



Misión de Ingreso Público

LA HORA DE LA VERDAD

En el año 2001 el gobierno nacional conformó la Misión del Ingreso Público con el objetivo de realizar un estudio detallado de los factores estructurales y coyunturales que han debilitado las finanzas públicas y sugerir algunas políticas que permitan simplificar el sistema tributario colombiano y mejorar su eficiencia y equidad.

La Asobancaria considera de vital importancia que los resultados de este estudio formen parte de la agenda de trabajo del próximo gobierno.

Por esta razón y con el fin de aportar algunos elementos de análisis, en esta nota se presenta un resumen de los principales problemas de la estructura tributaria actual, haciendo especial énfasis en las implicaciones que tiene sobre el sistema financiero.

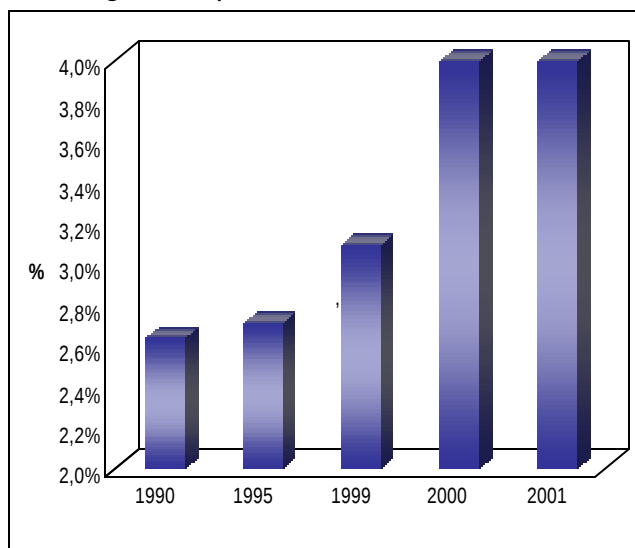
¿Cuánto aporta el sector financiero?

Antes de iniciar el análisis de la problemática del esquema tributario, vale la pena recordar que cuando se hace referencia al sector financiero se está hablando de un sector productivo formal, cuyos agentes necesariamente están identificados y autorizados para la prestación de servicios financieros. Adicionalmente, el sector se caracteriza por ser el que más reporta información detallada y oportuna, lo que le permite a los reguladores tener un mayor control sobre él, haciendo muy difícil que se puedan realizar acciones de evasión o elusión.

Como se puede ver en el siguiente gráfico el sector financiero ha venido tributando de manera creciente y en un alto porcentaje en los últimos años. Mientras que en 1990 el pago de impuestos por cuenta del sector representaba cerca del 2.6% de sus ingresos operacionales, en

diciembre de 2001 este porcentaje aumentó a cerca del 5.4%, lo que significa un incremento de 2.8 puntos porcentuales a lo largo de la década.

Presión tributaria sobre el sector financiero* % del ingresos operacionales



* Incluye impuestos de renta, IVA, vehículos, timbre, predial, ICA y sobretasas del total de establecimientos de crédito
Fuente: Asobancaria

Al alto nivel de impuestos directos, se deben sumar las cargas parafiscales, constituidas por inversiones obligatorias en títulos TDA clase A y B, el encaje, el impuesto creado sobre su remuneración y los TRD; éstas cuentas representaron más de \$1.5 billones en diciembre de 2001, es decir 1.7% de los activos.

Las cifras anteriores muestran que ha aumentado la presión fiscal sobre el sector financiero. Aunque no conocemos las cifras, es indudable que esta misma presión ha sido ejercida sobre otros sectores productivos.

La estructura tributaria

A continuación se enumeran algunos de los problemas que registra la estructura tributaria actual:

Impuesto de renta:

Para la liquidación de este impuesto en el sector financiero, así como en la mayoría de sectores de la economía, se aplica el concepto de renta presuntiva, es decir las empresas deben pagar impuestos sin importar si han generado o no utilidades dentro del periodo gravable correspondiente.

Sin embargo, en la teoría tributaria básica se recomienda que esta figura solamente se aplique en aquellos sectores informales de la economía, donde se tiene poca claridad sobre los estados financieros y, por esa vía, se pueden presentar casos de evasión. Bajo este punto de vista, y reiterando lo que se planteó en la sección anterior, esta figura no se debería aplicar al sector financiero colombiano cuya información está disponible clara y oportunamente.

En el actual esquema, el legislador hace la ficción de que todo patrimonio renta el 6% anual, sin importar el nivel de utilidades o pérdidas; esto, en la práctica termina siendo inequitativo.

Cálculos de la Asobancaria muestran que el pago de renta presuntiva a diciembre de 2001 para el total de establecimientos de crédito, pudo alcanzar el orden de \$ 218 millones, cifra que representa el 71% del total de utilidades generadas por el sector durante el año 2001.

