: Los autores.

Aunque en la ejecución del presupuesto del SENA en los periodos estudiados, reflejado en la figura 3, se determina el cumplimiento de este, con excepción de los años 2010 y 2015, de

igual manera se refleja el estancamiento y leve decrecimiento de los ingresos en los periodos posteriores a la reforma tributaria del año 2012.

A nivel general referente al total de los ingresos, mediante la figura 3, se puede evidenciar un estancamiento y decrecimiento progresivo en el período posterior a la reforma, lo cual afecta significativamente en la inversión. Se puede evidenciar este detrimento en la disminución de programas de formación complementaria y estancamiento en el aumento de cupos para programas de formación técnica.

Figura 3: Estadística de Ingresos SENA

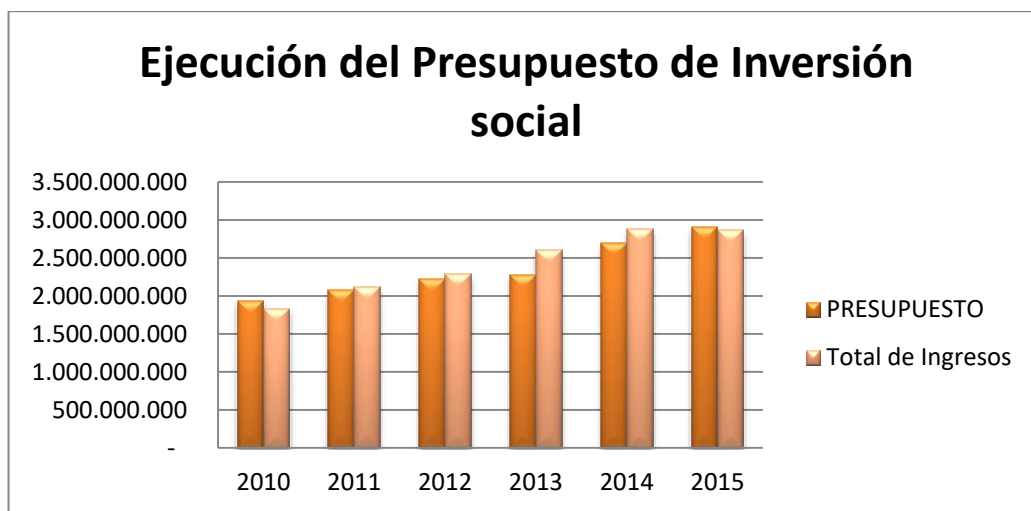


Fuente: Los autores



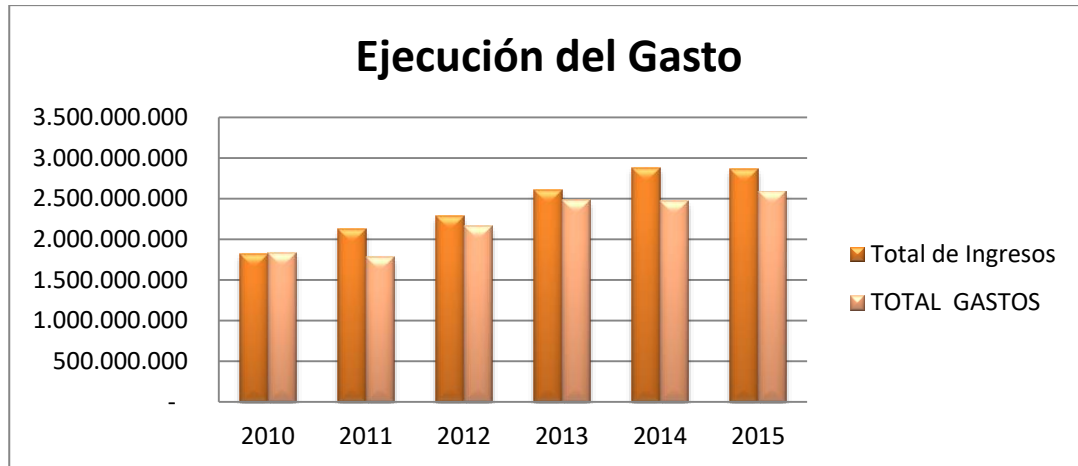
Por su parte a lo que respecta de la ejecución del gasto del SENA, se puede determinar en la figura 4, que los gastos por inversión social en los periodos de estudio 2010 a 2015, en promedio se mantuvieron por debajo de los ingresos obtenidos en cada período.

