

OBSERVATORIO A LAS REFORMAS ECONÓMICAS Y FISCALES

I. REFLEXIONES SOBRE LA LEY DE FINANCIAMIENTO

Como candidato a la presidencia Iván Duque manifestó que en materia fiscal el gobierno debía simplificar el esquema tributario, reduciendo impuestos a personas jurídicas para fomentar nuevos emprendimientos y estimulando el empleo. Asimismo, planteó reducir impuesto a la renta a inversiones productivas agrícolas, racionalizar el gasto público, la eliminación del IVA durante seis días al año y su reducción gradual para el 2022, entre otras medidas.

Pasados casi tres meses del nuevo gobierno, se presentó la Ley de Financiamiento con dos objetivos principales:

1. Financiar el presupuesto general del 2019

El Presupuesto General de la Nación (PGN) aprobado para 2019 fue de \$258.99 billones, con una variación de 10.9% respecto al 2018 (Cuadro 1).

El aumento en el presupuesto se explica en gran medida por el pago del servicio de la deuda, que aumenta 38.6 p.p. debido a que el presupuesto para el 2019 recoge las amortizaciones de los bonos de la deuda externa por el vencimiento de un bono por USD 2.000 millones y otro de JPY 45.000 millones emitidos en el año 2009 que equivalen a \$7 billones actuales, es decir, aumenta el servicio de la deuda 38.6 p.p. Este aumento sustancial del presupuesto deja un hueco fiscal de \$14 billones los cuales serán recaudados por la propuesta de Ley de Financiamiento emitida por el Ministerio de Hacienda.

Cuadro 1: Presupuesto General de la Nación 2018-2019

Miles de millones de pesos

Concepto	2018*	2019	Variación porcentual (3)=(2)/(1)	Porcentaje del PIB	
	(1)	proyecto (2)		2018 (4)	2019 (5)
FUNCIONAMIENTO	146.634	157.189	7,2	14,7	14,8
Gastos de personal	30.160	31.176	3,4	3	2,9
Adquisición de bienes y servicios	9.029	8.926	-1,1	0,9	0,8
Transferencias	105.099	113.756	8,2	10,6	10,7
SGP	36.748	41.257	12,3	3,7	3,9
Pago de mesadas pensionales	39.401	39.415	0,0	4	3,7
Pensiones sin Colpensiones	27.660	27.085	-2,1	2,8	2,6
Pensiones Colpensiones	11.741	12.330	5,0	1,2	1,2
Aseguramiento en Salud	14.071	16.796	19,4	1,4	1,6
Universidades sin pensiones	3.114	3.250	4,4	0,3	0,3
Fondo prestaciones magisterio sin pensiones	2.006	2.036	1,5	0,2	0,2
Resto de transferencias	9.758	11.002	12,7	1	1

Gastos de comercialización y producción	1.336	2.267	69,7	0,1	0,2
Adquisición de activos financieros	302	305	1,0	0	0
Disminución de pasivos	186	229	23,1	0	0
Gastos por tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mora	523	530	1,3	0,1	0,1
Deuda	47.930	66.345	38,4	4,8	6,3
Principal	18.480	36.089	95,3	1,9	3,4
Intereses	28.866	29.599	2,5	2,9	2,8
Comisiones y Otros Gastos	35	253	622,9	0	0
Fondo de Contingencias	549	493	-10,2	0,1	0
Inversión	39.037	35.764	-8,4	3,9	3,3
TOTAL	233.601	258.997	10,9	23,5	24,5
TOTAL SIN DEUDA	185.671	192.562	3,7	18,7	18,2

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Los ingresos corrientes de la Nación proyectados para el 2019 están compuestos por \$143.4 billones de ingresos tributarios y \$1.3 billones ingresos no tributarios (Cuadro 2). Los tres rubros más importantes de los ingresos tributarios son la Renta (\$64.6 billones), el IVA (\$44.6 billones) y el GMF (\$8 billones), e ingresos no tributarios que ascienden a \$1.3 billones.

Cuadro 2: Comportamiento estimado de los ingresos corrientes de la Nación 2019

Concepto	2019 proyecto (1)	Porcentaje del PIB (2)
I. Ingresos tributarios	143.465	13,5
Actividad económica interna	122.300	11,5
Renta	64.670	6,1
Impuesto al Valor Agregado	44.680	4,2
Gravamen a los Movimientos Financieros	8.080	0,8
Impuesto al Timbre	93	0
Impuesto Nacional al Consumo	2.438	0,2
Impuesto Nacional a la Gasolina y ACPM	1.582	0,1
Impuesto Nacional al Carbono	292	0
Otros	465	0
Actividad económica externa	21.165	2
Impuesto al Valor Agregado	17.071	1,6
Aduanas y Recargos	4.095	0,4
II. Ingresos no Tributarios	1.309	0,1
III. TOTAL (I+II)	144.775	13,7

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

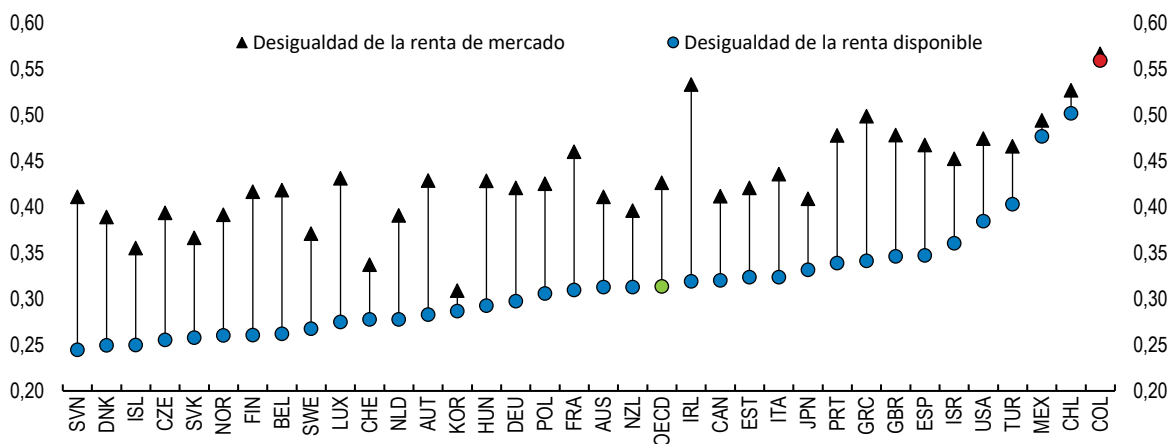
2. Hacer correcciones en el sistema tributario

El segundo objetivo de la Ley de Financiamiento es hacer el sistema tributario más equitativo, fortalecer el recaudo e incentivar el empleo.

El sistema tributario y el gasto público en Colombia no son equitativos (Gráfico 1). Una simple revisión de indicadores como el Gini, muestran que no hay modificación en la distribución del ingreso en el país antes y después de impuestos y subsidios, mientras que en otros países la intervención estatal corrige la desigualdad en ingreso.

