

21 de agosto de 2012

María Mercedes Cuéllar
Presidente

José Manuel Gómez Sarmiento
Vicepresidente Jurídico
+57 1 3266600
jmgomez@asobancaria.com

Nuevos horizontes tributarios: la reforma estructural y las inquietudes de la banca

Resumen. El sector financiero juega un papel determinante dentro del régimen impositivo en Colombia, no solamente por ser uno de los sectores que más carga impositiva tiene, sino también por ser el encargado de efectuar el recaudo de todos los impuestos nacionales, en desarrollo de lo cual procesa y entrega toda la información a la administración tributaria nacional, para lo cual las entidades financieras han efectuado drásticas implementaciones operativas y tecnológicas a su interior. Es por este conocimiento del sistema impositivo, que el sector se considera como un actor idóneo para sugerir al Gobierno Nacional que busque desarrollar una *Reforma Tributaria Estructural*, que modifique tanto la reglamentación normativa de los impuestos como su administración.

Es claro que el sistema impositivo actual presenta serias deficiencias: es inequitativo, poco progresivo e ineficiente. No se deben escatimar esfuerzos para lograr un estatuto que vincule a todos los sectores de la economía, que genere un mejor y más efectivo recaudo y que además logre la estabilidad jurídica necesaria para atraer a la inversión extranjera.

En estas modificaciones deben tenerse en cuenta, por un lado, la implementación de las Normas Internacionales de Información Financiera, las cuales, dentro de sus muchos efectos, generan incompatibilidad entre la regulación contable y la tributaria, lo que implicará que los contribuyentes obligados a aplicarlas deban llevar para los mismos periodos diferentes contabilidades que cumplan tanto con la regulación en materia de impuestos como con las NIIF. Por otro lado se avecina la entrada en aplicación de la normativa FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act) la cual obliga a efectuar retenciones del 30% de las operaciones efectuadas no solamente a las entidades financieras que no se adecuen a la norma, sino a los consumidores financieros cuando no permitan el suministro de información a las autoridades de los EEUU. Para poder cumplir con esta normativa se requieren modificaciones sustanciales, especialmente en materia de administración de datos personales, además de los costosos desarrollos tecnológicos y operativos que resulten necesarios para cumplir con la entrega de la información requerida dentro de la ejecución de FATCA.

Para suscribirse a Semana Económica por favor envíe un correo electrónico a amejia@asobancaria.com o visítenos en <http://www.asobancaria.com>

Nuevos horizontes tributarios: la reforma estructural y las inquietudes de la banca¹

La banca es un socio estratégico para la administración de los impuestos

Maria Mercedes Cuéllar

Presidenta

Los intermediarios financieros desempeñan un importante papel en el sistema impositivo colombiano, que se deriva de su función primordial en la economía. El año pasado, por ejemplo, por una parte generaron cerca de 5% del PIB y aportaron medio punto porcentual al crecimiento económico. Y por otra parte, fueron uno de los contribuyentes que más pagó impuestos, con un aporte de 11% de los ingresos tributarios nacionales. Esta fue la tercera contribución impositiva más grande, con la misma magnitud que la del comercio y superada sólo por la de la minería (41%) y por muy poco por la de la industria (11,7%). Solo los bancos pagaron por impuestos un 6% de los recaudos nacionales y su pago del tributo de renta representó el 5,0% del importe total de este gravamen. Pero estos no son los únicos aportes del sistema bancario, puesto que participa activamente en el recaudo de todos los tributos que se pagan en los órdenes nacional, departamental y municipal o distrital. La prestación del servicio de recaudo es posible gracias a que se tiene a disposición la tecnología y los diferentes canales que el sistema ha implementado para ello. Todos los impuestos recibidos por la DIAN se canalizaron a través del sistema financiero, el cual también recaudó gran parte de los que se generaron a nivel municipal, correspondiendo por ejemplo para Bogotá al 94% de ellos.

Esta colaboración ha implicado un gran esfuerzo. En términos operativos significa para los bancos el procesamiento de cerca de 12,6 millones de formularios al año, e involucra no sólo la digitalización de la información que estos contienen, sino también la responsabilidad de realizar diferentes verificaciones que le sirven al Estado para controlar el régimen impositivo. Los bancos son los que procesan toda la información del declarante y del pago, y deben generar múltiples reportes que le sirven a la DIAN para sus conciliaciones. Lo anterior sin contar con las retenciones anticipadas efectuadas también por los canales bancarios por medios electrónicos, las cuales mejoran el flujo de caja del Estado y generan información relevante para los procesos de control tributario.

