

IMPUESTOS INFORME

¿Qué tan lejos está otra reforma tributaria?

De 1994 a 2018 el país adoptó 15 reformas que buscaban crecer los ingresos del gobierno. El sector privado no quiere más cambios.

Por FERNEY ARIAS JIMÉNEZ

La posición del Ministerio de Hacienda en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019 (MFMP), es que: "No es necesaria la realización de reformas tributarias a futuro, lo cual generará seguridad jurídica en el sector empresarial, potenciará el crecimiento económico y la creación de empleo".

El MFMP de 560 páginas y dividido en 13 capítulos, fue publicado el 13 de junio, y fija la estrategia del manejo de las finanzas públicas que seguirá el gobierno del presidente Iván Duque hasta 2022, a la vez que proyecta el comportamiento de la economía colombiana hasta el año 2030.

En el Marco Fiscal de Mediano Plazo se asegura que la Ley 1943 de 2018 o Ley de Financiamiento, aprobada en diciembre, representa un cambio estructural en el escenario de crecimiento del país, gracias a la significativa reducción que generó en la carga tributaria empresarial, lo cual tiene efectos positivos sobre los ingresos de la Nación.

El ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla, ha declarado que, a pesar de tener un contexto económico global con alta incertidumbre, la economía colombiana crecerá un 3,6 % este año, muy por encima del crecimiento estimado para América Latina (1,4 %).

El mejor dinamismo colombiano estará dado, según el MFMP, por el repunte de la economía y las mejores perspectivas de crecimiento en sectores como la construcción, el comercio, la industria y la administración pública (por el final de los periodos de gobierno en los departamentos y los municipios).

Igualmente, el funcionario sostiene el compromiso con las metas de déficit fiscal de 2,4 % del Producto Interno Bruto (PIB) al cierre de este año y 2,2 % del PIB para 2020, dando cumplimiento a la Regla Fiscal (ver Glosario).

La pregunta que surge en el contexto planteado por el Ministerio de Hacienda en MFMP es: ¿qué tanto creen los empresarios, los gremios, las calificadoras de riesgo y los analistas económicos en que Colombia, no requerirá futuras reformas tributarias?

1 ASÍ PIENSAN LOS EMPRESARIOS COLOMBIANOS

Desde el sector privado el anuncio de que no serán necesarias nuevas reformas genera diversas reacciones y consideraciones.

Miguel Largacha, presidente de la Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Porvenir, reconoce el

ILUSTRACIÓN ELENA OSPINA

ABC GLOSARIO

DÉFICIT FISCAL

Es la diferencia negativa entre los ingresos y los egresos públicos, de acuerdo con el presupuesto que maneja usualmente el gobierno.

REGLA FISCAL

"Camisa de fuerza" que por ley tiene el gobierno para que los gastos no excedan sus ingresos en cierto porcentaje frente al tamaño de la economía.

GNC

El Gobierno Nacional Central es el conjunto de entes que se ocupan de la administración del Estado, está conformado por 65 entidades (ministerios, etc).

IVA

El Impuesto Sobre las Ventas es un tributo que se paga por el valor que se añade al producto en cada una de las etapas del ciclo económico.

FRACKING

Técnica para posibilitar o aumentar la extracción de gas y petróleo del subsuelo, mediante la fracturación o estimulación hidráulica del suelo.

esfuerzo técnico del gobierno para elaborar el MFMP.

"El Ministerio de Hacienda está basado en que habrá una reactivación económica y que esta mayor dinámica propiciará más impuestos. Además, plantea una mayor eficiencia del gasto público y que las iniciativas de impulso a la economía permitirán alcanzar los objetivos de ese documento. Sobre esas medidas, es evidente entender que el ministro Carrasquilla anuncie que no habrá otra reforma tributaria, y eso le da confianza al inversionista", expresa.

Igualmente, resalta la propuesta de la venta de una serie de activos de la Nación (como participaciones accionarias en Ecopetrol e ISA), que podrían resultar más productivas en inversiones con mayor rentabilidad económica y social, pues estos recursos aumentarían los niveles de inversión pública y apalancaría la ejecución de concesiones viales de cuarta generación (4G).

