

Imprimir

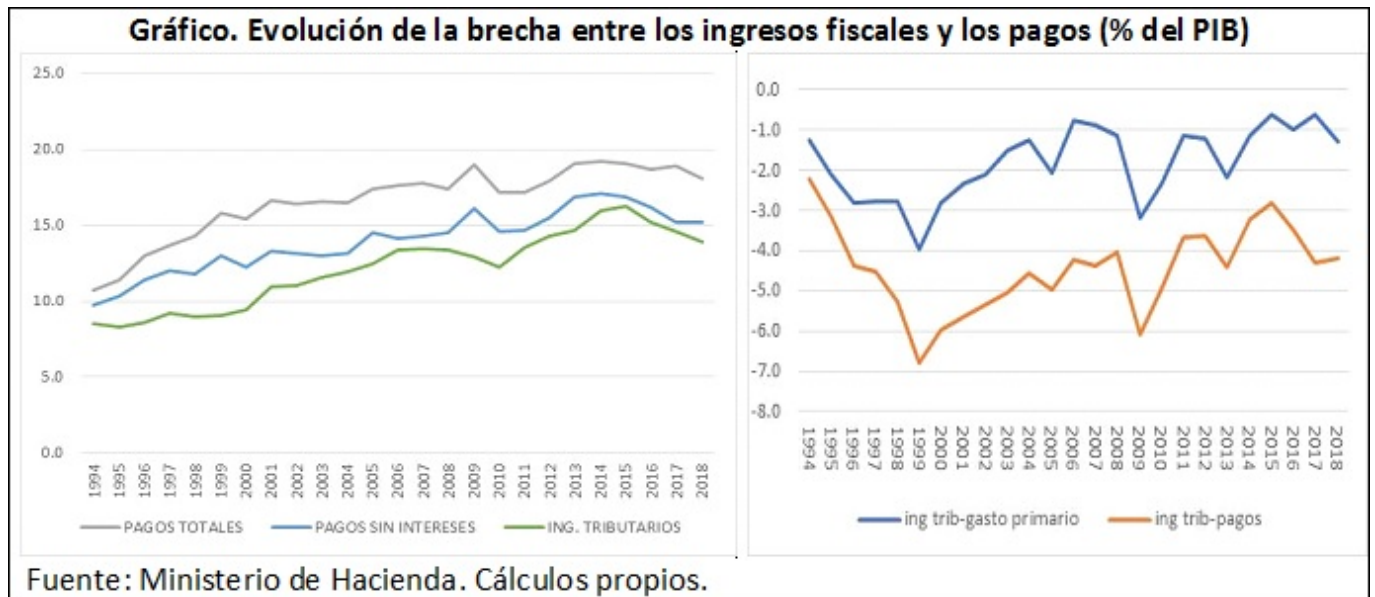
El pasado 17 de junio se eligió al nuevo Presidente de Colombia, en el marco de una campaña electoral con propuestas disímiles; y donde los ciudadanos votaron por las propuestas menos heterodoxas. Si bien hay retos importantes en el marco de la hacienda pública, estas muy seguramente van a ser enfrentadas con el marco teórico y conceptual de la escuela neoclásica.

En el programa de gobierno del candidato Ivan Duque, se señaló la necesidad de garantizar los contratos de estabilidad tributaria; la reducción de la presión fiscal para las empresas, así como, la mejora del ingreso disponible de las personas naturales, vía una disminución del pago impositivo.

Todo ello con el objetivo de aumentar la confianza inversionista, el desarrollo en las regiones, la generación de empleo, la promoción de determinados sectores económicos, el impulso del desarrollo tecnológico, la protección y conservación del medio ambiente y el fomento de la inversión nacional o extranjera, entre otras.

Ahora bien, la puesta en marcha de estas líneas de política puede tener algunas dificultades o encontrar ciertos tropiezos, los cuales se esperan esbozar en estas líneas.

El Gobierno nacional presenta un déficit estructural en sus finanzas. Los ingresos fiscales no alcanzan a cubrir sus pagos. La brecha entre los ingresos tributarios y los pagos sin intereses de la deuda (gasto primario) fue de 1.2 por ciento en 1994 y se espera que para 2018 sea del 1,6 por ciento. En 2016 este alcanzó un valor de 2.6 por ciento.