Figura 4: Ejecución del presupuesto – SENA



Fuente: Los autores

Figura 5. Ejecución del gasto SENA



Fuente: Los autores

Al analizar el componente más fuerte y primordial de la función del SENA, que son los cupos otorgados en formación, se puede determinar el impacto generado en la ejecución del gasto frente a los recursos asignados, en la tabla 5 y figura 6 se detallan los cupos otorgados entre el 2010 y 2015, que es nuestro periodo de estudio, allí se puede evidenciar un crecimiento de 9% entre los años 2010 y 2011, del 1% entre 2011 y 2012, esto debido a que a pesar de que aumentaron los cupos en formación titulada, no se aumentaron en formación complementaria. Es de tener en claro que la formación titulada hace referencia a carreras técnicas y tecnológicas, mientras que la complementaria hace referencia a cursos cortos complementarios virtuales o presenciales.

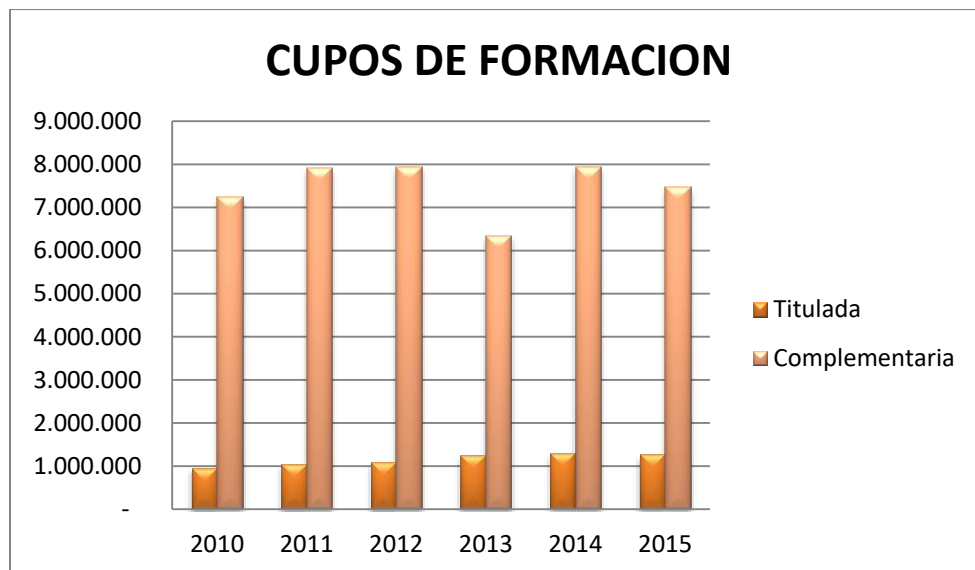
Para los años posteriores a la reforma, podemos determinar un crecimiento del -16%, 22% y -6% para el 2013, 2014 y 2015 respectivamente.

**Tabla 5. Cupos de formación SENA**

Formación	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Titulada</b>	967.697	1.050.645	1.102.792	1.249.687	1.313.983	1.276.094
<b>Complementaria</b>	7.251.686	7.910.207	7.950.396	6.345.907	7.942.459	7.465.303
<b>TOTAL</b>	<b>8.219.383</b>	<b>8.960.852</b>	<b>9.053.188</b>	<b>7.595.594</b>	<b>9.256.442</b>	<b>8.741.397</b>
<b>Variación porcentual</b>		<b>9%</b>	<b>1%</b>	<b>-16%</b>	<b>22%</b>	<b>-6%</b>