A su turno Lina Vélez, presidente de la Cámara de Comercio de Medellín, confía en que no habrá otra reforma. "Esperemos que la economía reaccione. Hay un sector minero con muchas posibilidades de crecimiento, el sector agrícola también está creciendo de una manera importante y el dólar está mostrando un buen comportamiento, así que es probable que no sea necesaria una reforma tributaria".

En la misma línea habla el vicepresidente de Planeación de la entidad, Jaime Echeverri: "Eso es lo que el sector privado espera (que no haya más reformas), porque parte de la inversión se detiene justamente por los marcos fiscales que no son claros ni determinantes. La expectativa de invertir se restringe por ese tipo de incertidumbres".

Por su parte, Jaime Alberto Upegui, presidente de Scotiabank Colpatría, comenta que el anuncio va en serio y es necesario apostarle al país, pues los colombianos tenemos que unificarlos, y creer en lo que se está diciendo.

"Hay una oportunidad de invertir en grande y en la medida en que esto suceda y crezca la confianza del consumidor se elevará el crecimiento económico. A eso hay que sumarle los esfuerzos que hace el gobierno por racionalizar sus gastos, así que podremos llegar a tener un país que no necesite más reformas tributarias".

Desde la presidencia de Groupe SEB Andean, Juan Guillermo Sánchez, admite

PARA SABER MÁS.

BUENAS INTENCIONES, ALTO RIESGO

Fedesarrollo advierte que en el MFMP el gobierno deja de incorporar las utilidades del Banco de la República y los recursos provenientes de posibles privatizaciones como fuentes de financiamiento, para incluirlas como ingresos fiscales en el rubro de recursos de capital, cambiando así el cálculo tradicional del déficit fiscal. En ese sentido considera pertinente conocer la opinión del Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF) sobre esos cambios, y si va a avalar esta nueva forma, no tradicional, de medir el déficit fiscal. "De igual manera, surgen inquietudes acerca de cuál es la visión de las agencias calificadoras de riesgo acerca de esta nueva metodología, especialmente en la medida en que algunas agencias han venido planteando su

sorpesa con los frecuentes cambios en las metas de déficit estructural. Sobre la factura electrónica, la consideración que se hace es que si bien su implementación podría generar eventuales beneficios sobre el recaudo tributario, el tamaño de estos efectos tiene un alto grado de incertidumbre, por lo que no es pertinente incorporarlos en las estimaciones de ingresos hasta que no se cuente con información más detallada. Finalmente, si bien se destaca la propuesta de reducción de gasto, Fedesarrollo tiene unos cálculos conservadores, principalmente porque se mantiene un mayor gasto dedicado al pago de los intereses de deuda e inflexibilidades en los gastos de funcionamiento del gobierno pese a lo plasmado en el MFMP.

que hay una preocupación entre los inversionistas cuando hay cambios en las reglas de juego.

"Los países pueden avanzar más rápido cuando hay condiciones de estabilidad en el mediano y en el largo plazo, entonces cuando se anuncian cambios siempre surgen dudas y el empresario piensa en qué pasará con las nuevas inversiones, y si tiene sentido hacerlas o no", dice.

El presidente de la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco), Jaime Alberto Cabal, declara que el gremio no espera otra reforma. "El esfuerzo que se ha hecho en los últimos años ha sido importante. Reconocemos el esfuerzo del gobierno de bajar algunos tributos (impuesto a la renta) o las cargas impositivas a la importación de bienes de capital, pero consideramos que no sería un buen mensaje para los empresarios plantear una nueva reforma. Lo que muestra la historia es que en promedio cada gobierno hace más de una reforma tributaria, esperemos que, en esta ocasión, no la haya".

En su publicación Semana Económica del pasado 2 de julio, la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria) describe que entre 1994 y 2018, el país ha adoptado 15 reformas tributarias tendientes a aumentar los ingresos del gobierno.

"Adicionalmente, se han impuesto controles al crecimiento del gasto público por medio de leyes que restringieron el endeudamiento territorial, cambiaron el cálculo de las asignaciones del Sistema General de Participaciones (SGP) y fijaron toques al déficit que el país podría tener cada año. Gracias a estas políticas, el país ha logrado conservar su credibilidad en los mercados internacionales y preservar el grado de inversión", agrega

Santiago Castro, presidente de Asobancaria.