El hecho que el resultado fiscal primario deficitario (ingresos tributario menos gasto sin intereses de la deuda) del Gobierno nacional sea una constante desde hace varios años (Gráfico), implica un aumento en los saldos de deuda pública como en el pago de interés, el cual presiona al alza el déficit fiscal. La brecha fiscal entre los tributarios y los pagos totales fue de 2,2 por ciento en 1994 y para el 2018 se espera un 4,5 por ciento, cuando en 2017 este valor fue de 5,1 por ciento (Gráfico).

Adicional a lo anterior, existe una alta inflexibilidad en el gasto presupuestal. El Presupuesto General de la Nación (PGN) es altamente inflexible. Los rubros de servicio de la deuda (Amortizaciones más pago de intereses); gastos de personal; y, transferencias a las regiones (Sistema General de Participaciones) y a las pensiones es cercano al 79% en el PGN. En otras palabras, de los \$229,3 billones del PGN del año pasado, cerca de \$179,3 billones se presupuestaron para el pago de esos ítems.

Las transferencias a las regiones se constitucionalizaron para proveer los bienes públicos esenciales a los cuales tiene derecho los ciudadanos: educación preescolar, educación primaria, educación secundaria, salud, agua potable, entre otros. Estas transferencias han cumplido un papel sumamente importante en el componente de bienes públicos esenciales

del Estado Social de Derecho en el cual se circunscribe nuestra Carta Política; a tal punto que aparecen contabilizadas en todas las políticas públicas donde alguno de esos componentes resulta ser importante y el Gobierno no está interesado en realizar ningún esfuerzo adicional o no tiene los recursos para hacerle frente y, para ello, hace uso de la contabilidad creativa. Por ejemplo, en la ley de víctimas y restitución de tierras (Ley 1448 de 2011) y en el mismo Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, esos recursos aparecen en su contabilidad. En el caso de la Ley 1448, los recursos del Sistema General de Participación representan el 50 por ciento del monto total de la política; y, en el Acuerdo Final el 36,8 por ciento de los \$129,5 billones de pesos de 2016 corresponden al SGP.

El tema de las pensiones ha venido presionando las finanzas del Gobierno nacional debido al uso ineficiente que el mismo hizo de los aportes pensionales de los trabajadores y empleadores, a través del Instituto de Fomento Industrial (IFI). En muchos conceptos de la Superintendencia Financiera se permitió relajar los márgenes de seguridad financiera que el IFI debía tener: “cuando medien circunstancias de interés nacional que así lo justifiquen, el Instituto de Fomento Industrial, IFI, podrá superar como accionista y/o acreedor estos porcentajes, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES” (Concepto No. 1999026688-1. Julio 1 de 1999. Coordinador General del Despacho del Superintendente Bancario). En pocas palabras, la falta de independencia del IFI llevó a que sus inversiones estuvieran sujetas a los intereses políticos regionales y nacionales, prevaleciendo sobre consideraciones técnicas y financieras, comprometiendo de esta manera los recursos de los futuros pensionados (Brando, Carlos. 2009. *The Political Economy of Industrial Promotion: the Colombian Institute for Industrial Development, 1940-64*).

La captura de lo público por parte de intereses privados es otro de los desafíos. El caso de la “RUTA DE LA MERMELADA” es una pequeña muestra de esto. De acuerdo con la declaración de Musa Besaile, la mermelada era burocrática y de recursos otorgados a través de los cupos indicativos o auxilios parlamentarios, y su mecanismo de transmisión se gestaba desde el Palacio de Nariño, se dio a través del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Ahora bien, el tratamiento preferencial no fue homogéneo, la diferencia la hacía la capacidad electoral de cada uno de los congresistas o beneficiarios. De igual manera, las entidades que se les otorgaban tenían un tratamiento análogo; las unidades ejecutoras se clasificaron en Clase A (ICBF); Clase B (Incoder, Instituto Colombiano Agropecuario, el Departamento para la Prosperidad Social, Invías y Banco Agrario); y, Clase C (Dian, Aeronáutica Civil, Ministerio de Transporte y 4-72), dependiendo de la cantidad de recursos, financieros y humanos, a administrar (Cuadro). Cabe anotar, que el Ministro de Hacienda en 2015 le decía al país que la propuesta del Gobierno nacional era: “Juego Limpio” y entre sus premisas se encontraban: “una discusión del presupuesto de cara al país” y “una asignación de recursos donde entreguen mayor beneficio social”.