Es por esto que en materia impositiva de terceros la banca desempeña una función fundamental, que podríamos resumir en recepción del pago, traslado de los recursos a las arcas públicas, obtención de información y manejo de acciones de control que le

¹ Documento basado en el discurso pronunciado por la Presidenta de Asobancaria, María Mercedes Cuéllar, en la inauguración del Primer Encuentro Tributario, Nuevos Horizontes Tributarios, que tuvo lugar el 16 de agosto de 2012 en Bogotá.

ayudan al Estado en la fiscalización de sus ingresos. El sistema financiero ha sido un colaborador importante en la implementación de las políticas públicas, no solo las impositivas, sino también en las de otros órdenes, como por ejemplo el recaudo correspondiente a los servicios públicos y a la protección social.

Insistamos en la necesidad de la reforma tributaria estructural

Parece clara la necesidad para el Gobierno de una Reforma Estructural que modifique amplios aspectos impositivos, y que defina no solo el marco legal del tributo sino también el procedimental y el administrativo, con lo cual se alcanzaría la seguridad jurídica necesaria para generar una mayor formalización de la economía y un incremento del espectro inversionista.

La estructura impositiva colombiana en opinión del Gobierno posee serias deficiencias que se han perpetuado en el tiempo. Esto ocurre por ejemplo en el caso del impuesto a la renta, en el cual algunas de las actuales instituciones vienen desde los años 30 del siglo pasado y han sido reproducidas periódicamente desde los años 60. A pesar de que la frecuencia de las reformas tributarias ha aumentado de manera sustancial en las últimas décadas, sus deficiencias no se han eliminado, revelando una preferencia por cambios marginales, antes que por reformas estructurales. Estos cambios han sido inducidos por la urgencia de aumentar los recaudos y, en muchos casos, han ido en contra de la calidad misma de la estructura tributaria.

Estudios del Gobierno sobre el régimen actual han concluido que éste es complejo, poco progresivo, más bien regresivo, inequitativo, ineficiente, distorsionador, no muy competitivo e inestable. El sistema financiero ha identificado que la actual estructura tributaria entorpece su actividad y desestimula la innovación financiera, lo cual dificulta la profundización y la inclusión al sistema. Por lo anterior, es de suma importancia unir esfuerzos y contribuir a complementar el trabajo del Gobierno con el fin de lograr una verdadera Reforma Tributaria, que cuente con el apoyo de todos los sectores de la economía.

Generalmente las reformas estructurales que se emprenden, como ha ocurrido en algunos países de América Latina por la globalización, se direccionan para estabilizar en cada uno el déficit fiscal y fundamentalmente para establecer o encaminar una recuperación del crecimiento económico. El caso de Colombia parece diferente. El Gobierno Nacional ha manifestado que se encuentra trabajando en una reforma que permita modificar el sistema con base en la equidad, la eficiencia, la progresividad y la simplicidad.

Para empezar, está planteado que la reforma se centre en adoptar un sistema tributario más simple, tanto a nivel nacional como regional, pues las normas existentes en la práctica no colaboran en la implementación de algunas de las operaciones que la

tecnología y la globalización exigen. Esta simplicidad también sería conveniente que se extendiera a los procedimientos para su aplicación. Con esto se tenderá a reducir la volatilidad jurídico-fiscal y macroeconómica.

Igualmente, para lograr la implementación de integraciones en grandes operaciones, como recientemente ocurrió con los países del Mila, se requiere uniformidad en la legislación, de manera que puedan llevarse a cabo rápidamente, permitiendo el desarrollo de los mercados que faciliten la transaccionalidad y, por ende, generen un mayor ingreso para todos.