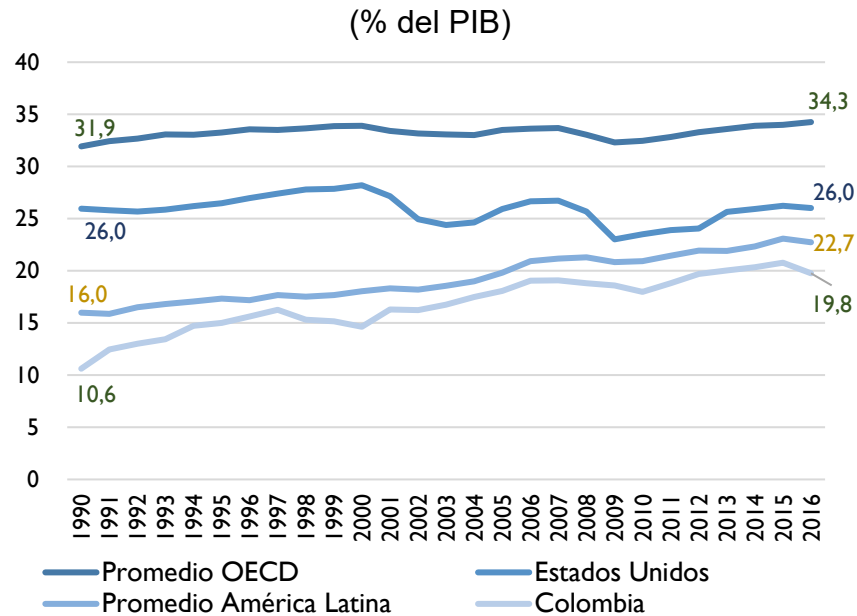
En diferentes encuentros académicos, la Universidad Externado de Colombia evidenció que el Estado colombiano tiene una baja participación en el ingreso nacional, medida como el gasto respecto al PIB. Esto debido a factores como la debilidad institucional, múltiples reformas, inestabilidad jurídica y falta de reglas de juego claras. Para el docente e investigador Jorge Iván González, esta reforma no es estructural debido a que no modifica temas clave y a que existe un mayor espacio para tributar (Gráfico 2). Las necesidades de los colombianos son cada vez mayores y esto lleva a un mayor gasto, lo que exige un aumento en los impuestos en Colombia.

Gráfico 1: Distribución del ingreso antes y después de impuestos y subsidios



Fuente: OECD Income Distribution Database y OECD (2016).

Gráfico 2: Recaudo tributario total



Nota: Incluye gobierno central o federal, supranacional, estatal/regional, gobiernos locales y seguridad social.
Fuente: Estadísticas OECD.

Al respecto, en el seminario sobre la Ley de Financiamiento se recordó que, en su informe de 2017 la Comisión de Gasto resaltó que el proceso presupuestal se encuentra limitado por la eficiencia y la eficacia en la asignación y ejecución de los recursos públicos, teniendo en cuenta dos tipos de limitaciones:

1. Institucionales: la fragmentación que genera la multiplicidad de presupuestos con reglas diferentes para los recursos procedentes de las regalías, la inflexibilidad del gasto y el menor control del gobierno sobre la iniciativa presupuestal.
2. Administración y gestión: ausencia de mecanismos técnicos y eficaces de priorización en la asignación del gasto público debido a la falta de modernización y las debilidades de los sistemas de información del gasto. De igual manera, exaltan el desarrollo de mecanismos que eluden el proceso presupuestal como vías de escape dada la excesiva normatividad presupuestal.

Esta Comisión propuso incluir mecanismos de presupuestación íntegros ante las necesidades del gasto y de la inversión nacional y regional, asimismo plantearon integrar los sistemas de información de gestión presupuestal para avanzar hacia un sistema moderno de clasificadores presupuestales. En ese mismo sentido la comisión sugirió hacer una evaluación por parte del DNP de las justificaciones y resultados de las rentas de destinación específicas y demás gastos inflexibles, y unificar el proceso presupuestal de funcionamiento e inversión en una sola entidad.

Retomando el proyecto de ley de financiamiento, en la discusión académica se destacaron los siguientes elementos:

1. IVA a la canasta familiar

El proyecto de ley presentado originalmente sugiere una unificación de la tarifa de IVA y eliminación de algunos bienes exentos o excluidos de este tributo. Dicha eliminación impacta directamente los bienes de la canasta familiar, sin embargo, permanecerían sin IVA los siguientes bienes y servicios: servicios de salud, medicamentos, seguridad social, servicios de educación, servicios de transporte, servicios públicos domiciliarios, construcción de edificaciones, alquiler de vivienda y servicios financieros, entre otros. Finalmente, se propone una reducción gradual de la tarifa general del IVA a 18% en los años 2019-20 y a 17% a partir del 2021.

Dada la característica de este impuesto y su impacto directo sobre la demanda agregada, el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y con apoyo del Departamento Nacional de Planeación y el Departamento de Prosperidad Social, pretendían establecer la creación de un mecanismo de compensación con el fin de brindar un elemento redistributivo sobre los hogares más pobres en Colombia. De acuerdo con el DANE, el 26,9% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza monetaria, por lo que se compensaría a los 3 primeros deciles. MinHacienda estimó que el monto promedio a transferir por medio de los programas sociales existentes ascendería a \$2,6 billones, lo que representaría una devolución de \$51.300 por familia en el 2019 (MHCP, 2018, pág. 63).

Para el caso del Impuesto Nacional al Consumo será efectivo en el expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios, entre otros, al igual que el consumo de bebidas alcohólicas dentro de establecimientos por empresas y compañías inscritas en el impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación.

Por otra parte, las personas naturales no serán responsables del Impuesto Nacional al Consumo de restaurantes y bares que cumplan con la totalidad de las siguientes condiciones:

- i. Que en el año anterior hubieren obtenido ingresos brutos totales, provenientes de la actividad, inferiores a 1.400 UVT (\$46.418.400).
- ii. Que tengan máximo un establecimiento de comercio, sede, local o negocio donde ejercen su actividad.

Problemas del IVA en Colombia

Regresividad: los impuestos tipo IVA son conocidos por su alto nivel de regresividad. El viceministro Luis Alberto Rodríguez, en el seminario realizado por el Observatorio en esta casa de estudios, mostró que el IVA pagado como porcentaje del ingreso mensual afecta en mayor proporción al decil 1 (12% de su ingreso) que al decil 10 que es el de mayores ingresos quienes pagan tan solo el 2,2% de su ingreso en este impuesto. El IVA tiene incertidumbre frente al efecto que tiene en los hogares, por lo tanto, hay tarifas diferenciadas, para evitar impactos de bienestar.

La evidencia muestra que las exenciones y exclusiones del IVA benefician a la población de mayores ingresos. Según la encuesta nacional del presupuesto de los hogares, de cada 100 pesos ahorrados en no gravar ciertos bienes, 30 van al bolsillo de los deciles más altos.