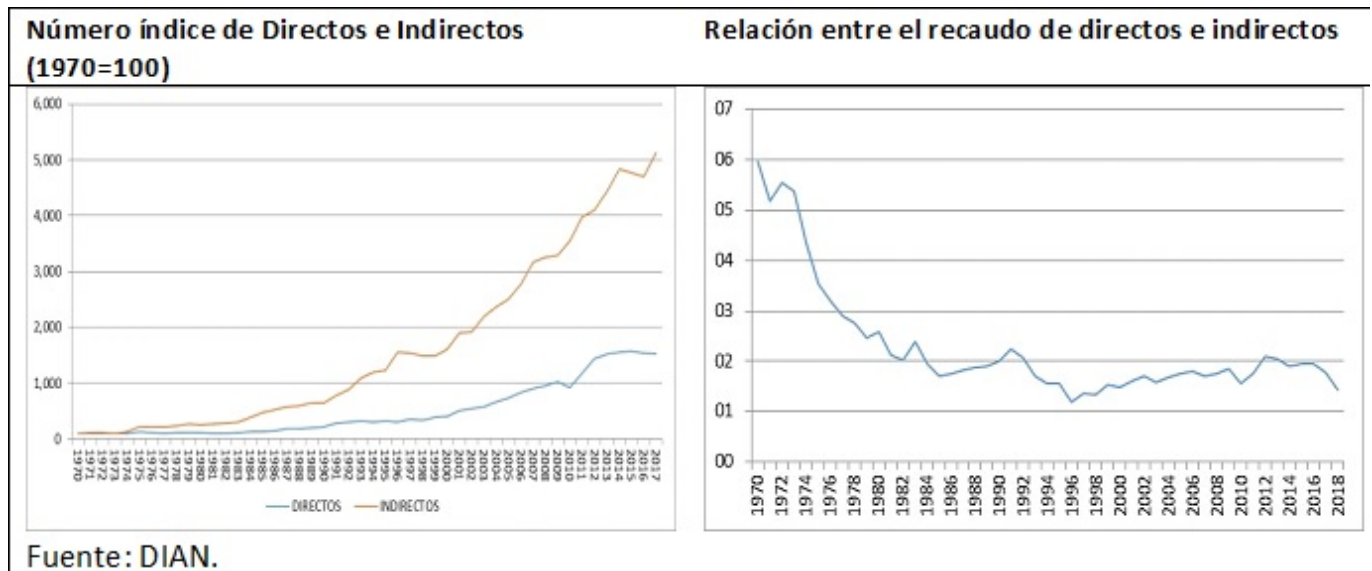
Para entender las razones por la cual congresistas y gobierno califican al ICBF como una unidad ejecutora de Clase A basta ver la asignación del PGN y los cargos con las diferentes asignaciones salariales que manejan. Tiene un presupuesto anual cercano a los seis billones de pesos y una planta de 8864 cargos a nivel nacional con asignaciones salariales mensuales para el nivel directivo y asesor que oscila entre 10 y 22 salarios mínimos legales vigentes.

| <b>Cuadro: Presupuesto de las algunas entidades del PGN (Millones de pesos)</b> |                   |                    |                           |
|---|-------------------|--------------------|---------------------------|
| <b>UNIDAD EJECUTORA (MILL\$)</b>  | <b>DEFINITIVA</b> | <b>COMPROMISOS</b> | <b>NIVEL DE EJECUCIÓN</b> |
| ICBF  | 6,105,755         | 6,079,377          | 99.6                      |
| DPS   | 3,469,586         | 3,400,212          | 98.0                      |
| SENA  | 3,299,854         | 3,208,820          | 97.2                      |
| INVÍAS  | 3,206,481         | 3,195,581          | 99.7                      |
| DIAN  | 1,389,780         | 1,374,550          | 98.9                      |
| AERONAUTICA CIVIL   | 1,247,887         | 1,173,409          | 94.0                      |
| MINTRANSPORTE   | 303,423           | 294,534            | 97.1                      |
| ICA   | 285,743           | 276,602            | 96.8                      |
| Fuente: PGN 2017  |                   |                    |                           |

Estos hechos, han llevado a tener una política fiscal caracterizada por aumentar los impuestos y el gasto improductivo; y, reducir los gastos de inversión. Durante el periodo

1994-2018, los impuestos aumentaron 5,4 puntos porcentuales al pasar de 8,5 por ciento a 13,9 por ciento del PIB. Entre tanto, el rubro de inversión se mantuvo en el 1,7 por ciento del PIB en igual periodo, mientras el pago de intereses se multiplicó por tres (3) al pasar del 1 por ciento en 1994 a 3 por ciento en 2018. Lo anterior llevó a que el gasto total aumentara en 7,4 puntos porcentuales del PIB y el gasto primario en 5,5 pp.