De otra parte, se podrían sustituir impuestos con bases diferenciales como por ejemplo el ICA, por otros con bases más amplias y estables como el IVA o la renta. Se podría diseñar un sistema que combine elementos para lograr mayor recaudo al menor costo posible y que disminuya la evasión existente. Un cambio tan estructural que conlleve replantear el alcance que debe darse a los conceptos tributarios emitidos por la DIAN, procurando contar con funcionarios técnicos que conozcan los diferentes sectores de la economía y con jueces con trayectoria fiscal que asegure la objetividad en el desarrollo de los procesos contenciosos.

Además de los importantes aspectos estructurales atrás mencionados, existen otros que es necesario eliminar, reformar o aclarar y que son meramente puntuales, con lo cual no se quiere afirmar que no resulten trascendentes. Varios de estos afectan a gran parte de los sectores de la economía y su modificación resulta necesaria para lograr beneficios generales y una mayor competitividad económica.

El primero de ellos ha sido mencionado en diferentes foros y escenarios y por distintos actores. No se cansará Asobancaria de poner en evidencia la necesidad de eliminar de forma inmediata el Gravamen a los Movimientos Financieros. La eliminación definitiva del gravamen le traería al país beneficios que con seguridad compensarían la caída en el recaudo que se generaría por su derogación. Desde que este impuesto fue adoptado, el funcionamiento de los mercados financieros se ha visto perturbado notoriamente. Entre otros efectos de este gravamen se destacan la mayor preferencia por el efectivo, el menor valor y número de cheques compensados, el encarecimiento de la fuente de fondos del sistema financiero, el aumento en los costos de operación del sistema de pagos de alto valor y el consecuente proceso de desbancarización de la economía.

Varios estudios demuestran que el incremento del apetito por efectivo generado en nuestra economía, producto de la implementación del gravamen, ha ocasionado graves distorsiones sobre los sistemas de pago, facilitando el manejo de dineros ilícitos en actividades ilegales y estimulando la evasión y elusión de otros impuestos como el arancel y el IVA. Cálculos de Asobancaria señalan que al eliminar el gravamen no sólo se aumentaría la profundización financiera en el país, sino que también se generarían

efectos positivos sobre las tasas de interés y sobre el nivel de tributación del sector financiero. Las distorsiones que ha creado el GMF sobre la economía y sobre el funcionamiento del sistema de pagos ameritan, sin duda, la eliminación de este impuesto de un solo tajo.

También se propone, con el objeto de fomentar la inclusión financiera, con lo que además se lograría reparar el daño que impuestos como el GMF le han hecho, que desde el punto de vista tributario se devuelva a los contribuyentes el interés en la formalización. Con este fin se plantea que se devuelvan tres puntos del IVA a los pequeños establecimientos comerciales responsables de régimen simplificado. Con ello, no sólo se incrementaría la bancarización sino que se permitirá a las autoridades identificar a estos usuarios, reduciéndose así la elusión y la evasión del IVA.

De otra parte, y con el objeto de modernizar y dinamizar el Régimen de Inversión Extranjera de Portafolio es necesario establecer un marco fiscal claro y no discriminatorio. El Gobierno Nacional expidió el Decreto 4800 de 2010 que amplía la gama de operaciones permitidas para los fondos de inversión extranjera. Sin embargo, la norma tributaria se ha quedado rezagada ya que no prevé un régimen tributario acorde con las nuevas operaciones habilitadas. Es por esto que el mercado no se ha desarrollado de la manera esperada, pues los inversionistas del exterior no han encontrado suficiente claridad en la norma, lo cual les impide determinar con precisión el régimen tributario que les aplicaría al realizar una operación u otra.

Así mismo, es aconsejable reglamentar el tratamiento fiscal para las operaciones con derivados. Actualmente no existe una reglamentación sobre el tratamiento fiscal para las operaciones con derivados estandarizados y no estandarizados. El total de las autorretenciones practicadas mensualmente resulta considerablemente superior al impuesto de renta que deben pagar los intermediarios del mercado cambiario al final del año fiscal. En efecto, según cálculos realizados por Asobancaria hace un tiempo, las autorretenciones que deben practicar los intermediarios del mercado cambiario en operaciones con derivados han llegado a representar, en algunos años, más del 200% de las utilidades de dichos contratos, y el saldo a favor de las entidades financieras por impuesto de renta ha representado, en algunas ocasiones, más del 500% del impuesto pagado en operaciones con derivados.