Fuente: Los autores

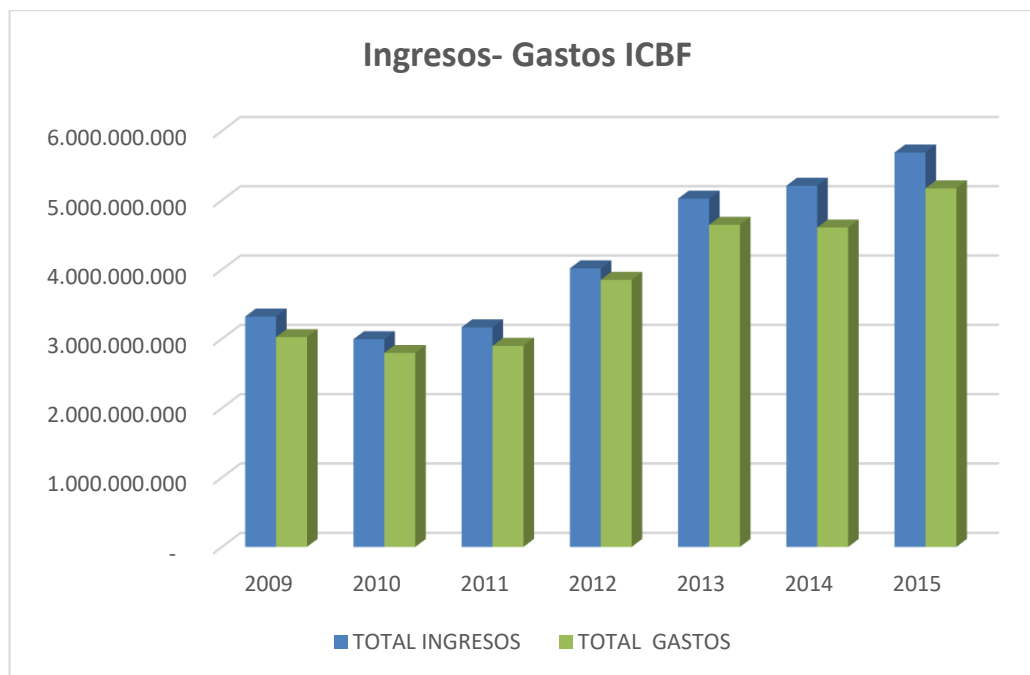
**Figura 6: Cupos de formación SENA**



Fuente: Los autores

Por su parte el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) a partir de la entrada en vigencia de la reforma 1607 de 2012, presentó un crecimiento paulatino en los ingresos del 25%, 30% y 42% para los años 2013, 2014 y 2015 respectivamente con referencia al año 2012, para un promedio con el recaudo del CREE de crecimiento del 32%, como se observa en la figura 7.

Figura 7: Ingresos – gastos ICBF



Fuente: Los autores

Cada año las entidades del sector público y privado publican las estadísticas de su desempeño en un documento llamado Informe de Gestión, en el cual se resume el comportamiento presentado en estas organizaciones para el año inmediatamente anterior. En el caso de las entidades SENA e ICBF, se analizaron dichos documentos antes y después de la entrada en vigencia de la reforma tributaria del año 2012, creación del impuesto para la equidad CREE, el cual reformó el tema de ingresos para estas dos entidades antes mencionadas, al ser ahora este quien provee los recursos con los que operan estas entidades y no los aportes parafiscales como se veía anteriormente.

Es necesario realizar esta comparación ya que año a año los informes de gestión publican las estadísticas de los programas de inversión social en relación a los beneficiados y el ingreso

destinado para cada programa, esto debido a que la suma de los proyectos de las entidades corresponde a las funciones que desempeñan, de esta manera debido al impacto social existente, es importante identificar los principales proyectos para establecer su crecimiento, pues el nivel de cobertura debe ser mayor por el aumento de la población, es así que estos informes son un indicador del nivel de cumplimiento respecto a la meta que se establece para cada periodo en estas entidades.