El aumento de los ingresos fiscales se ha fundado en los impuestos indirectos, de ahí que esta política se califique como regresiva, pues el IVA (Interno y Externo) ha aumentado mucho más que el impuesto sobre la renta. Desde principios de la década de los 70's, la política ha sido al de cerrar la brecha entre el impuesto de renta y el IVA interno, en lo fundamental. En las últimas dos décadas, la relación entre el recaudo de los impuestos directos (Renta, CREE, Patrimonio y Riqueza) y los indirectos (IVA Interno, Gasolina y Consumo), ha guardado cierta estabilidad, hasta ubicarse en 2017 en 1.4 (\$31 billones/\$22 billones).



A pesar de esta política regresiva, Colombia tiene uno de los niveles de presión fiscal más bajos, al comparársele con otros países de la región con igual nivel de desarrollo. De acuerdo con la información de la CEPAL, los ingresos tributarios y las contribuciones sociales en

Colombia es cercano a 19,8 por ciento del PIB; mientras que en Argentina es del 31,3 por ciento, Bolivia 28,0 por ciento, Brasil 32,2 por ciento, Chile 20,3 por ciento y Uruguay 27,4 por ciento.

En sólo impuestos, es decir sin contabilizar las contribuciones sociales, Colombia bordea el 17,2 por ciento del PIB, mientras que en Argentina es del 24,4 por ciento, Bolivia 21,7 por ciento, Brasil 23,9 por ciento, Chile 18,9 por ciento y Uruguay 20,1 por ciento. El solo Gobierno nacional, en Colombia representa el 13,9 por ciento del PIB, Bolivia el 20,4 por ciento, Chile el 17,4 por ciento y Uruguay el 19,3 por ciento

#### Impuesto sobre la renta

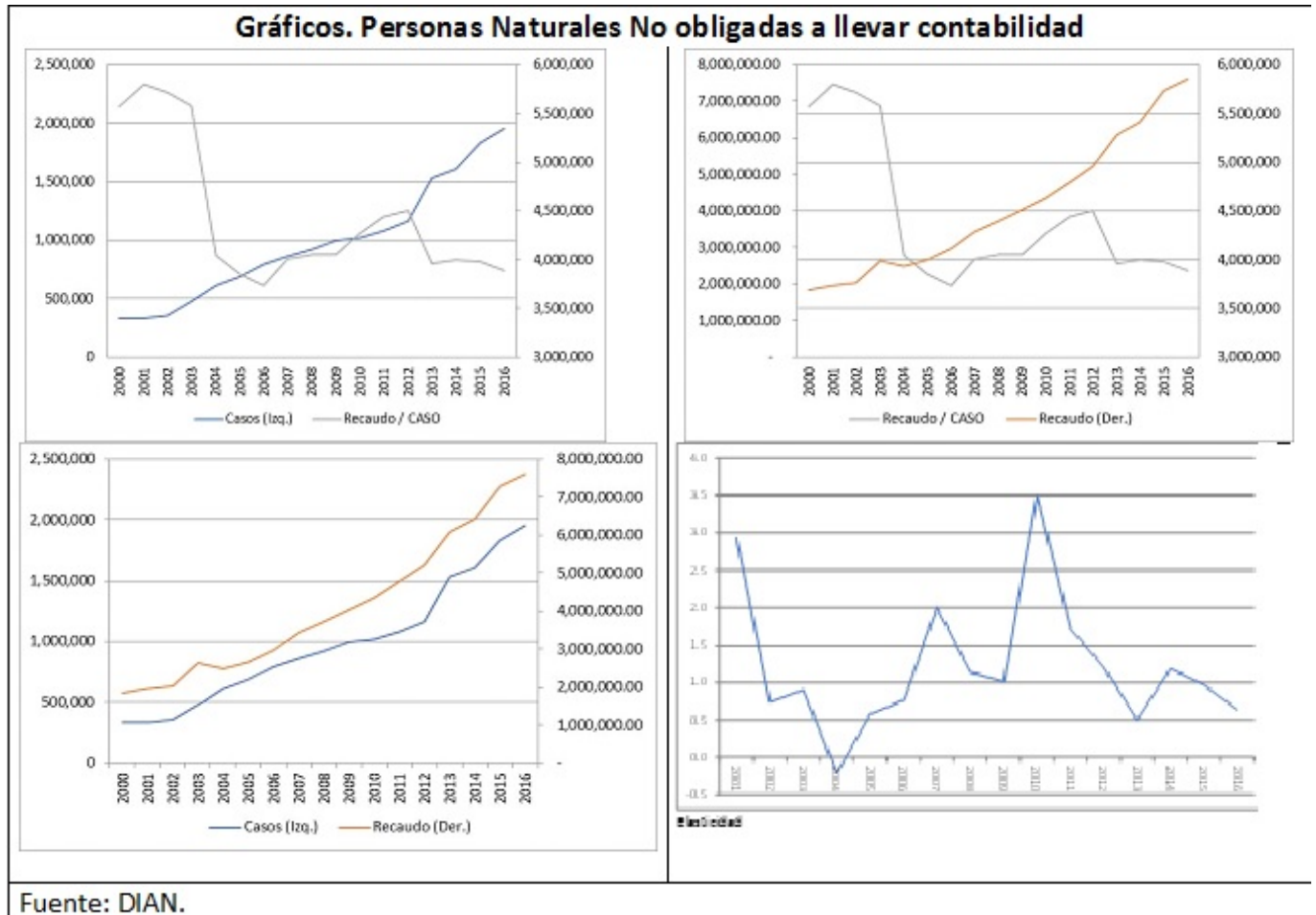
Uno de los impuestos sobre el cual el nuevo gobierno desea introducir reformas es el impuesto sobre la renta y complementarios. Este impuesto representa cerca del 50 por ciento del recaudo fiscal del Gobierno nacional, de ahí que cualquier cambio que sobre el se realice, tiene repercusiones importantes sobre las finanzas nacionales. El impuesto se recauda sobre las Personas Naturales y sobre las empresas, las denominadas Personas Jurídicas.