Adicionalmente, y considerando que las operaciones de derivados tienen como propósito fundamental realizar la cobertura de operaciones pactadas en dólares para evitar la generación de pérdidas por diferencia en cambio, se considera que el desconocimiento de la deducción por diferencia en cambio genera un mayor costo a todos los niveles del sector real, lo cual se deriva en una depresión de estos negocios, considerando que muchos países se presentan más competitivos dado que no poseen estas barreras fiscales.

No se debe olvidar en esta reglamentación el Impuesto Municipal de Industria y Comercio. En la actualidad cuenta con diferentes bases gravables según el municipio en el cual se encuentre ubicada la sede fabril o el establecimiento de comercio. Cada uno de ellos tiene su propia interpretación sobre la base gravable y aplica distintas reglas. Además, para las entidades del sistema financiero la Superintendencia Financiera incluyó, a solicitud de la Secretaría de Hacienda, dentro de la base nuevos rubros que no se encuentran establecidos en la Ley. Se propone lograr la simplicidad del tributo, mejorar su equidad y reducir sus costos administrativos, por ejemplo eliminando este impuesto y aumentando el de renta en proporción, recursos que distribuiría la DIAN a nivel regional. Con esto se lograría la centralización de su recaudo, pero se mantendría descentralizada su ejecución de acuerdo con las diferentes necesidades locales.

Otras preocupaciones de la banca relacionadas con el régimen tributario

De otra parte, es necesario abordar nuevas regulaciones para poder estar a la par frente a la implementación de tratados multilaterales y políticas internacionales como FATCA, conocida así por sus siglas en inglés. Esta hace parte de una Ley estadounidense, que en principio no tendría carácter vinculante en Colombia. Esta establece un nuevo régimen de requerimientos de información del Gobierno de Estados Unidos a las entidades financieras de otros países, aplicando una retención del treinta por ciento sobre los ingresos determinables, anuales o periódicos, generados en Estados Unidos entre otros, a menos que la entidad financiera celebre un acuerdo jurídicamente vinculante con la autoridad fiscal de ese país, en el que se obligue a suministrarle información financiera de sus clientes norteamericanos o con residencia o indicios de ciudadanía o residencia en Estados Unidos, o que puedan resultar obligados tributariamente en los Estados Unidos. También deberá procederse a retener igual porcentaje a los clientes de las entidades financieras que no permitan entregar su información a las autoridades norteamericanas.

El cumplimiento de estas obligaciones generaría para la entidad financiera varios conflictos con la legislación nacional, como sería el suministrar información reservada sin autorización del cliente, terminar los contratos de vinculación que tenga con este establecido sin causal objetiva para ello y practicar una retención sin ley que la autorice.

Es por esto que queremos llamar la atención del país y, en especial, del Gobierno Nacional para que tome conciencia de la importancia que tiene asumir una posición frente a dicha regulación, donde se establezca un marco regulatorio que propenda por los intereses de los consumidores financieros y se limiten los riesgos administrativos y legales para las entidades financieras.

Asobancaria considera pertinente también analizar las implicaciones fiscales de la entrada en vigencia de las Normas Internacionales de Información Financiera. Dos años después de la promulgación de la Ley 1314 de 2009, que estableció las reglas para adoptar en el país las normas de contabilidad internacionales, aún no se cuenta con un horizonte específico para los actores económicos obligados a su implementación.

Es de conocimiento general que los esfuerzos normativos se centraron en avanzar en la conformación, estructura y definición de la forma orgánica del Consejo Técnico de la Contaduría Pública. Igualmente se han conformado tres comités técnicos, uno para el sector financiero, otro para el sector real y uno para temas tributarios, cuya labor es presentar recomendaciones para el proceso de convergencia. No obstante, no se han tenido avances en temas fundamentales como la capacitación de los funcionarios, o en el establecimiento de reglas que minimicen los riesgos para los obligados.

Una encuesta realizada al sector financiero demostró la existencia de falencias en aspectos como capacitaciones, cálculos de impactos y una gran preocupación por los sistemas de información, ya que posiblemente sean el elemento que tome más tiempo en modificarse. Adicionalmente, se identificaron cinco elementos críticos, dadas las diferencias existentes entre la normatividad local y las NIIF, a saber: presentación de estados financieros, cargos diferidos, impuestos, cartera de créditos, propiedad planta y equipo, ingresos y gastos, y aspectos técnicos y operativos.