Para Isidro Hernández, profesor e investigador de la Facultad de Economía, este problema de regresividad lleva a preguntarnos dónde debe hacerse el esfuerzo, y la respuesta es clara: en materia de imposición directa. En su opinión, por ejemplo, el IVA aumenta la regresividad del sistema tributario en Bogotá en 0,4%, ciudad que tiene uno de los índices de pobreza más bajos del país, y en el total nacional es cercano a 0,6%.

Monto del recaudo: el recaudo del IVA respecto a PIB es menor que en otros países donde hay una mayor carga a nivel de impuestos directos y en indirectos como el IVA (Gráfico 3). El gasto tributario respecto de los bienes y servicios exentos y con tarifa diferencial es el más elevado de la región.

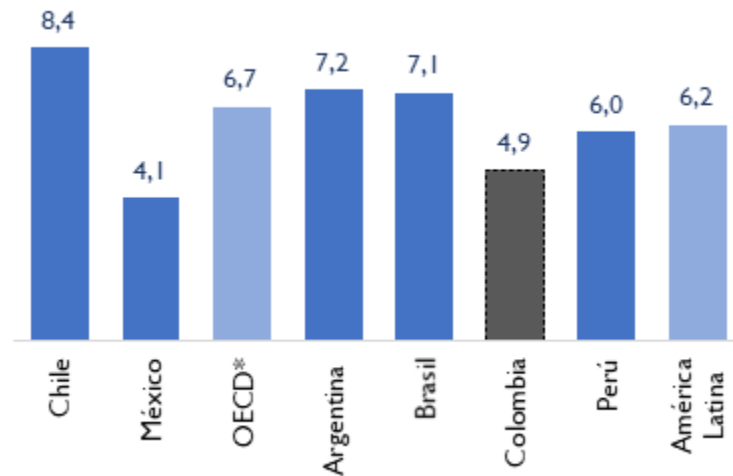
Cuadro 3: Distribución del gasto mensual en IVA de las unidades de gasto, por deciles de ingreso (Pesos colombianos)

Decil	Gastos mensuales	Ingresos mensuales	IVA pagado	Número de unidades de gasto*	IVA pagado (% del total)	IVA pagado (% gasto mensual)	IVA pagado (% ingreso mensual)
1	825.620	157.794	18.192	1.449.656	2,5	2,2	11,5
2	871.592	566.252	18.962	1.472.073	2,2	2,2	3,3
3	1.039.681	857.728	27.829	1.383.317	3,8	2,7	3,2
4	1.309.065	1.167.721	35.607	1.448.647	4,9	2,7	3,0
5	1.558.023	1.425.813	48.021	1.421.960	6,6	3,1	3,4
6	1.751.560	1.844.468	56.960	1.435.493	7,8	3,3	3,1
7	2.026.869	2.360.289	64.764	1.434.562	8,9	3,2	2,7
8	2.497.382	3.069.245	83.319	1.435.914	11,4	3,3	2,7
9	3.196.414	4.397.462	123.874	1.434.756	17,0	3,9	2,8
10	6.900.287	11.411.863	250.764	1.434.010	34,4	3,6	2,2
Total	21.976.493	27.258.635	728.292	14.350.388	100,0	3,3	2,7

*Miembros del hogar excluyendo pensionistas, trabajadores, al servicio doméstico y a sus hijos(as) Fuente: ENPH 2017, cálculos DGPM-MHCP

Gráfico 3: Recaudo tributario de IVA 2016

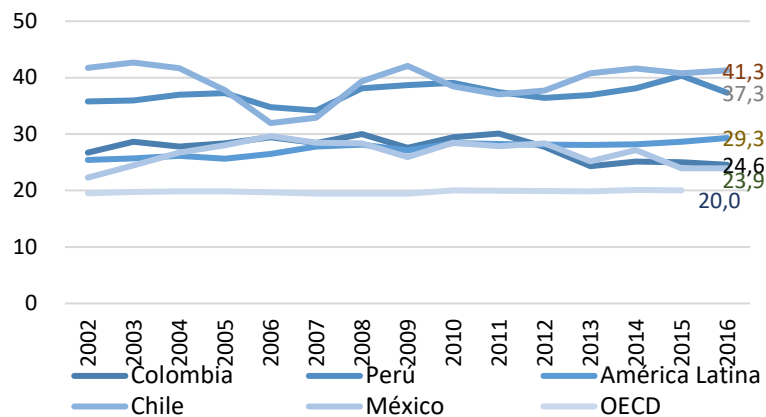
(% del PIB)



Fuente: OECD stats

El IVA se usa porque es fácil de recaudar, a pesar de su impacto en la demanda agregada e inflación. Además, no tiene efectos en la inversión y es fácil de fiscalizar.

Gráfico 4: Participación del recaudo de IVA dentro del total de recaudo tributario (%)



Fuente: OECD stats

La evolución del IVA en Colombia ha sido gradual sobre sus tarifas generales y específicas. La tendencia ha sido hacia el aumento del IVA específico en los últimos 20 años y la unificación del IVA específico con tendencia a la baja (Gráfico 4).

Cuadro 4: Trayectoria de las tarifas de IVA

Norma	Impuesto a las Ventas	IVA General	IVA Específica
Ley 21 de 1963	3% al 10%		
Decreto 3288 de 1963	3%, 5%, 8% y 10%		
Decreto 1595 de 1966	4% al 15%		
Decreto 435 de 1971	3%, 8%, 10% y 15%		
Decreto Legisla. 1988/1974	6%, 15% y 35%		4% para el ACPM y 10% para la gasolina motor
Decreto 3541 de 1983		10%	4%, 6%, 8%, 15%, 20% para vehículos tipo popular y 35% para bienes suntuarios
Ley 49 de 1990		12%	20% y 35%
Ley 6 de 1992		14%	8%, 12%, 20%, 35% y 45%
Ley 223 de 1995		16%	8%, 10%, 20%, 35% y 45%
Ley 488 de 1998		15%	8%, 10%, 20%, 35% y 45%
Ley 633 de 2000		16%	8%, 10%, 20%, 35% y 45%
Ley 788 de 2002		16%	38%
Ley 1111 de 2006		16%	2%, 5%, 7%, 11%, 20% y 35%
Ley 1607 de 2012		16%	5%
Ley 1739 de 2014		16%	5%
Ley 1819 de 2016		19%	5%

La experiencia internacional de la tarifa general del IVA en los países en desarrollo y desarrollados muestra que esta tiende a aumentar (Cuadro 5). Esto nos hace preguntarnos hacia dónde va el IVA, en Alemania la tarifa es del 19%, el promedio en Europa es de 21% y en la región encontramos países como Argentina, con una tarifa de 21%, México de 16% y Colombia de 19%. Sin embargo, en el viejo continente, señala el profesor, se ven los impuestos en los bienes y servicios que presta el Estado, en nuestro país no.

Cuadro 5: Tarifas generales de IVA

País	Tarifa
Alemania	19%
Austria	20%
Francia	20%
Bélgica	21%
Dinamarca	25%
España	21%

Holanda	21%
Italia	22%
Noruega	25%
Reino Unido	20%
Suecia	25%
Suiza	2.5%-3.7%- 7.7%
Argentina	21%
Brasil	17%-25%
México	16%

Fuente: Worlwide Tax

La evidencia muestra que las exenciones y exclusiones del IVA benefician a la población de mayores ingresos. Según la encuesta nacional del presupuesto de los hogares, de cada 100 pesos ahorrados en no gravar ciertos bienes, 30 van al bolsillo de los deciles más altos.