Esta política está siendo presionada constantemente por los discursos conservadores de reducir la presión que el impuestos sobre la renta representa para las empresas y la creación de nuevos puestos de trabajo y, la mejora en el ingreso disponible que tiene sobre las personas. Este discurso y la puesta en marcha han deteriorado los niveles de equidad (horizontal y vertical) y progresividad que debe tener el sistema.

El Gobierno nacional en su último Marco Fiscal de Mediano Plazo presentó la evolución histórica del número de declarantes del impuesto sobre la renta para Personas Naturales y Jurídicas, el cual permite observar un cierto comportamiento en sus resultados a efecto de calificar las reformas impulsadas.

En este primer conjunto de gráficos se observa el comportamiento del número de contribuyentes, recaudo real a precios de 2018 y la productividad del recaudo

(Recaudo/Contribuyentes) para las Personas Naturales.



La tasa de crecimiento promedio del número de contribuyentes fue de 11,8 por ciento, el del recaudo 9,3 por ciento y la productividad del impuesto (-2,2 por ciento) fue negativa.

El esfuerzo real por cada nuevo contribuyente, medido a través de la elasticidad recaudo a contribuyente, fue decreciente en varios años. A principios del 2000 cada contribuyente le aportaba al fisco cerca de 5,6 millones de pesos, y de acuerdo a los últimos registros administrativos de la DIAN este monto hoy asciende a 3,9 millones de pesos de 2018. En suma, la administración tributaria hoy tiene un mayor número de contribuyentes a fiscalizar

(cerca de 2 millones), con un menor recaudo por declarante.

Cabe recordar que con la Ley 1607 de 2012, se redujo el monto de ingresos requeridos para declarar; entre 2012 y 2013 pasó de \$106,1 millones en el primer año a \$37,5 millones en el segundo (MFMP, 2018, pág. 464). De ahí los cambios que se presentan en las diferentes gráficas para esos años.

No sobra señalar, que de los cerca de 8 billones de pesos por el impuesto a la renta y complementarios a través de las personas naturales, el 84% se realiza con base en las contribuciones realizadas por las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad. Adicionalmente, las personas naturales son responsables de cerca del 25% del recaudo total del impuesto sobre la renta.

Lo anterior, debe llevar al nuevo Gobierno, al Congreso de la República y a la sociedad civil, a pensar que tan realista puede llegar a ser la propuesta de reforma tributaria que está buscando aumentar la base de contribuyentes de las Personas Naturales y, que tanto la misma contribuye a aumentar el recaudo del impuesto sobre la renta y a cubrir la supuesta reducción fiscal que van a tener la tributación para las empresas. En otras palabras, es necesario analizar, estudiar y evaluar qué tan elocuente es esta propuesta tributaria, pues la evolución histórica de la productividad de esta política muestra sus niveles de eficiencia y cuán efectiva la misma ha sido.