Se evidencia una contradicción entre las Normas Internacionales y las normas contables nacionales, las cuales según se ha expuesto en los comités técnicos antes mencionados, seguirán aplicándose paralelamente. Esto implica que se lleven varias contabilidades con el fin de cumplir con los requerimientos nacionales. Específicamente en el tema de impuestos es necesario llevar una contabilidad que refleje solamente las necesidades del ente fiscalizador, lo cual hace más gravosa la situación de los obligados y aumenta el riesgo de encontrar cifras que no sean consecuentes con la información contable.

Colombia. Principales Indicadores Macroeconómicos

	2009	2010	2011					2012					2013	
			T1	T2	T3	T4	Total	T1	T2	T3	T4	Proy.	Proy.	
PIB Nominal (COP MM)	504,6	543,7	147	152	155	161	616	161,2	164,3	166,3	174,0	665,8	713,7	
PIB Nominal (USD B)	247	284	78	85	81	83	317	90,0	92,0	92,0	96,1	367,6	397,4	
Crecimiento Real														
PIB real (% Var. Interanual)	1,7	4,0	5,0	5,1	7,5	6,1	5,9	4,7	4,9	4,0	4,9	4,6	4,4	
Precios														
Inflación (IPC, % Var. Interanual)	2,0	3,2	3,2	3,2	3,7	3,7	3,7	3,4	3,2	3,0	3,0	3,0	2,71.	
Inflación básica (% Var. Interanual)	2,7	2,6	2,8	3,1	3,0	3,2	3,2	3,0	1,9	2,0	2,8	2,8	...	
Tipo de cambio (COP/USD fin de periodo)	2044	1914	1879	1780	1915	1943	1943	1792	1785	1808	1811	1811	1796	
Tipo de cambio (Var. % interanual)	-8,9	-6,4	(2,5)	-7,1	6,4	1,5	1,5	-4,7	0,2	1,6	-5,4	-6,8	-0,8	
Sector Externo														
Cuenta corriente (% del PIB)	-2,0	-3,1	-2,3	-2,5	-3,5	-3,1	-3,0	-2,0	...	...	...	-2,9.	...	
Cuenta corriente (USD mmM)	-5,0	-8,9	-1,8	-2,2	-2,8	-2,5	-9,4	-1,8	...	...	...	-9,4.	...	
Balanza comercial (USD mmM)	2,1	2,0	1,2	1,7	0,9	-0,6	3,2	1,3	...	...	...		...	
Exportaciones F.O.B. (USD mmM)	32,6	39,5	12,5	14,5	14,2	0,3	41,5	15,2	...	...	...		...	
Importaciones F.O.B. (USD mmM)	30,5	37,5	11,3	12,7	13,3	0,9	38,3	12,7	...	...	...		...	
Servicios (neto)	-2,8	-3,5	-0,9	-1,0	-1,0	-1,2	-4,2	-1,1	...	...	...		...	
Renta de los factores	-9,3	-11,9	-3,2	-4,0	-4,2	-3,7	-15,1	-4,2	...	...	...	...	...	
Transferencias corrientes (neto)	4,6	4,5	1,1	1,1	1,4	1,4	5,0	1,1	...	...	...		...	
Inversión extranjera directa (USD mM)	7,1	6,7	3,5	3,0	3,8	2,9	13,3	3,7	...	...	...		...	
Sector Público (acumulado)														
Bal. primario del Gobierno Central (% del PIB)	-1,1	-1,1	...	...	...	...	-0,1	...	...	...	...	0,2	...	
Bal. del Gobierno Central (% del PIB)	-4,1	-3,9	0,6	1,3	0,9	-2,8	-2,8	...	...	...	...	-2,4	-2,2	
Bal. primario del SPNF (% del PIB)	0,9	-0,1	...	...	...	...	1,1	...	...	...	...	0,1	...	
Bal. del SPNF (% del PIB)	-2,4	-3,1	1,2	2,5	2,3	-1,8	-1,8	...	...	...	...	-1,2	-1,0	
Indicadores de Deuda														
Deuda externa bruta (% del PIB)	22,7	22,4	20,4	20,7	21,7	22,8	22,8	20,6	...	...	...	...	...	
Pública (% del PIB)	15,7	13,7	12,0	11,9	12,5	12,9	12,9	11,9	...	...	...	...	...	
Privada (% del PIB)	7,0	8,7	8,4	8,8	9,2	10,0	10,0	8,8	...	...	...	...	...	
Deuda del Gobierno(% del PIB, Gob. Central)	37,7	38,4	36,3	34,2	35,1	...	35,4	...	...	...	...	35,1	33,9	