- Devolución del IVA

De igual manera Hernández argumenta que para el mecanismo de devolución del IVA se debe considerar que Colombia es un país de centros y periferias, donde hay mercados formales e informales de bienes de la canasta familiar. Sí el IVA se cobra a sectores pobres y se devuelve, hay poca eficiencia operativa por la oferta de bienes del Estado, presencia de instituciones bancarias, los costos de desplazamiento y tiempo invertido, lo que no compensa la generalización de este tributo. La mayoría de los bienes y servicios excluidos son insumos intermedios, de modo que ya hay buena parte de la “canasta básica” que paga el 19% de IVA, el restante de bienes de la canasta familiar por gravar es mínimo.

La política tributaria puede incluir impuestos regresivos tipo IVA, que se aplican sin considerar el nivel de ingresos de los hogares, pero debe procurarse que la política tributaria sea progresiva. Para lograrlo debe hacerse un esfuerzo en imposición directa ya que esta tiene un mejor efecto sobre la equidad y la desigualdad.

- Recomendaciones

El IVA debe tener base general, donde todos los bienes estén gravados. La búsqueda de la progresividad debe hacerse vía impuestos de renta y patrimonio, y cualquier tipo de compensación debe darse por el lado del gasto con política social, educativa y prestación de servicios del Estado bien focalizados. Esta política de gasto debe dirigirse hacia hogares de los primeros deciles, y en general la política fiscal debe ser progresiva.

Los efectos esperados de las reformas tributarias se pierden por evasión. Los esquemas deben pensarse para reducir evasión de todo tipo de contribuyentes. Se debe tener especial cuidado a la integración de los sistemas de información, que

permitan identificar los sujetos de impuestos nacionales y locales, y reducir la evasión.

2. Impuesto al patrimonio, normalización y dividendos

1. Patrimonio

El proyecto de Ley de Financiamiento propone nuevamente un impuesto al patrimonio de manera temporal a cargo de personas naturales, nacionales o extranjeras, contribuyentes sobre el impuesto sobre la renta y complementarios, y también para los que no tengan residencia en el país respecto de su patrimonio poseído directa o indirectamente en el país. De igual manera, se genera este impuesto para las sociedades o entidades extranjeras que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país y posean bienes ubicados en Colombia.

Este impuesto se hace efectivo por la posesión cuyo valor sea igual o superior a \$3.000 millones de pesos. La base gravable del impuesto al patrimonio es el valor del patrimonio bruto de las personas naturales, sucesiones ilíquidas y sociedades o entidades extranjeras menos las deudas a cargo. Se excluyen para el caso de las personas naturales, las sucesiones líquidas y sociedades o entidades extranjeras, los siguientes bienes:

- 1.1. En el caso de las personas naturales, las primeras 13.500 UVT del valor patrimonial de su casa o apartamento de habitación. Esta exclusión aplica únicamente respecto a la casa o apartamento en donde efectivamente viva la persona natural la mayor parte del tiempo.
- 1.2. El valor patrimonial de los bienes objeto del impuesto complementarios de normalización tributaria que sean declarados en el periodo gravable 2019.

La tarifa del impuesto al patrimonio se determina por medio de la siguiente tabla:

TABLA IMPUESTO AL PATRIMONIO		
RANGOS DE BASE GRAVABLE EN \$		TARIFA
Límite inferior	Límite superior	
>=3.000.000.000	<5.000.000.000	0,5%
>=5.000.000.000	En adelante	1%

2. Normalización tributaria

También se propone en el articulado la creación del impuesto a la normalización tributaria como un complemento al impuesto de renta y al patrimonio, el cual estará a cargo de los contribuyentes del impuesto sobre la renta que tengan activos omitidos o pasivos inexistentes. La base gravable del impuesto complementario de normalización tributaria será el valor del costo fiscal histórico de los activos omitidos determinado por el autoavalúo comercial que establezca el contribuyente con

soporte técnico, el cual deberá corresponder, como mínimo, al del costo fiscal de los activos omitidos determinado conforme a las reglas del Estatuto Tributario.

En el caso de pasivos inexistentes, la base gravable del impuesto complementario de normalización tributaria será el valor fiscal de dichos pasivos inexistentes según lo dispuesto en las normas del Estatuto Tributario o el valor reportado en la última declaración de renta.

3. Dividendos

El impuesto a los dividendos para sociedades nacionales consiste en una tarifa del 5% a título de impuesto sobre la renta para los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a sociedades residentes en el país, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional.

3. Medidas para combatir la evasión y el abuso en materia tributaria

Se pretenden constituir cláusulas anti-evasión y anti-abuso, relacionadas con la determinación del impuesto sobre la renta en la venta de bienes y servicios, establecimientos permanentes, entidades controladas del exterior, fondos de capital privado, entidades sin ánimo de lucro y responsabilidad solidaria. Adicionalmente, propone en el IVA, una reformulación del sistema de facturación electrónica con el propósito de frenar los altos índices de conductas de evasión y abuso, y realizar las investigaciones pertinentes cuando se detecten comportamientos injustificados.

1. Impuestos sobre la renta y complementarios

Se proponen cláusulas anti elusivas respecto a ciertas transacciones que involucran la enajenación de bienes inmuebles y acciones en sociedades colombianas, para esto se propone reducir el valor que difiere notoriamente del valor comercial del 25% al 15%, con el fin que vendedor y comprador determinen con mayor precisión la realidad del negocio.

2. Establecimientos permanentes

Se sugiere que los establecimientos permanentes o sucursales tributen sobre sus rentas de fuente mundial, de conformidad con los lineamientos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE. Asimismo, se imponen limitaciones a la procedencia de costos y gastos financieros atribuidos a los establecimientos permanentes o sucursales, cuando éstos no estuvieron sometidos a retención en la fuente.

Finalmente, se agregan dos condiciones para determinar quiénes responden con el contribuyente por el pago del tributo:

- Las personas o entidades que hayan sido parte en negocios con propósitos de evasión o de abuso, por los impuestos, intereses y

sanciones dejados de recaudar por parte de la Administración Tributaria.

- Quienes custodien, administren o de cualquier manera gestionen activos en fondos o vehículos utilizados por sus partícipes con propósitos de evasión o abuso.

3. Reformas a la DIAN

Para este caso se sugiere realizar modificaciones a los mecanismos de notificación electrónica con el propósito de disminuir las cargas procesales y económicas a cargo de la Administración Tributaria, y agilizar los procesos en cabeza de ésta.

En el mismo sentido, se propone realizar ajustes al régimen de facturación electrónica y racionalizar el régimen sancionatorio para los proveedores tecnológicos y autorizados, de tal forma que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN logre implementar a cabalidad la facturación electrónica.