Finalmente, cabe observar la evolución de la productividad del impuesto en las Personas Naturales en plena crisis económica (2008-2009), la cual, en buen medida, permite calificar de pro-cíclica la política tributaria en este conglomerado de contribuyentes.

## Personas Jurídicas

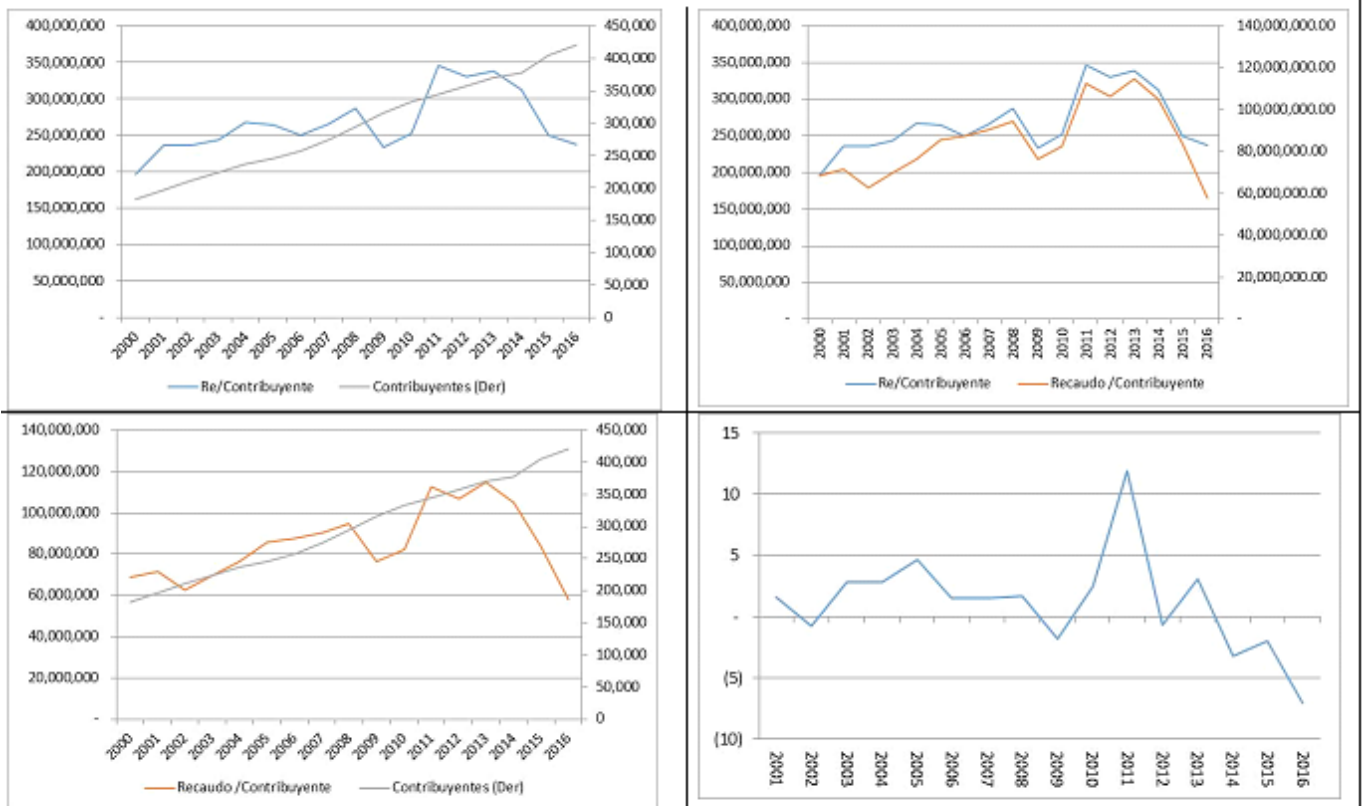
En el siguiente conjunto de datos se observa el comportamiento del principal conglomerado de contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementario, las Empresas o Personas Jurídicas. Un hecho que determina el comportamiento de este conglomerado en todos los aspectos, especialmente en el recaudo, los crecimientos, el recaudo por contribuyente y las



elasticidades que se calculan, está asociado con la eliminación de la no tributación a la inversión en activos fijos en 2010; y la introducción del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) en los cálculos. En 2010, la deducción por inversiones en activo fijo declaradas sumó \$11,3 billones (\$15 billones de pesos del año 2018) y en 2011 pasó a representar \$1,8 billones (\$2,3 billones de pesos de 2018).