Los informes de gestión de las entidades SENA e ICBF que sirvieron de base para nuestro estudio corresponden los años 2012 a 2014, tomado este período como referente debido a que al ser entidades del sector público es el Gobierno Nacional quien establece el presupuesto de dichas entidades y lo hace por un periodo de 4 años en relación con al Plan Nacional de Desarrollo (PND) vigente para el período presidencial en este caso de 2010 a 2014, puesto que luego de esta vigencia el PND cambia de acuerdo a los nuevos proyectos que se crearán y el restablecimiento de metas según las nuevas proyecciones del siguiente gobierno.

En la revisión del informe de Gestión del año 2012 podemos identificar que en el caso del ICBF, los recursos provenían del recaudo parafiscal y recursos obtenidos por cooperación, dichos recursos son implementados cada año en diversos proyectos de inversión social que son determinados por estas entidades, y para cada proyecto se tiene un presupuesto que debe ser cumplido, algunas de las principales programas de inversión social para esta entidad son: programas de atención a la primera infancia , atención en hogares del ICBF en los cuales brindan educación, cuidado y nutrición, y el programa de alimentación escolar dirigido a niñas, niños y adolescentes.

Estos programas de inversión social año a año son estructurados para ampliar la capacidad de atención, ya que al ser entidades del estado buscan presentar un mayor cubrimiento en la

población, beneficiando a aquellos que no han podido recibir atención garantizando una mejor calidad de vida.

Es por eso que debido a la estructuración de los recursos parafiscales en las entidades SENA e ICBF se ve la necesidad de determinar que el nivel de cubrimiento y atención siga creciendo a lo largo de los años, puesto que los servicios que prestan estas entidades van dirigidas a la población más frágil de nuestro país como lo es la infancia y adolescencia.

Es así que de acuerdo a los informes de gestión que han sido presentados por estas entidades a partir del año 2013, nos enfocaremos en identificar que los programas de inversión social a partir de este año hallan presentado aumentos con relación a la población a la que van dirigidos.

En el informe de gestión de 2013 y 2014 del ICBF se puede identificar que la fuente de ingresos proviene de los recursos de la nación y recursos propios, que de acuerdo al análisis que realiza la entidad, nos aclara que los recursos de fuente nacional provienen del Impuesto para la Equidad CREE y recursos dados por el presupuesto nacional, mientras que la categoría identificada como recursos de fuente propia, son constituidos por aportes parafiscales, provenientes de los empleados de aquellas compañías que cuentan con trabajadores cuyo salario supera los 10 SMMLV.

Para esta entidad se observa que los programas de inversión social a los cuales se dirigen la mayor cantidad de recursos durante estos años continúan siendo la atención a la primera infancia, los programas de alimentación escolar y la atención en hogares en los cuales se brindan cuidado y nutrición.

A partir de la información analizada en los informes de gestión desde el año 2012 al 2014, que comprenden los principales programas de inversión social del ICBF determinados en el presupuesto público determinado para el cuatrienio 2010-2014; a continuación se relacionan la cantidad de beneficiados (niños, niñas y adolescentes) por año.

Tabla 6: Inversión social ICBF

PROGRAMAS DE INVERSIÓN SOCIAL	PERSONAS BENEFICIADAS		
	Año 2012	Año 2013	Año 2014
<b>Atención primera infancia</b>	739.831	976.387	1.051.005
<b>Programa de Alimentación Escolar PAE</b>	4.097.738	4.135.340	4.135.340
<b>Hogares ICBF</b>	1.077.495	936.764	924.652

Fuente: Elaboración propia, datos tomados de informes de gestión 2012-2014 ICBF

De acuerdo a la información incluida en la tabla 7 podemos evidenciar que la atención a la primera infancia ha presentado un incremento en relación de 2012 a 2013 de 236.556 personas beneficiadas y del año 2013 a 2014 un incremento de 74.618 beneficiados, de lo cual podemos interpretar que este programa no se ha visto impactado negativamente en los niveles de cubrimiento, por el contrario ha tenido un incremento significativo especialmente entre el año 2012 a 2013.