También, con la finalidad de garantizar la sostenibilidad fiscal del Estado colombiano y en atención a la propuesta del diagnóstico elaborado por la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, se busca robustecer la planta del personal de la DIAN, para lo cual se levanta la restricción para el incremento del número de empleados.

- *DIAN e inteligencia artificial*

Para el abogado y consultor Pedro Sarmiento, la modernización de la DIAN es un elemento fundamental, pues esta reforma debe darle los instrumentos y recursos suficientes para poder comprar un sistema de impuestos aprovechado y nutrido de inteligencia artificial para que recupere la capacidad de recaudación e identificación.

4. Medidas para la reactivación económica

Se pretende en mejorar la competitividad de las empresas ajustando la carga tributaria actual, la cual se encuentra en 69,7% de las utilidades brutas. Las medidas propuestas se pueden clasificar en tres categorías:

1. Formalización empresarial y laboral: se plantea la creación de un impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación. Este esquema alternativo reduce significativamente los costos de formalizarse y ofrece beneficios a un universo amplio de contribuyentes, al cubrir el impuesto sobre la renta, el consumo, industria y comercio y a todas las personas naturales o jurídicas que hubiesen obtenido ingresos brutos iguales o superiores a 1.400 UVT

(\$46.418.400) e inferiores a 80.000 (\$2.652.480.000). La tarifa que está en función de la actividad económica teniendo en cuenta la heterogeneidad, sin embargo, en ningún caso la tarifa superará el 13,6% de los ingresos brutos por establecimiento.

2. Reducción de la tarifa efectiva: se reducirá la tarifa efectiva a las empresas grandes y pequeñas. Las medidas son
 - i) Reducción de la tasa estatutaria de renta de 33% a 30%;
 - ii) Incrementar la deducibilidad del gravamen a los movimientos financieros (GMF) del 50% al 100%;
 - iii) Permitir que el 50% del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) sea descontable del impuesto de renta;
 - iv) Hacer 100% descontable el IVA por la adquisición de bienes de capital del impuesto de renta hasta su agotamiento.
3. Incentivos tributarios para desarrollar inversiones a gran escala y en sectores (regiones) clave para el desarrollo del país: se proponen incentivos tributarios para que se desarrollen mega inversiones obras de infraestructura en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), e inversiones en sectores de la economía naranja y para el desarrollo del campo colombiano.

- *Competitividad e incentivos fiscales*

Julián Arévalo, decano de la Facultad de Economía, resalta factores que deben ser tenidos en cuenta y que generan gran preocupación a nivel internacional respecto a la competitividad en Colombia, como el cumplimiento de contratos, pago de impuestos, comercio en el exterior, apertura negocios, permisos de construcción, obtención de energía, registros de propiedades, entre otros. La mayor preocupación, más que los impuestos a las empresas, es el cumplimiento de contratos. Para el caso del *doing business*, Colombia ocupa la posición 177, en este aspecto se evalúa el tiempo y costo de una disputa comercial a través de un tribunal local.

Según Arévalo, la escasez de talento técnico calificado acorde con las necesidades del sector productivo es un factor que también se le debe prestar atención, como lo resalta el informe del Consejo Privado de Competitividad. Finalmente, concluye que se debe tomar con cautela la causalidad en que menores impuestos a las empresas generan mayor competitividad ya que existen otro conjunto de variables como las mencionadas anteriormente que pueden estar incidiendo con mayor significancia sobre la competitividad del país.

5. Renta de personas naturales

Se propone simplificar el esquema de liquidación del impuesto de renta a personas naturales, por medio de la unificación de la cedula general para las rentas de trabajo, pensiones, capital y las no laborales. Se creará un nuevo rango de tarifa marginal

(37%) cuya base gravable supere las 13.100 UVT (\$434.343.600). Por otro lado, las deducciones se limitarán, pasando de un 40%\$ a 35% para todos los contribuyentes.

El proyecto busca crear un impuesto al patrimonio para los años 2019 y 2020. El impuesto se establece para las personas naturales, sucesiones ilíquidas y personas jurídicas extranjeras cuyo patrimonio sea superior a \$3.000 millones. Una vez determinado si se es declarante del impuesto, los primeros \$3.000 millones de patrimonio y hasta \$5.000 millones, se liquidan a la tarifa del 0,5% y los patrimonios iguales o que excedan los \$5.000 millones, se gravarán a la tarifa del 1%.

También, se permite la detracción de los siguientes valores:

1. Solamente para las personas naturales, las primeras 13.500 UVT (\$447.606.000) del valor patrimonial de su casa o apartamento de habitación donde efectivamente habita.
2. El valor patrimonial de los bienes objeto del impuesto complementario de normalización declarados en el periodo gravable 2019.

6. Renta a personas jurídicas

Se pretende disminuir la tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, de 33% hasta 30% a partir del año gravable 2022.

- Impuesto marginal de renta

El profesor e investigador Jorge Iván González resalta que uno de los factores más importantes de la inequidad del sistema tributario es que el impuesto marginal de renta crece significativamente cuando se pasa de una persona de bajos ingresos a una persona de ingresos medios, pero que el impuesto marginal no crece tanto para cuando se pasa de un rango de ingresos medio a ingresos altos. No solo eso, sino que además para los ingresos más altos la tasa impositiva es la misma que para una persona que gana por ejemplo diez millones de pesos.

De igual manera, para Sarmiento, mientras en América Latina la carga tributaria del impuesto a la renta en promedio en 2012 recayó en un 64% sobre las empresas (Cuadro 6), en Colombia esta cifra fue de 83% (19 puntos porcentuales más alta). Esta mayor carga tributaria no sólo es alta si se compara con el promedio de la OCDE, sino que también se ubica por encima del promedio de América Latina (64%). Para 2014, los resultados de la composición de recaudo entre personas naturales y jurídicas se mantienen prácticamente inalterados.

Cuadro 6: Participación de las personas naturales y jurídicas en el recaudo del impuesto a la renta. Comparativo internacional

Colombia	82%
	18%
Chile	74,60%
	25,40%
Perú	73,80%
	26,20%
ALC6	66%
	34%
Brasil	63,10%
	36,90%
Argentina	51,30%
	48,70%
México	46,20%
	53,80%
OECD	30,50%
	69,50%

Fuente: OECD- Cálculos MHCP. Personas Jurídicas (Azul), Personas Naturales (Blanco)

De igual manera, argumenta que en los diferentes países se ha observado una tendencia en los últimos años a reducir estas tarifas (Cuadro 7). Vale la pena mencionar que una elevada tasa de tributación a las empresas no siempre se traduce en un mayor recaudo, pero sí tiene un efecto indeseado sobre la inversión privada, la generación de empleo y el crecimiento dado que reduce la competitividad tributaria.