Para que la serie sea consistente durante el periodo de análisis, así como los indicadores a analizar, en este aparte el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) se sumó al recaudo del de renta y complementarios para los años 2013, 2014 y 2015, sin olvidar que la base gravable del primero es un tanto mayor a la del segundo, en otras palabras se mantuvo la base gravable declara para la liquidación del impuesto sobre la renta y complementarios, así como el número de declarantes.

**Gráficos. Personas Jurídicas**



Fuente: DIAN.

Los resultados de este análisis se realizaron con base en la información reportada por la DIAN en las declaraciones de renta consolidadas para las Personas Jurídicas. Las Empresas son el principal contribuyente del impuesto sobre la renta. De acuerdo con las últimas declaraciones de renta presentadas a la DIAN, el reconocimiento del impuesto a cargo de las Empresas fue de \$22.8 billones, 2.7 veces más que las personas naturales.

Ahora bien, el reconocimiento del impuesto a cargo, según las declaraciones de renta, corresponde al 1.3 por ciento del ingreso bruto de las empresas; al 23.3 por ciento de los ingresos brutos menos los costos totales y las deducciones totales ( $Ig-(Ct-Dt)$ ); al 0.8 por ciento del patrimonio bruto o al 1.8 por ciento al patrimonio líquido. Estos valores resultan no ser homogéneos para la totalidad de declaraciones, pues hay variaciones entre las empresas. El valor máximo del reconocimiento del impuesto a cargo respecto al patrimonio bruto fue del 9.2 por ciento y de 51.7 por ciento del ingreso neto.

Una variable que interfiere en los cálculos y contribuye a la erosión de la base gravable del impuesto y que el estatuto tributario le permite a las empresas corresponde a las deducciones totales que aparecen en las declaraciones, las cuales ascienden a \$845 billones y representa el 47 por ciento de los ingresos netos.

Entre las exenciones fiscales, que las empresas reconocen en sus declaraciones, se encuentran los Ingresos No Constitutivos de Renta por \$36.5 billones; las Rentas Exentas por \$14.8 billones; y, las deducciones por inversión en activos fijos por \$2.9 billones. Esto suma 54.2 billones, que liquidados a una tarifa del 25%, representa una renuncia tributaria cercana a los \$13.6 billones de pesos.

El Gobierno nacional, el Congreso de la República y la sociedad civil, deberían exigir una mejor y más transparente reglamentación contable de los ítems que erosionan la base gravable del impuesto sobre la renta, así como eliminar las exenciones fiscales que dan lugar a un gasto tributario de \$13.6 billones de pesos de acuerdo con las declaraciones de renta de las empresas.

De seguro, si se eliminan las exenciones fiscales y se norma el tema de las deducciones (p.e. que las deducciones dadas por los gastos operacionales de venta y de administración no superen el 10 por ciento de los ingresos netos de las empresas) es posible aumentar el recaudo fiscal y así creíble la reducción tarifaria del impuesto de renta que se les prometió a las empresas: “se prevé que la eliminación reciente de las exenciones fiscales discrecionales y el reemplazo de incentivos fiscales a sectores específicos por un enfoque más estandarizado, podría contribuir a crear una base de ingresos más amplia y más fiable para empezar a invertir este patrón” (OCDE, 2016. Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017).

Finalmente, los gráficos muestran que el aumento del recaudo fiscal, durante el periodo, se debió en lo fundamental a la eliminación de las deducciones por inversión en activos fijos que se dio en el año 2010 que al aumento del número de contribuyentes, el cual fue del 5.5 por ciento en promedio. La elasticidad del recaudo al número de contribuyentes ha sido negativa en los últimos años.

Estos elementos deben llevar a la reflexión sobre cuál es el impacto costo-recaudo de ampliar la base de contribuyentes de las Personas Naturales y Jurídicas teniendo presente las restricciones presupuestales que tiene la DIAN para adelantar el proceso de fiscalización sobre ellos a efecto de evitar la evasión y un uso exagerado de la interpretación de la norma: “En Colombia la evasión es muy alta, se estima que equivale a cerca del 3% y 4% del PIB, sólo contabilizando lo correspondiente a los impuestos sobre la renta e IVA. La evasión en el IVA está cerca de 23 por ciento, la de renta alrededor de 39 por ciento, y el contrabando anual se aproxima a los US\$7 mil millones” (Exposición de motivos de la última reforma tributaria.18 de octubre de 2016)

Un último aspecto del impuesto sobre la renta está asociado con su inequidad y el inapreciable impacto que el mismo tiene sobre la distribución del ingreso antes y después del impuesto.

