



Documento **TRIBUTAR-io**

26 de noviembre de 2018

Número 684

Redacción: J. Orlando Corredor Alejo

Síganos en twitter: @ocorredoralejo

NUEVOS RETOS TRIBUTARIOS: LEY DE FINANCIAMIENTO

Nuevos retos afronta la tributación en Colombia con el proyecto de ley de financiamiento que cursa actualmente en el Congreso; ley de financiamiento cuyo objeto no es otro que volver a reformar el sistema tributario nacional, de donde se diría que se trata de un verdadero proyecto de ley de reforma tributaria. Sin embargo, el fundamento para presentar un proyecto de ley de financiamiento y no un proyecto ordinario de ley tributaria es que el presupuesto general sometido a aprobación del legislativo presenta un desfinanciamiento, razón por la cual la Constitución Política permite presentar un proyecto de ley para financiar lo que se encuentra desfinanciado (cfr. artículo 347 CP). O sea, se trata de un proyecto para buscar mayor recaudación en la mira de destinar dichos recursos a cubrir el déficit presupuestal, estimado en esta oportunidad en \$14 billones.

Ahora bien, no es la primera vez que un Gobierno apela a este mecanismo legislativo para sacar adelante una reforma tributaria. La más reciente experiencia fue la Ley 1739 de 2014, recordada por haber creado el impuesto a la riqueza (años 2015 a 2018), se creó la sobretasa al CREE, se estableció la declaración de activos en el exterior y se otorgó la famosa normalización tributaria por activos omitidos y pasivos inexistentes. Antes de ello, recordamos la Ley 633 de 2000 como una ley nacida al amparo de esta iniciativa constitucional.

Pero no solo hay diferencia en el objeto, sino también en el trámite. Normalmente, un proyecto de ley debe ser discutido separadamente por las comisiones de asuntos económicos de las comisiones tercera y cuarta de Cámara y Senado; cuando se tramita una ley de financiamiento, se autoriza a desarrollar la discusión en forma conjunta en tales comisiones, lo que implica una reducción sustancial en el tiempo necesario para aprobar la ley. Si nos orientamos por la historia, la ponencia a primer debate de la Ley 1739 de 2014 fue aprobada en noviembre 26 de 2015 (justo hace cuatro años), de manera que el proyecto de ley de financiamiento va por buen camino en cuanto a tiempo se refiere. Ello nos hace prever que tendremos reforma antes de terminar el año...

El tema complejo es el contenido de la ley porque el proyecto contiene diversidad temática, algunas muy publicitadas, como es el caso del IVA a la canasta familiar. Claramente, poner o no IVA a productos esenciales es un tema que si bien cae en la esfera técnica, su manejo se convierte en político, jugando papel principal la prensa y especialmente los miembros del Congreso, quienes rápidamente salen a expresar su opinión de rechazo como una demostración de representación popular.



En cambio, hay otros temas que escasamente se mencionan y que no gozan de la misma representación popular, y que son temas que mezclan un tinte político con lo técnico y en los que se interesan especialmente los gremios. La ANDI por ejemplo, ya radicó ante el Congreso un documento de análisis para gestar supresiones, adiciones y modificaciones al proyecto. Pero definitivamente hay otros temas que pocos tocan, que pasan inobservados, que no tienen representante alguno. Pensamos en particular en las personas naturales.

Poco o nada se ha dicho, pero a nosotros nos parece delicadísimo que se esté proponiendo una renta presuntiva sobre ingresos para las personas naturales equivalente al 65% del monto de sus ingresos. Acorde con el proyecto, se establecería una presunción de derecho para considerar que toda persona natural tiene costos y gastos presuntos equivalentes al 35% de sus ingresos. Un comerciante, un ganadero, un agricultor, persona natural que compra bienes o invierte \$90 y luego vende por \$100, tendría que pagar impuesto sobre \$65 porque la ley consideraría que sus costos y gastos equivalen solamente al 35%. Y si este no fuere el entendimiento, la ley está deficientemente redactada y de ser aprobada seguramente será objeto de inseguridad.