Cuadro 7: Tasas máximas de renta sobre las sociedades. Comparativo internacional 2006 y 2014

Unión Europea		Asia		Promedio Global		Promedio OECD		Oceanía		América Latina		Africa		Norte América		Colombia	
2006	2014	2006	2014	2006	2014	2006	2014	2006	2014	2006	2014	2006	2014	2006	2014	2006	2014
24,8%	21,3%	29,0%	21,9%	27,5%	23,6%	27,7%	24,1%	30,6%	27,0%	29,1%	27,5%	30,8%	27,9%	38,1%	33,3%	33,0%	34,0%

Fuente: Informe Final de la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015)

7. Disposiciones finales

1. Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial

Se propone la creación de una Comisión de Expertos ad honorem para estudiar el régimen aplicable a los impuestos, tasas y contribuciones de las entidades

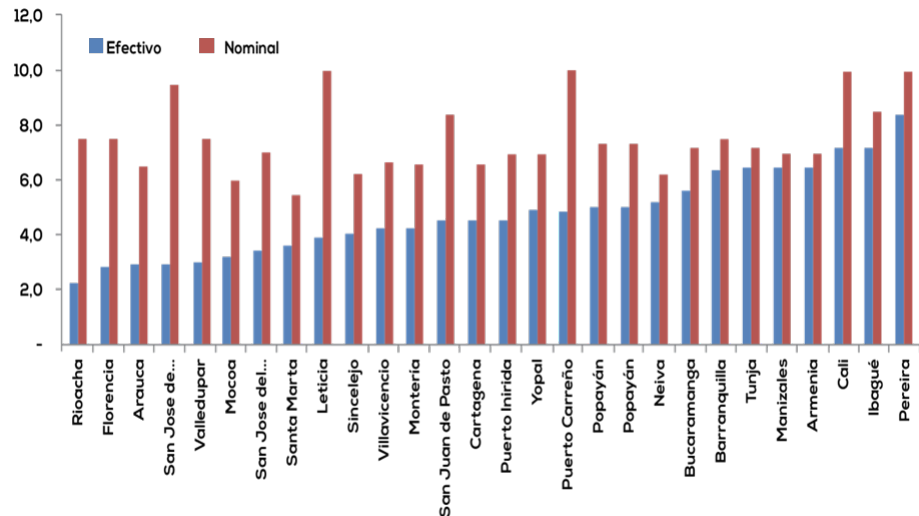
territoriales, de tal forma que se obtenga un sistema más eficiente y se combata tanto la evasión como la elusión fiscal. Esta comisión debe ser presidida por el director de la DIAN o su delegado y entregue propuestas al Ministro de Hacienda.

- *Catastro*

Por su parte Edna Bonilla, investigadora de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional, argumenta que el impuesto predial tiene una gran importancia, pues tiene la misma capacidad de recaudo que el GMF, sin embargo, la tributación en predial tiene recaudo bajo frente al potencial que tienen los impuestos al suelo por dos elementos fundamentales:

- i) Desactualización catastral: el 80% de los predios en términos de áreas no está actualizado.
- ii) Diferencia entre las tarifas nominales y efectivas: Las exenciones y tratamientos territoriales pueden bajar la tarifa a tal punto que la tarifa efectiva termina siendo muy baja.

Gráfico 5: Tarifa efectiva y tarifa nominal del impuesto predial. Predial urbano. X1000



Fuente: Elaboración de Bonilla (2018) con información de IGAC y Estatutos Tributarios de cada municipio.

2. Coberturas de petróleo

Se hace deseable implementar estrategias de cobertura que permitan proteger al Gobierno ante la volatilidad de los precios del petróleo. De esta forma, la propuesta que se pone a consideración es el desarrollo de una habilitación legal general que permita la realización y/o contratación de operaciones de cobertura o aseguramiento, como es el caso de las coberturas a las variaciones de los precios del petróleo. Una estrategia de cobertura permitirá compensar o reducir la pérdida

en los ingresos fiscales por un menor precio del petróleo, garantizando un nivel de ingresos petroleros de la nación. De igual manera, mejorará las condiciones de crédito de la nación, permitiendo acceder a financiamiento con tasas más competitivas.

Recaudo esperado de la Ley de Financiamiento

La ley de financiamiento pretende garantizar los recursos adicionales que hacen falta para llevar a cabo importantes proyectos de inversión social en 2019

Cuadro 8: Efectos de la Ley de Financiamiento y de las medidas adicionales sobre los ingresos de la Nación. Año 2019

2019					
		Concepto	Detalle	Billones	% del PIB
Ingresos	A	IVA	Reducción y unificación de la tarifa al 18% con ampliación de la base*	11,3	1,1
	B	Personas Naturales	1. Unificación de las cédulas. 2. Tarifas marginales 0%, 19%, 28%, 33%, 35%, 37%. 3. Impuesto al patrimonio	3,3	0,3
Gastos	C	Mecanismos de Compensación	Compensación monetaria para los más vulnerables (Deciles 1,2,3)	2,6	0,2
DIAN	D	Mejoras de la Administración tributaria	Normalización tributaria, gestión, fiscalización y modernización de la DIAN	2	0,2
Recursos provenientes de la Ley de Financiamiento (A+B)-(C)+(D)				14	1,3

Fuente: MHCP. *Se mantienen algunos bienes y servicios sin IVA

II. EL PRESUPUESTO PÚBLICO Y SU FINANCIAMIENTO PARA 2019

Por: Isidro Hernández Rodríguez

La administración Santos presentó al Congreso de la República el proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal 2019 con un gasto estimado de COL\$ 259 billones. Como suele suceder en los años de cambio de gobierno, la administración entrante procedió a revisar las partidas de gasto para dar el mensaje de cuál será la tendencia que tendrá su política fiscal. El Ministro de Hacienda y Crédito Público mantuvo el monto total de gasto que su antecesor había presentado, pero solicitó al Legislativo una recomposición del presupuesto que consistió en un aumento en el servicio de la deuda pública por COL\$ 14.000 millones y una reducción de COL\$ 3.970 millones en el gasto en funcionamiento y de COL\$ 9.693 millones en inversión, al tiempo que anunció que en su diagnóstico encontraba "... que hacen falta cerca de \$25 billones para financiar proyectos que benefician a millones de colombianos" (Carta a los Presidentes de las Comisiones Terceras y Cuarta de Senado y Cámara del 20 de septiembre), cifra que, como manifiesta párrafos adelante, queda reducida a COL\$ 14 billones después de los ajustes de gasto.

En las discusiones del segundo debate salió a flote el problema del financiamiento de algunos programas de inversión. En la búsqueda de incorporar los recursos para los proyectos sociales, el Ministro mantuvo el monto total de gasto y aceptó una modificación que incrementó el gasto en funcionamiento e inversión en COL\$ 3.661 millones y COL\$11.785 millones respectivamente, y una reducción en el servicio de la deuda por COL\$15.110 millones, pero, *inexplicablemente*, se acompañó de una disminución en los recursos de capital por COL\$15.110 millones, esto es, una reducción contable en los recursos de desembolsos de la deuda pública sin que ello implique una modificación en la capacidad de endeudamiento del Gobierno Nacional Central, pues no se modificó la ley de endeudamiento.