2 LAS OPINIONES CON EL MAYOR ESCEPTICISMO

Desde la presidencia de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif), Sergio Clavijo, anticipa que, en marzo de 2020, la administración Duque debería radicar una nueva reforma tributaria que incluya la extensión del cobro del Impuesto Sobre las Ventas (IVA) a la tasa del 19 %, para un cúmulo de bienes que hoy continúan a tasas preferenciales, entre ellos varios productos de la canasta familiar.

Explica que el proyecto discutido el año pasado, que condujo a la Ley de Financiamiento, contenía una muy buena estructura de la expansión del IVA a la tasa del 19 % para muchos productos que hoy tienen tasas entre un 0 % y un 5 %.

"De haberse aprobado esa idea se hubiera logrado incrementar el recaudo en cerca de un 0,7 % del Producto Interno Bruto (PIB), unos 5,9 billones de pesos", precisa Clavijo, quien sugiere que el ministro Carrasquilla debería tomar un "segundo aire pedagógico y proceder a explicarle al país, nuevamente, esta sensata y realista alternativa tributaria".

Anif también destaca que el MFMP provee gran detalle para los años 2019-2020, pero alerta que del 2021 en adelante "lo que se tienen son deseos y esperanzas fiscales, dada la alta incertidumbre global y local reinante en los sectores productivos".

Entretanto, desde Asobancaria se hace notar que el MFMP plantea un crecimiento de los ingresos totales del gobierno por el aumento del recaudo tributario, debido a la Ley de Finan-

ciamiento, y por los ingresos de capital impulsados por las posibles enajenaciones de activos del Estado.

Adicionalmente, destaca que por el lado del gasto, el gobierno espera efectuar recortes en los gastos corrientes (funcionamiento e inversión) e obtener intereses que generarían un ahorro en el gasto total del Gobierno Nacional Central (GNC), lo que le permitiría cumplir con la meta de déficit de la Regla Fiscal este año.

"Pero, nuestro análisis sugiere que a partir de 2020 la estrategia de sostenibilidad fiscal podría verse afectada por factores como una caída en los ingresos tributarios asociada a la implementación de la Ley de Financiamiento, una menor obtención de utilidades del Banco de la República frente a la esperada, dificultades en los procesos de enajenación de activos y demoras en la implementación de las estrategias de reducción del gasto", se lee en el texto publicado por el gremio bancario.

3 INQUIETUDES POR DEUDAS DEL GOBIERNO

Para los analistas económicos del Grupo Bancolombia la apuesta de las autoridades, en materia de ingresos, está centrada en el efecto positivo de la reforma del año anterior.

"Tal incremento sería atribuible a que los ingresos tributarios crecerán en casi 1 % del PIB. El MFMP sustenta lo anterior en los efectos positivos de la Ley de Financiamiento y en la mejor gestión de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

(Dian). A su vez, esto compensará el impacto de una menor producción petrolera (ya que las cuentas no incorporan el eventual aporte del fracking) y de menos IVA por las importaciones", precisan los investigadores económicos de Bancolombia.

En esa línea, califican tales supuestos como muy optimistas, pues ante la incertidumbre sobre la estabilidad en régimen tributario el efecto positivo en crecimiento es mucho más moderado frente a lo que cree el gobierno, y por ende el impacto neto en recaudo termina siendo negativo. "Con respecto a la mejor gestión de la Dian, consideramos que hubiera sido más prudente tratar ese potencial efecto como una contingencia positiva".

Desde la óptica del Centro de Investigación Económica y Desarrollo Social (Fedesarrollo) más allá de los pronósticos de crecimiento económico del gobierno en el MFMP que lucen algo optimistas, existen tres elementos que tienen un impacto fundamental en las proyecciones fiscales de mediano plazo: la introducción de cambios metodológicos en la definición de déficit fiscal, el impacto estimado de la factura electrónica en el recaudo y el ajuste esperado del gasto público en 1 % del PIB entre 2019 y 2022 (ver Para saber más).

Tras analizar esos aspectos, Fedesarrollo sugiere que el gobierno tendría que tomar medidas adicionales en los próximos años, y emprender otro tipo de reformas como la pensional, para cumplir con las metas de déficit exigidas por la regla fiscal ■

EN DEFINITIVA

Los anuncios en el sentido de que no habrá una nueva reforma tributaria provocan una revisión del contexto, para saber que tan cierta o incierta es esa posibilidad de aquí al año 2022.