Los pensionados es otro tema, que sí ha tenido manejo político, porque afecta el bolsillo de las altas esferas. En realidad, desprendidos de toda vanidad, no hay una razón científica para sostener que las pensiones deban estar exentas de impuesto a la renta. Lo que enseña la doctrina tributaria es que las personas naturales tenemos un solo periodo gravable para determinar la riqueza y la capacidad de contribución: desde que se nace y hasta que se muere. En esas condiciones, el cambio de estatus de empleado a pensionado, no cambia la condición tributaria del sujeto, porque sea como salario o como pensión, se trata de un ingreso que se realiza y enriquece. Verdaderamente lo que nosotros vemos injusto es que a los pensionados se les siga descontando el aporte de salud de manera completa, cuando en equidad, si ese pensionado fuere empleado, su empleador tendría exención del aporte hasta 10 salarios mínimos. De manera que la propuesta de gravar las pensiones es excelente, pero debería acompañarse de la exención de seguridad social en salud cuando la pensión no supere de 10 salarios mínimos.

Nos llama la atención igualmente el regreso a la renta neta. El proyecto propone eliminar las cédulas y calcular el impuesto sobre base neta, es decir, incluyendo en una sola cédula los ingresos laborales, pensiones, de capital y no laborales, dejando separadamente los dividendos únicamente.

De aprobarse lo anterior, el crecimiento de impuesto en personas naturales va a ser bárbaro... y lo más grave, con muy pocas probabilidades de planeación para buscar incidir la carga tributaria.

Por otro lado, eso de proponer la eliminación del autoavalúo como costo fiscal es otra regla que lejos de ayudar, agudizará la evasión en la venta de inmuebles. Este es un tema que afecta los prediales y recuérdese que esta norma existe precisamente para ayudar a los municipios con una mejor recaudación de su impuesto predial.



Gravísimo nos parece que so pretexto de buscar recaudo, se desestime el ahorro. Las reglas tributarias deben ser una fuente de inspiración para el ahorro y por ello, no vemos con buenos ojos la propuesta de derogar los beneficios que derivan de los ahorros voluntarios en los fondos de pensiones. Se pueden mejorar las reglas, pero ciertamente, abolir la disposición tributaria nos resulta inconveniente. A la gente hay que conminarla a que ahorre y con base en esos ahorros, dejarle espacios para reducir su carga tributaria. Ahorros con finalidad pensional deben mantenerse; de eso no nos cabe duda.

Finalmente, sin desconocer la amplitud temática del proyecto, el Gobierno y la DIAN deben buscar cumplir su promesa de ataque a la evasión; y no se trata de un ataque normativo sino operativo. Las últimas reformas tributarias, todas, hablan de la necesidad de atacar la evasión y para ello proponen reglas y reglas. Pero el verdadero enfrentamiento de este flagelo debe hacerse con operaciones que cubran una mayor masa fiscalizada y eliminando esa perversa regla de gratificación al resultado de la gestión tributaria. Los funcionarios de impuestos no deben actuar con la premisa de engrasar el bolsillo con el bono de resultado que les ofrecería la ley (artículo 85 del proyecto) sino, como dice el artículo 683 ET, con el más recto espíritu de justicia. La DIAN debe desplegar su función fiscalizadora en dos frentes bien definidos: el preventivo y el curativo. El contribuyente es un aliado y al aliado se le ayuda, aunque se le fiscalice. Por tanto, se requiere más presencia del ente fiscalizador en operaciones que permiten evasión o la facilitan. Como ejemplo, cuántas ferias comerciales se organizan en el país y qué tanto participa la DIAN en esos eventos para buscar reducción de la evasión que fácilmente se observa allí. La presencia estatal es fundamental, de manera que esa es la fiscalización que merece y requiere el país. Ese es un punto de atención preferente y urgente. ¿Aló?

TRIBUTAR ASESORES SAS, Empresa **Colombiana** líder en soluciones y servicios tributarios, autoriza reproducir, circular y/o publicar este documento excepto con fines comerciales. La autorización que se otorga, exige que se haga completa publicación tanto del contenido del documento como del logotipo, nombre y eslogan de la empresa que lo emite.

Lo que se escribe en este documento es de carácter eminentemente analítico e informativo. Por tanto, de manera alguna comporta un asesoramiento en casos particulares y concretos ni tampoco garantiza que las autoridades correspondientes compartan nuestros puntos de vista.