Fuente: PIB y Crecimiento Real – DANE y Banco de la República, proyecciones Asobancaria. Sector Externo – DANE y Banco de la República, proyecciones MHCP. Sector Público y respectivas proyecciones - MHCP. Indicadores de deuda – DANE, Banco de la República, Departamento Nacional de Planeación; proyecciones DNP y MHCP.

Colombia. Estados financieros*

	jul-12 (a)	jun-12	jul-11 (b)	Var real anual entre (a) y (b)
Activo	312.900	311.730	271.263	12,0%
Disponible	19.911	22.244	16.920	14,2%
Inversiones	59.172	58.806	54.839	4,7%
Cartera Neta	205.421	202.643	174.777	14,1%
Consumo Bruta	61.883	61.102	51.392	16,9%
Comercial Bruta	129.684	128.095	112.676	11,7%
Vivienda Bruta	17.310	16.890	13.897	20,9%
Microcrédito Bruta	6.041	5.938	5.006	17,1%
Provisiones**	9.497	9.382	8.196	12,5%
Consumo	3.886	3.810	2.993	26,0%
Comercial	4.897	4.871	4.553	4,4%
Vivienda	418	409	408	-0,6%
Microcrédito	296	292	241	19,4%
Otros	28.396	28.036	24.727	11,5%
Pasivo	269.114	268.852	235.103	11,1%
Depósitos y Exigibilidades	196.380	197.455	170.678	11,7%
Cuentas de Ahorro	93.464	96.010	86.326	5,1%
CDT	63.293	60.156	46.687	31,6%
Cuentas Corrientes	32.781	34.236	31.099	2,3%
Otros	6.841	7.053	6.565	1,2%
Otros pasivos	72.734	71.397	64.425	9,6%
Patrimonio	43.787	42.878	36.160	17,5%
Ganancia/Pérdida del ejercicio	3.834	3.416	3.341	11,4%
Ingresos por intereses	14.909	12.656	10.985	31,7%
Gastos por intereses	5.781	4.890	2.342	139,6%
Margen neto de Intereses	9.118	7.757	7.453	18,7%
Ingresos netos diferentes de Intereses	5.707	4.954	5.043	9,8%
Margen Financiero Bruto	14.824	12.712	12.496	15,1%
Costos Administrativos	6.796	5.786	6.096	8,2%
Provisiones Netas de Recuperación	1.928	1.606	1.145	63,5%
Margen Operacional	6.101	5.320	5.255	12,7%
Indicadores				Variación (a) - (b)
Indicador de calidad de cartera	2,91	2,82	2,84	0,07
Consumo	4,70	4,77	4,48	0,22
Comercial	2,03	1,86	2,00	0,03
Vivienda	2,48	2,49	2,98	-0,50
Microcrédito	4,67	4,57	4,78	-0,11
Cubrimiento**	155,59	160,49	161,70	-6,11
Consumo	133,51	130,70	130,03	3,49
Comercial	186,06	204,51	202,46	-16,40
Vivienda	97,33	97,50	98,45	-1,12
Microcrédito	105,02	107,42	100,62	4,40
ROA	2,12%	2,15%	2,08%	0,0%
ROE	15,59%	15,83%	15,83%	-0,2%
Solvencia	n.d	n.d	14,61%	n.d.

1/ Calculado como la diferencia entre ingresos y gastos por intereses menos Prima amortizada de cartera - cuenta PUC 510406

2/ Indicador de calidad de cartera en mora = Cartera Vencida /Cartera Bruta.

*Datos mensuales a julio de 2012 del sistema bancario. Cifras en miles de millones de pesos. Fuentes y cálculos Asobancaria.

** No se incluyen otras provisiones. El cálculo del cubrimiento tampoco contempla las otras provisiones.