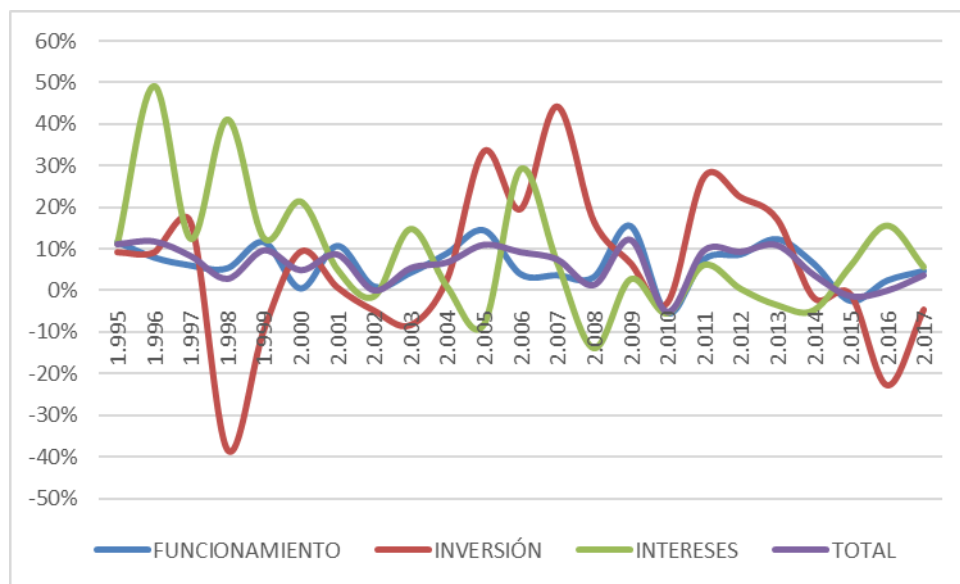
Ese juego contable condujo a un desequilibrio en el proyecto de ley de presupuesto que le permitió al Ministro plantear el problema del déficit para la vigencia fiscal 2019 y con ello la necesidad de una ley de financiamiento, la que derivó en una reforma tributaria incluida como parte de una norma de financiamiento. La forma como se estructuró y se comunicó al país la modificación al estatuto tributario concentró todas las miradas en el tema del IVA a los bienes a canasta familiar y se dejó al margen la imposición directa –tópico natural para discutir la equidad tributaria–, y el análisis de la fuente de la reforma a los gravámenes: el gasto público.

La discusión reciente sobre el gasto gira en torno a su inflexibilidad, su efecto redistributivo y la priorización de los proyectos de inversión tanto social como de infraestructura. La contabilidad presupuestal incluye dentro del gasto el pago de las amortizaciones de la deuda pública. Desde la perspectiva económica esos pagos

no son gasto sino el reembolso de unos recursos al acreedor. Por esa razón para el análisis que sigue se excluyen, esto es, se toma distancia del cálculo presupuestal.

El gasto del Gobierno Nacional Central-GNC creció en el último cuarto de siglo a un 6,2% promedio anual, cifra significativa y de la cual se esperaría un gran fruto social y económico, en especial sobre la reducción de la desigualdad de ingresos. Como se muestra en el gráfico 1, el gasto total y el de funcionamiento siguen la misma tendencia y similar orden de magnitud porcentual, en cambio la inversión presupuestal tiene mayor variabilidad y el pago de intereses tiende a estabilizarse en torno a un 6,3% promedio anual desde 2009. Al observar la composición del gasto (Gráfico 2), la participación de las transferencias permanece incólume, la inversión y los intereses de la deuda cambian su participación al ritmo de las circunstancias fiscales.

Gráfico 1: Crecimiento real del gasto del GNC



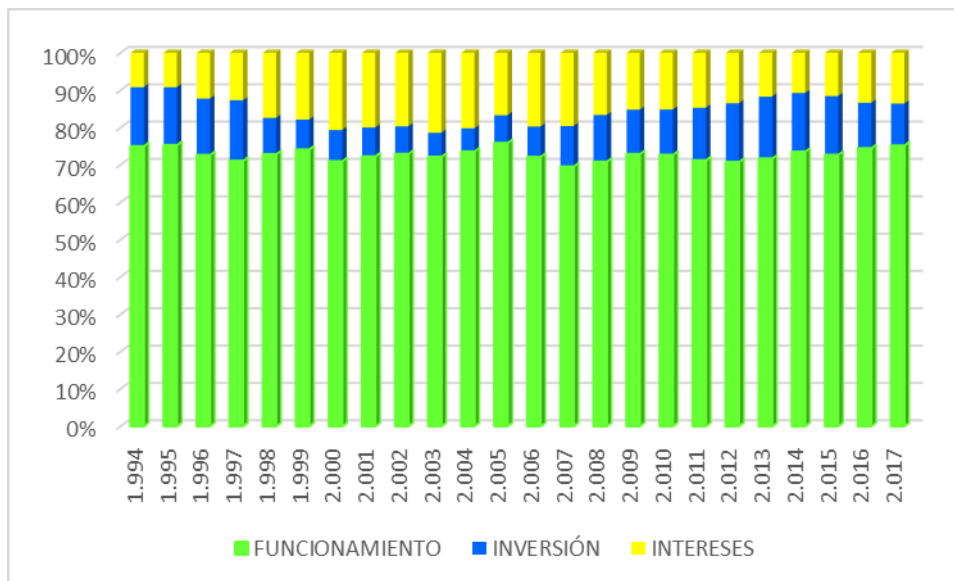
Fuente: Cálculos propios con base en CGR

El 72,8% del crecimiento total del gasto del GNC se debe a funcionamiento, en tanto que los intereses participan con un 18.7% y la inversión con el 8.4%. Estos resultados podrían llevar a pensar que el problema del gasto se encuentra en un incremento incontrolado en el empleo público o en el consumo suntuario que se podría remediar con un control a la planta de personal o en reducción del consumo de bienes y servicios, como sugieren algunos analistas de las finanzas públicas.

Pero ese es un razonamiento iluso. El gasto en servicios personales, la nómina, contribuye en un 11,3% al crecimiento y los gastos generales en un 3,1%, lo que lleva a plantear que el problema se encuentra en las transferencias, que participan

en el 85,5% del crecimiento real del gasto en funcionamiento, pero de una forma bien diferente a como lo señaló la Comisión de Racionalización del Gasto de 1997. En aquella ocasión se dijo que el Situado Fiscal y a las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación eran una de las fuentes fundamentales del desequilibrio fiscal del GNC, argumento que condujo a su reforma y a la implantación del Sistema General de Participaciones-SGP, primero con el Acto Legislativo 01 de 2001 y luego con la Ley 715 de 2001.

Gráfico 2: Composición del gasto del GNC



Fuente: Cálculos propios con base en CGR

En 2002 las autoridades fiscales y la mayoría de analistas pensaron que con la entrada del SGP en marcha se arreglarían las finanzas públicas, tres lustros después el problema del flujo para transferencias sigue vivo porque el diagnóstico no fue completo y no se actuó a tiempo. En efecto, mientras que en 1999 las transferencias a los gobiernos locales y departamentales participaban en un 52.1% del total de transferencias, al finalizar 2017 pasaron a un 34,2%. Desde 2005, las transferencias para pensiones representan un 34,0% promedio anual, en tanto que para salud diferentes al SGP es el 11,3%, las de las universidades un 2.8%, y a la población vulnerable un 6,5%, entre las transferencias más representativas.