En el caso del programa de alimentación escolar (PAE), se observa un incremento del año 2012 a 2013 de 37.602 beneficiados mientras que del año 2013 a 2014 el nivel de cobertura se mantuvo sin aumentar el nivel de beneficiados ni disminuir tampoco este índice.

Lo cual permite analizar que los recursos han seguido destinándose para estos proyectos y así aumentar el índice de cobertura de beneficiados.

En el programa de inversión social de hogares del ICBF se evidenció una reducción desde el año 2012 a 2013 de 140.731 beneficiados, que de acuerdo al informe de gestión de 2012 no corresponde como tal a una disminución en beneficiados, sino que por el contrario se refiere a un cambio en el programa, tal como se menciona el ICBF ( 2012) “La cobertura en este programa se irá reduciendo paulatinamente a 2014 por la transformación de hogares a atención integral”.

Es así que la reducción en este programa tanto entre los años 2012 a 2013 ya mencionados y la reducción también en los años 2013 a 2014 de 12.112 beneficiados se debe al cambio realizado para ser trasladado al programa de atención integral.

De acuerdo con el Informe de Gestión del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) correspondiente al año 2012, año en el cual los recursos de esta entidad aun provenían de los aportes parafiscales que eran pagados por las empresas que tuvieran trabajadores vinculados a través de un contrato laboral, y cuyo aporte representaba el 2% sobre el total de la nómina, se vio la necesidad de analizar la información presentada por esta entidad debido al gran impacto social que genera para el país dicha entidad.

El SENA a través de los recursos recaudados inicialmente por los aportes parafiscales y luego por los aportes del impuesto CREE, han tenido como finalidad apoyar a formación de calidad, generando una mayor inclusión social de las poblaciones vulnerables en nuestro país.

En el año 2012 el SENA continua con el “plan estratégico SENA 2011-2014 con visión 2020 ”SENA de clase mundial” (SENA, 2012), cuyo proyecto buscaba la formación integral, el desarrollo de las tecnologías al servicio de las personas, la generación de empleo y la buena ejecución de los recursos incrementando así la competitividad de Colombia.



De acuerdo con los principales proyectos de inversión social que se desarrollaron por parte del SENA durante el año 2012, se encuentran la formación de aprendices y la disponibilidad de cupos educativos para ingresar a esta entidad, cuyos dos programas tuvieron un porcentaje de ejecución en el 2012 del 106% y 96% respectivamente según metas del plan operativo de dicho año.

Igualmente programas como la formación virtual, bilingüismo y poblaciones vulnerables, son algunos de los principales programas en los cuales son destinados los recursos del SENA.

En el informe de gestión del SENA año 2012 se detalla que el ingreso obtenido de las fuentes misionales para este periodo provenían de los aportes parafiscales, FIC (Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria para la Construcción) y las multas del Ministerio de Trabajo y contrato de aprendizaje, con unos porcentajes de ingreso del 76%, 2% Y 1% respectivamente.

Para las dos vigencias siguientes 2013, y 2014 se evidencia cambios relacionados en las metas con respecto al año 2012 en los programas que desarrolla, debido a la inclusión de un nuevo programa llamado 100 mil oportunidades, el cual buscaba aumentar la cobertura de educación superior y disminuir el desempleo juvenil con la propuesta de aumentar 100 mil aprendices en formación tecnológica.

Por lo cual no es posible establecer diferencias claras de aumento o disminución de en las metas de los programas en relación con el año 2012, ya que entre el informe de gestión de 2012 y los informes de gestión de 2013 y 2014 se amplían proyectos que hacen variar las metas del año anterior.

Sin embargo esta entidad si genera datos estadísticos relacionados con ingresos de un año a otro, ya que de acuerdo al informe de gestión de 2013 se informa que los ingresos para año

2014 presentaron un crecimiento del 19,6%, de acuerdo a lo aprobado para el presupuesto de la entidad, lo cual para esta es un porcentaje destacado que le permite continuar con sus metas institucionales.