Bajo estos mismos supuestos, el pago de las cooperativas y las corporaciones financieras sería de \$34 mil millones, aunque registraron pérdidas por \$371 mil millones.

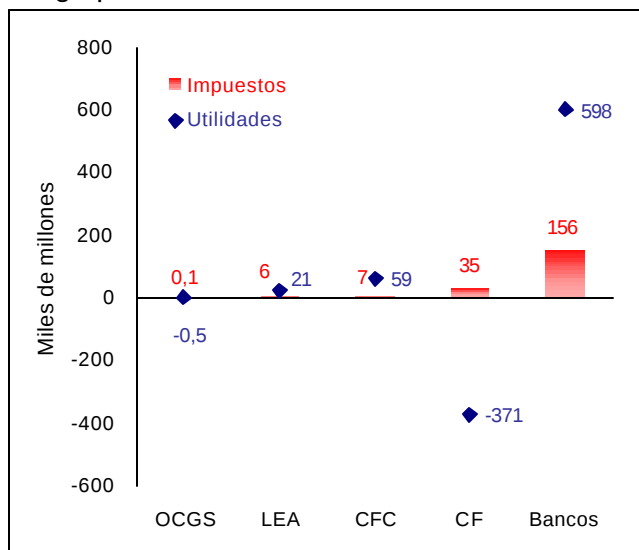
Por su parte, a los bancos y las compañías de financiamiento comercial especializadas en leasing, les correspondería pagar impuestos por más de \$161 mil millones, equivalentes a más del 25% de las utilidades registradas al finalizar el 2001.

La renta presuntiva sería menos onerosa si existiera un plazo suficientemente amplio para descontar el exceso de impuesto pagado en los años en que se registraron pérdidas. Actualmente

dicho plazo es solamente de 3 años, mientras que en otras economías supera los 10 años. Esta limitación hace que en algunos casos la imposibilidad de recuperar el valor pagado, haga que el impuesto tenga un carácter confiscatorio.

Impuesto de renta presuntiva y nivel de utilidades

Por grupo de establecimiento de crédito*



No se incluye la FEN ya que el pago de impuestos sería equivalente a \$15 mil millones, y su utilidad fue de \$1 mil millones

Fuente: Asobancaria

De otra parte, las entidades enfrentan un conflicto entre el tratamiento contable y fiscal de sus resultados. Por ejemplo, los ajustes por inflación fueron eliminados de la contabilidad porque no estaban reflejando la situación real de las entidades; mientras que el concepto se sigue aplicando para la liquidación tributaria, lo que origina una mayor carga fiscal.

En este orden de ideas, la Asobancaria considera conveniente que la Misión de Ingreso Público estudie la posibilidad de replantear la aplicación de la renta presuntiva, y que los criterios empleados por los diferentes organismos de vigilancia y control se coordinen.

Impuesto de timbre:

En opinión de la Asobancaria, el impuesto de timbre puede ser eliminado, y el monto de su recaudo compensado mediante impuestos menos arcaicos.

Este es un impuesto ineficiente si se tiene en cuenta que su base gravable (el valor de los instrumentos públicos y documentos privados definidos en la ley) es independiente del ritmo de actividad económica. Adicionalmente, su administración y su difícil fiscalización son muy costosas en comparación con su recaudo.

De acuerdo con los datos disponibles, el recaudo de este impuesto representó cerca del 2.4% del total de ingresos tributarios en el 2000, y aproximadamente el 1.9% en el 2001; participación que a todas luces es muy pequeña.

Impuestos territoriales:

Uno de los aspectos más atrasados del actual esquema tributario colombiano es el relacionado con los impuestos de jurisdicción local y regional. La Ley 14 de 1983 es la única norma que agrupa las reglas sobre el cobro y aplicación de dichos tributos. Sin embargo, esta norma resulta ser insuficiente dados los cambios que se han presentado en materia de descentralización fiscal.

En el actual sistema, el recaudo de impuestos en las entidades territoriales es bajo y su nivel de evasión es elevado lo cual deja a estos entes sin suficientes recursos para desarrollar sus propios programas y poder servir su deuda. Además, existen claras asimetrías en el sistema tributario entre regiones, lo cual dificulta que se alcancen metas nacionales en la provisión de servicios, utilizando la descentralización como mecanismo de ejecución.

En opinión de la Asobancaria, una de las tareas de la Misión de Ingreso Público debe ser la de buscar la unificación de la regulación territorial sobre las rentas de las regiones, determinando con claridad los elementos esenciales de cada uno los impuestos, el procedimiento de recaudo y las sanciones necesarias para su administración.

Impuesto de industria y comercio:

La reglamentación actual establece que este impuesto se paga sobre el valor de los ingresos netos¹ que genere cualquier servicio. Sin embargo, en el caso del sector financiero es difícil precisar la base gravable del impuesto.

Adicionalmente, es común que se presenten constantes cambios en las tarifas que se aplican, así como una gran dispersión de las mismas ya que en teoría, cada municipio puede establecer su propio régimen.