Del total de transferencias para pensiones, en 2017 el 30,1% se dirigen a Colpensiones, el 25,9% al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional-FOPEP, el 18.2% para cubrir los sueldos de retiro de las fuerzas militares y el 15,6% para el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio-FOMAG.

Si en la contabilidad presupuestal estas son unas transferencias, para el análisis económico son el pago de una deuda. Los gobiernos no constituyeron las reservas

de la Caja Nacional de Previsión y las reservas del Instituto de Seguros Sociales se utilizaron para financiar gasto del GNC: la compra del Banco Central Hipotecario y las inversiones en el IFI. En el caso de las fuerzas militares los gobiernos fueron constituyendo una deuda subyacente pues tampoco hay reservas para cubrir los sueldos de retiro de este régimen especial que en el inmediato futuro puede generar problemas fiscales.

Ahora, esa deuda hay que cancelársela a los pensionados y sus sobrevivientes. Desde luego, a medida que sigan madurando los regímenes, excepto el de las fuerzas militares, se alcanzará el máximo egreso financiero y la deuda se marchitará, pero para ello todavía falta al menos una década. Mientras tanto, el MHCP tendrá que lidiar con el flujo de caja que cierra espacio financiero para cubrir otro tipo de necesidades que requiere el país.

Y la solución a este problema no es una reforma a los regímenes de prima media y de ahorro individual con solidaridad, como se manifiesta en el informe final de la Comisión del gasto y la inversión pública en 2017. El MHCP está en mora de hacer un cálculo sobre el monto del saldo de toda esa deuda, llevarlo al pasivo en el Balance General de la Nación, sumarlo al saldo de la deuda pública interna para hacerla explícita y para que en la contabilidad presupuestal salga de transferencias y entre como parte del rubro de amortizaciones, como debe ser; y *pari passu* constituir un fondo autónomo y blindarlo jurídicamente para que cubra el flujo futuro de los pagos.

Ante un déficit presupuestal como el que se tiene para la vigencia fiscal de 2019 la estrategia tradicional de política macrofiscal del GNC es reducir el rubro de inversión y rediferir los pagos a principal de la deuda con emisión de bonos a un horizonte temporal mayor (roll over). Y la administración Duque ya manifestó la intención de utilizar nuevamente la estrategia. Sostiene, por no decir amenaza, que si no se aprueba la ley de financiamiento procedería a un recorte de gasto en programas sociales. El margen de maniobra no es amplio, recordemos que es apenas el 18,1% del gasto presupuestal de 2019 y hay unas partidas intocables.

Es cierto que la mayoría de programas sociales están en el rubro de inversión, pero también es innegable que allí hay una serie de proyectos de las entidades nacionales que se utilizan para contratar servicios personales, las famosas ordenes de servicio (ODS). Estas son las primeras que debe analizar y suprimir. Más aún cuando existe una jurisprudencia de la Corte Constitucional que limita los recortes en gasto social, en especial si afectan el mínimo vital. Tiene un espacio de decisión en el caso de los subsidios al consumo básico de energía eléctrica. Desde la Ley 142 de 1994 se le autoriza para que ajuste ese gasto a los ingresos por contribuciones y la disponibilidad presupuestal. Al respecto es pertinente recordar que el GNC y el Congreso de la República están en mora de modificar la asignación de subsidios con base en el estrato socioeconómico. Existe suficiente evidencia estadística que muestra que hay serios problemas de inclusión y exclusión de

beneficiarios al utilizar ese instrumento como proxy de la capacidad de pago de los hogares.

Colombia tiene compromisos internacionales para reducir la pobreza y la administración Duque manifiesta darle prioridad a la redistribución del ingreso, aun cuando en la ley de financiamiento no se nota tanto esa intensión. Estimativos del balance financiero de los hogares muestra que el gasto público tanto del GNC como de los gobiernos departamentales y municipales logra redistribuir a favor de los más pobres pero que ese efecto se anula con la introducción de la imposición, en especial del IVA. La Comisión del gasto y la inversión pública por el contrario sostiene que el gasto “no contribuye lo suficiente a una mejor distribución del ingreso”, pues unos rubros, en específico pensiones, anulan el efecto positivo que tiene educación y salud. Si se ratifica este análisis, se tendría que decir que el balance financiero de los hogares es regresivo, lo cual deja al país en el peor de los casos: la actividad estatal es un desastre social, no genera equidad como pretendía que fuera la Carta Magna de 1991.

Y para cerrar, la eficiencia y la eficacia del gasto están en entredicho. Como botón de muestra dos casos. Primero, la corrupción en las obras públicas y en el gasto social, el uso de recursos del Programa de alimentación escolar-PAE. Y segundo, la proliferación de bandas delincuenciales que genera inseguridad y que muestra la incapacidad de la policía y de la justicia. Es obvio que la ineficiencia y la ineficacia lleva a que el gobierno pierda credibilidad y reputación y a que el ciudadano se oponga a una mayor tributación ¿para qué los gravámenes?

Referencias

- Arévalo, J. (1 de Noviembre de 2018). Instituciones para la competitividad. *La Republica*.
- Bonilla, E. (2018). Proyecto “Ley de Financiamiento 2018” Otra oportunidad perdida. *Observatorio a las Reformas Económicas y Fiscales*. Bogotá.
- Bonilla, R., Córdoba, R., Lewin, A., Morales, O., Montoya, S., Perry, G., . . . Villar, L. (2015). *COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA EQUIDAD Y LA COMPETITIVIDAD TRIBUTARIA*. Bogotá.
- González, J., & Farné, E. (2018). Informalidad, sistema tributario, impuesto a la renta, formalización y equidad. *Observatorio a las reformas económicas y fiscales*. Bogotá.
- González, J., Henao, J., Bernal, R., Junguito, R., Meléndez, M., Montenegro, A., . . . Villar, L. (2017). *COMISIÓN DEL GASTO Y LA INVERSIÓN PÚBLICA: INFORME FINAL*. Bogotá.
- Hernández Rodríguez, I. (2018). IVA: AMPLIACIÓN DE LA BASE GRAVABLE Y EL BIENESTAR SOCIAL. *Observatorio a las Reformas Económicas y Fiscales*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (2018). *Proyecto de Ley: Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio*.

Rodriguez, L. A. (2018). Retos de política pública asociados al Impuesto al Valor Agregado (IVA) en Colombia. *Observatorio a las Reformas Económicas y Fiscales*. Bogotá.

Sarmiento, P. (2018). IMPACTO TRIBUTARIO EN LAS EMPRESAS. *Observatorio a las Reformas Económicas y Fiscales*. Bogotá.

Zornoza, J. (2018). Reforma tributaria y competitividad: tendencias y enseñanzas comparadas. *Observatorio a las Reformas Económicas y Fiscales*. Bogotá.