Por otro lado la entidad realiza una descripción para el año 2013 de los rubros que componen los ingresos que tiene para el desarrollo de sus actividades, los cuales se componen de ingresos propios de la entidad y los ingresos provenientes del impuesto CREE, pero sin detallar el monto que compone cada uno de estos en el ingreso total .

De igual manera en el informe de gestión del SENA 2014, se establece la composición del ingreso en recursos provenientes de fuentes propias del SENA y recursos de CREE, además se menciona el porcentaje de presupuesto que aumentara para la siguiente vigencia 2015 con respecto al año 2014, determinándola en un crecimiento del 16%.

Después del análisis a los datos presentados para el SENA en sus informes de gestión puede observarse que los ingresos de esta no se han visto perjudicados por la entrada en vigencia de la ley 1607 de 2012 la cual estableció el impuesto para la Equidad CREE, sin embargo no es posible a través de estos informes determinar la incidencia de los recursos aportados por fuente CREE, en relación con los aportes parafiscales que se encontraban vigentes hasta el año 2012.

De esta manera luego de haber analizado la información que sirvió de fuente para poder desarrollar esta investigación, podemos observar que las consecuencias para las entidades SENA e ICBF fueron positivas en cuanto a que el cambio del recaudo de los aportes parafiscales, al CREE no permitió el estancamiento de la inversión social o la disminución de los ingresos, por el contrario estas presentaron crecimiento durante el tiempo en el cual él impuesto CREE, fue la fuente de recursos de estas entidades, lo que también refleja que el Gobierno Nacional no permitió que el impacto social de estas entidades se viera perjudicado.

## **Conclusión, hallazgos y recomendaciones**

### **Conclusiones**

El nivel de los ingresos obtenidos para el SENA e ICBF anteriores a la entrada en vigencia del impuesto del CREE, presentaba un crecimiento promedio del 12% y 8% anual respectivamente y para los períodos posteriores se presenta un crecimiento del 12% y 13%, sin incluir el año 2015, que corresponde a otra vigencia del plan Nacional de Desarrollo PND, por tanto, se puede concluir que no hay una afectación significativa en el cambio de recaudo, generando los recursos necesarios para atender la labor social de estas entidades.

De acuerdo con la investigación realizada, podemos determinar que los ingresos destinados para los programas de inversión social desarrollados por el SENA e ICBF no han presentado un detrimento, según la comparación realizada entre los aportes parafiscales y los recursos del impuesto CREE, por el contrario, en relación con las cifras presentadas por estas entidades en sus informes de gestión durante el periodo 2012-2014, la inversión social realizada por ellas han presentado un crecimiento que les permite cumplir año tras año sus presupuestos trazados.

Se determina que las consecuencias frente al recaudo de los ingresos para estas dos entidades mediante el impuesto del CREE son positivas, permitiendo que los programas de desarrollo en la inversión social tengan nuevas fuentes o recursos de financiación, de acuerdo con la periodicidad del cuatrienio de los planes de desarrollo varía las metas y presupuestos de estas entidades, por lo cual a partir del año 2015, en el nuevo período del plan de desarrollo, las metas y presupuestos se modificaron generando nuevos criterios de medición, por tanto se

tendría que realizar un nuevo análisis con los informes emitidos al cumplimiento de este nuevo cuatrienio.

Según Crowe Horwath (2017), con la expedición de la reforma tributaria estructural del 2016 con la ley 1819, se elimina el impuesto del CREE, pero no se afectan los recursos de destinación para el SENA, ICBF, salud y Universidades. Con la reforma se estipula un impuesto unificado de rentas cuyas tarifas en el régimen general serían las siguientes sumándole a ello una sobretasa temporal:

Tabla 7: tarifas de renta ley 1819 de 2016

Año	Tarifa Renta	Sobretasa Renta
2017	34%	6%
2018	33%	4%
2019 y ss.	33%	

Fuente: (Crowe Horwath , 2017)

Eliminándose la renta para la equidad CREE de igual manera se elimina la auto-retención del CREE, pero con el fin de mantener el recaudo y el flujo de recursos se crea un sistema de auto-retención especial, que a nivel general se puede decir que aplica similar a auto-cree, esto de acuerdo al (Ministerio de hacienda y Crédito Público, 2016) en el decreto 2201 de 2016.