En el caso de las Personas Naturales, el 75 por ciento del ingreso, antes de impuestos, se

concentra en los deciles más ricos, el decil 10 y 9. El 70 por ciento del reconocimiento del impuesto a cargo de las Personas Naturales se concentra en estos mismos deciles; sin embargo, la proporción del impuesto sobre el ingreso difiere significativamente, desde el punto de vista estadístico, pues para el decil más pobre, el decil 1, el monto del impuesto reconocido representa el 3 por ciento del ingreso mientras que para los deciles más ricos es de 1.1 por ciento. Cuando se descuenta el reconocimiento del impuesto a cargo del ingreso, el cambio es mínimo, el 74.8 por ciento de ese ingreso, después de impuestos, se concentra en los deciles 10 y 9.

En el caso de las Personas Jurídicas, el 90.33 por ciento del ingreso, antes de impuestos, se concentra en las empresas que tienen los más altos niveles de ingreso. El reconocimiento del impuesto a cargo de las Personas Jurídicas el 94.91 por ciento se concentra en estos mismos deciles; y, la proporción del impuesto respecto a su ingreso es del 1.03 por ciento mientras que para las empresas con un nivel medio de ingresos este valor es de 1.70 por ciento. Cuando se descuenta el reconocimiento del impuesto a cargo del ingreso, el 90.27 por ciento de ese ingreso, después de impuestos, se concentra en los deciles 10 y 9.

Estos resultados permiten concluir que históricamente, el impuesto sobre la renta no ha sido eficiente en cuanto a la pretensión de la política fiscal asociada con la redistribución del ingreso.

### Las finanzas territoriales

Otro de los retos del nuevo gobierno está asociado con el fortalecimiento de los ingresos fiscales de las entidades territoriales departamentales y municipales, a efecto que ellas puedan proveerles a sus ciudadanos los bienes públicos locales que demandan, y para ello se requiere su fortalecimiento financiero desde el punto de vista de la generación de recursos propios.

| <b>Cuadro: Valor Agregado municipal. Niveles de concentración</b> |                        |                               |                              |
|---|------------------------|-------------------------------|------------------------------|
| <b>Nivel de importancia</b>                                       | <b>Número de Mpios</b> | <b>Participación en el VA</b> | <b>Valor agregado (MM\$)</b> |
| 1   | 8                      | 47                            | 341.913                      |
| 2   | 67                     | 28                            | 203.559                      |
| 3   | 102                    | 10                            | 70.019                       |
| 4   | 85                     | 4                             | 30.129                       |
| 5   | 147                    | 4                             | 30.790                       |
| 6   | 272                    | 5                             | 32.923                       |
| 7   | 438                    | 3                             | 20.734                       |
| <b>Total general</b>  | <b>1119</b>            | <b>100</b>                    | <b>730.066</b>               |

Todos conocen el grado de concentración de la producción nacional a nivel regional, tal y como lo muestra el Indicador de Importancia Económica Municipal, donde el DANE calcula el valor agregado municipal. Éste indicador reporta que las 8 ciudades con mayor importancia concentran el 46.8 por ciento del valor agregado nacional, mientras que el 63 por ciento de los municipios concentran, tan sólo, el 8 por ciento.

Visto de otra manera, en el 84 por ciento de los municipios colombianos se produce el 16 por ciento del valor agregado nacional (Cuadro). Esta situación, impacta el bienestar de los ciudadanos, y es un modelo que se ha profundizado, de ahí el reto del nuevo gobierno de cambiar esta situación si realmente esta interesa en fortalecer la capacidad fiscal de las entidades territoriales.

En los departamentos de Colombia, los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) representan el 43% de los ingresos totales y los del Sistema General de Regalías (SGR) el 14.4%; mientras que los impuestos representan tan sólo un 30%.

En las entidades territoriales municipales, los recursos del SGP y del SGR representan el 45.6% y el 3% respectivamente; y, los impuestos alcanzan un 36%; todo ello reflejo de la baja capacidad fiscal de muchas entidades territoriales departamentales y municipales, dado el bajo el peso específico de los impuestos locales en las fuentes de financiamiento de sus

presupuestos.

En suma...

Los retos en política fiscal de la nueva administración son sumamente importantes para impulsar el crecimiento económico inclusivo que el país requiere, como atender las demandas de los ciudadanos y hacer frente a los problemas que presenta el sistema tributario colombiano: inequidad, bajo recaudo, alta evasión, entre otros; además del fortalecimiento de la capacidad fiscal a nivel territorial.

Jorge Enrique Espitia