Por esta razón, se juzga conveniente que la Misión establezca un concepto claro en el cual se señale cuál es la base gravable de este impuesto, aplicable en todos los municipios y distritos; por ejemplo, se podrían calcular sobre los saldos de cuentas corrientes, de ahorro o de depósitos a término.

Gravamen a los movimientos financieros

Por último, la Asobancaria insiste en la necesidad de eliminar el gravamen a los movimientos financieros. Como ya se ha mencionado en ocasiones anteriores², este impuesto crea grandes distorsiones en materia de preferencia por el efectivo; adicionalmente, ha generado un menor valor y número de cheques compensados, el aumento de los costos de operación del sistema de pagos, el encarecimiento de las captaciones por CDT del sistema financiero y mayores problemas de seguridad por el manejo de grandes volúmenes de efectivo.

Aunque la Asobancaria es consciente del atractivo que tiene este impuesto desde el punto de vista fiscal, las distorsiones que genera sobre el sistema de pagos, el nivel de bancarización del

¹ Los ingresos netos para el impuesto de Industria y Comercio se obtienen de restar del total de ingresos ordinarios y extraordinarios incluidos los rendimientos financieros del bimestre lo correspondiente a las devoluciones, rebajas y descuentos, los ingresos provenientes fuera del Distrito y las deducciones, exenciones y actividades no sujetas.

² Ver Semana Económica No. 335 del 30 de noviembre de 2001.

país y la economía superan cualquier beneficio que se pueda recibir de él.

Grandes posibilidades

Como se puede concluir del análisis anterior, el esquema tributario actual presenta grandes inconvenientes no solamente para el sector financiero, sino para todos los sectores productivos.

Por esta razón, consideramos provechoso que la Misión de Ingreso Público conozca estos problemas y los analice. Es posible que ésta sea la mejor oportunidad del gobierno nacional para generar las condiciones necesarias con miras a que el país asegure su sanidad fiscal, dentro de un ambiente propicio para el crecimiento y el desarrollo económico. Además se brindaría mayor estabilidad en las reglas del juego.



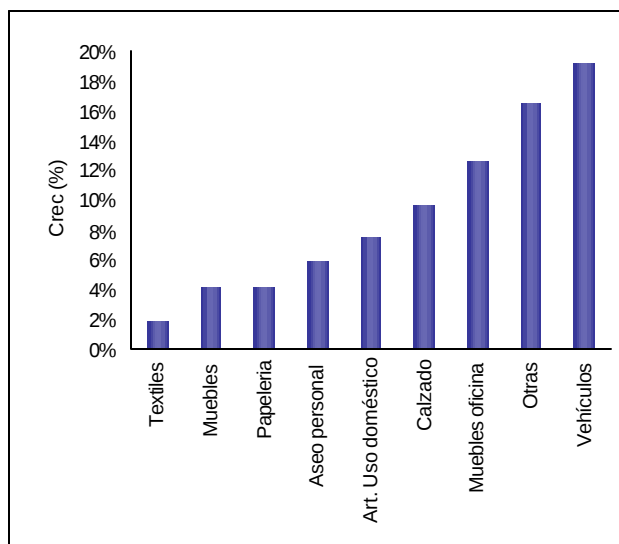
Comercio al por menor

IGUAL QUE EL RESTO DE LA ECONOMIA

Los últimos resultados sobre las ventas del comercio al por menor en el mes de enero registraron una pequeña desaceleración en comparación con el año inmediatamente anterior. Mientras que el total de ventas, sin incluir combustible, crecía a tasas superiores al 3.8% entre el 2000 y el 2001, en el 2002 este aumento alcanzó solamente el 1.8%.

Si el análisis se hace por grupos de mercancías, se puede ver que de un total de 16 productos analizados, 9 de ellos registraron incrementos en el nivel de ventas. Dentro de este grupo, vale la pena resaltar el comportamiento de las ventas de vehículos automotores, las cuales se incrementaron 19% en el último año, mientras que el año anterior registraban una caída superior al 3%. De acuerdo con la opinión de algunos expertos, este comportamiento está explicado por el fenómeno de reposición de vehículos y por el cambio de los vehículos de gama más baja.

Crecimiento real por grupos de productos 2001 - 2002



Fuente: DANE. Cálculos: ASOBANCARIA

En contraste, sufrieron una disminución las ventas de lubricantes para automóviles, del sector farmacéutico y de licores, las cuales cayeron 16.0%, 6.1% y 5.8%, respectivamente.

Otro resultado que vale la pena analizar es el comportamiento del empleo en este sector. Mientras que en el 2001 el índice de empleo disminuía cerca del 6%, en enero del 2002 el crecimiento anual fue de 2.5%. Sin embargo, vale la pena recordar que este sector se caracteriza por tener mano de obra temporal, especialmente contratada a través de agencias de empleo.