## Autoretención especial

Autorretenedores	Base Gravable	Tarifas
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sociedades nacionales y sus asimiladas, contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta, EP de entidades del exterior y P. J extranjeras o sin residencia.</li> <li>2. Exoneradas del pago de las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud y del pago de los aportes parafiscales a favor del Servicio Nacional del Aprendizaje (SENA), del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pago o abono en cuenta</li> <li>• Ingresos gravados en renta</li> <li>• Bases especiales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 0,4%</li> <li>• 0,8%</li> <li>• 1,6%</li> </ul>
<p>Busca mantener el flujo de recursos para financiar el SGSS Se aplica independientemente de la retención de terceros o de la autorretención de renta tradicional.</p>		

Figura 8 : Auto-retención especial

Fuente: (Crowe Horwath , 2017)

## **Hallazgos**

En relación con la información, que fue base de estudio para nuestra investigación, se encontró que en relación con los informes de gestión de estas entidades los ingresos a pesar de tener un incremento sostenido durante los años objeto de análisis, no es claramente medible la distribución de estos a partir de la reforma 1607 de 2012, puesto que los ingresos denominados de fuente nacional, abarcan recursos de CREE y presupuesto nacional, que no son discriminados por las entidades, que no permite evidenciar si el Estado ha tenido que incrementar el valor de presupuesto nacional para cumplir con los objetivos de estas entidades.

En la información presentada por la DIAN sobre los ingresos que se recaudaron de fuente CREE se observó que la totalidad del ingreso que debía corresponder a estas entidades no fue girado y tampoco se especifica la destinación que pudo tener el excedente generado.

En los informes de gestión emitidos por las entidades SENA e ICBF se estableció una clara diferencia en el desarrollo de estos informes, el ICBF mantiene una conexión dentro de las metas para la vigencia del PND 2010- 2014, que permite medir su nivel de cumplimiento en el contexto de programas, mientras que el SENA presentó un cambio significativo del año 2012 a 2013 en su informe de gestión, a partir de la inclusión de nuevos proyectos modifica las prioridades de un año a otro en los diversos programas, que es imposible establecer el impacto en el cumplimiento de dichos programas en relación con la vigencia 2012-2014, a partir del cambio presentado en los ingresos de esta entidad.

## **Recomendaciones**

El gobierno nacional emitió la Ley 1819 de 2016 que establece la Reforma Tributaria Estructural eliminando el impuesto del CREE, que entró en vigencia a partir del 1 de enero de 2017, se recomienda que nuevos investigadores retomen esta investigación y determinen a futuro si estos cambios en la legislación terminan afectando de manera significativa el presupuesto de inversión de estas entidades.

## **Bibliografía**

Avila Perez , L. D., & Egea Charris, J. (julio de 2013). Desmonte de los aportes parafiscales como fuente de financiación del servicio nacional de aprendizaje SENA y el instituto de bienestar familiar ICBF por el impuesto sobre la renta para la equidad CREE. pagina 6. Colombia.

Corte Constitucional . (1991). *Constitucion Política Colombiana* .

Crowe Horwath . (2017). *Crowe Horwath Colombia* . Recuperado el 8 de febrero de 2017, de Libro Reforma Tributaria : [http://www.horwathcolombia.com/LIBRO\\_REFORMA\\_TRIBUTARIA\\_2017.pdf](http://www.horwathcolombia.com/LIBRO_REFORMA_TRIBUTARIA_2017.pdf)

Decreto 111. (15 de Enero de 1996). "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto". Colombia.

Decreto 1828. (27 de Agosto de 2013). Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley 1607 de 2012. Bogotá D.C.: Ministerio de Hacienda y Credito Público .

Decreto 2222 . (11 de Octubre de 2013). Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 28 y 29 de la Ley 1607 de 2012 . Ministerio de Hacienda y credito Público .

Decreto 2701. (22 de Noviembre de 2013). Por el cual se reglamenta la Ley 1607 de 2012 .

Decreto 2972. (20 de Diciembre de 2013). Por el cual se fijan los lugares y plazos para la presentación de las declaraciones tributarias y para el pago de los impuestos, anticipos y retenciones en la fuente y se dictan otras disposiciones. .



DIAN. (2014). Recuperado el 2016, de Direccion de Impuestos y Aduanas Nacionales:  
[http://www.dian.gov.co/contenidos/otros/Preguntas\\_Cree\\_2014.html#a](http://www.dian.gov.co/contenidos/otros/Preguntas_Cree_2014.html#a)

DIAN, D. d. (2014). <http://www.dian.gov.co/>. Recuperado el 2016, de  
<http://www.dian.gov.co/DIAN/12SobreD.nsf/pages/Impuestosinternos?OpenDocument>

DNP, D. N. (27 de junio de 2016). [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co). Recuperado el 2016, de  
<https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/Paginas/desarrollo-social.aspx>

Gerencie. (12 de junio de 2010). <http://www.gerencie.com/principio-de-equidad-tributaria.html>.  
Recuperado el 2016, de <http://www.gerencie.com/principio-de-equidad-tributaria.html>

ICBF. (2012). Informe de Gestión 2012. *Informe de Gestión 2012*.

ICBF. (2014). *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*. Recuperado el 2016, de  
[http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/concepto\\_icbf\\_0000031\\_2014.htm](http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/concepto_icbf_0000031_2014.htm)

ICBF. (2016). *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar* . Recuperado el 2016, de  
<http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/EiInstituto>

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar . (2016). *Instituto Colombiano de Binestar Familiar* .  
Recuperado el Marzo de 2016, de  
<http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/EiInstituto>

Ley 1607. (26 de Diciembre de 2012). Reforma tributaria . Bogotá D.C. .

Ley 1739. (23 de Diciembre de 2014). Por medio de la cual se modifica el estatuto tributario, la  
ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión, y se dictan otras  
disposiciones.

Ley 1819. (29 de Diciembre de 2016). Reforma estructural . Bogotá D.C.

Melo, L. A., & Ramos, J. E. (Octubre de 2010). *Banco de La República*. Recuperado el Marzo de 2016, de Algunos aspectos fiscales y financieros del sistema de salud en Colombia. : <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra624.pdf>

Ministerio de hacienda y Credito Público . (30 de Diciembre de 2016). Decreto 2201.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2012). CREE, Parafiscales y empleo forma: la esencia de la propuesta. *Reportes, Volumen 4* , 1.

SENA. (2012). *SENA*. Recuperado el 02 de 2017, de [https://lineabase.sena.edu.co/transparencia/gestion-de-planeacion/Lists/Informes%20de%20gesti%C3%B3n/I\\_gestion2012.pdf](https://lineabase.sena.edu.co/transparencia/gestion-de-planeacion/Lists/Informes%20de%20gesti%C3%B3n/I_gestion2012.pdf)

SENA. (2016). *Servicio Nacional de Aorendizaje*. Recuperado el Marzo de 2016, de <http://www.sena.edu.co/acerca-del-sena/quienes-somos/Paginas/Historia-Vision-Mision-Valores-y-Simbolos.aspx>

SENA, S. N. (2016). <http://www.sena.edu.co/>. Recuperado el 2016, de <http://www.sena.edu.co/acerca-del-sena/quienes-somos/Paginas/Quienes-Somos.aspx>

UGPP, U. d. (2016). [www.ugpp.gov.co](http://www.ugpp.gov.co). Recuperado el 2016, de <http://ugpp.gov.co/parafiscales/preguntas-frecuentes.html>