

REFORMA TRIBUTARIA ESTRUCTURAL: BUSCANDO CONTRIBUYENTES AGUAS ARRIBA

Por Alvaro Pardo

El informe de la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria contiene un detallado inventario de los desaciertos del régimen tributario vigente, así como un buen número de recomendaciones que sutilmente se enmarcan entre las propuestas de la OCDE¹ en esta materia y un modelo impositivo que supuestamente contribuirá al logro de una sociedad más prospera.

El trabajo de la “Comisión de Sabios”, como también se le llamó, aporta un diagnóstico importante, pero no mucho más allá de lo ya conocido, como el bajo recaudo, la inequidad horizontal, la complejidad del estatuto, su difícil administración, los privilegios tributarios, la debilidad institucional, los pocos logros en la lucha contra la evasión, elusión y el contrabando, el hueco negro de las fundaciones sin ánimo de lucro y el poco interés de los contribuyentes en tributar.

Agrega que el recaudo se concentra en un número reducido de personas jurídicas y muy poco en las personas naturales, y destaca las distorsiones que los privilegios, como operar en zonas francas, exenciones, rentas líquidas y contratos de estabilidad jurídica, han generado en la economía.

Propone para las personas naturales eliminar los esperpentos del IMAN E IMAS, y volver a un impuesto único de renta, establecer unas tarifas que reflejen progresividad, gravar las pensiones altas, eliminar el impuesto al patrimonio y gravar los dividendos con un descuento impositivo del 20% para las personas jurídicas; propone crear el impuesto a las utilidades empresariales de entre el 30 – 35%, teniendo como base las utilidades contables de las empresas, evitando de esa forma, dice la Comisión, la proliferación de exenciones, ingresos no constitutivos de renta y deducciones, y eliminar los parafiscales remanentes.

En el análisis de los impuestos indirectos, la Comisión reitera lo que ya sabíamos sobre el IVA, que los bienes excluidos superan los estándares internacionales y que se debe elevar hasta niveles del 19% para conjurar la grave crisis fiscal, un legado de los irresponsables hacedores de la política económica del país, que por razones extra-económicas² se negaron a frenar a tiempo el gasto público, el despilfarro y la fuga de capital nacional hacia los paraísos fiscales.

Señala que avanzar en la descentralización implica entregar mayores competencias a las entidades territoriales, pero que antes se debe corregir la dispersión impositiva, la desactualización de las bases tributarias, entre ellos el avalúo catastral y el impuesto predial de inmuebles rurales

¹ OCDE. Tax Administration 2015. Comparative information on OCDE and Other Advances and emerging Economies.

² Extra-económicas como repartir la mermelada para ganar las reelecciones o repartir privilegios tributarios o elevar el gasto público para favorecer una determinada candidatura presidencial.

improductivos y de engorde, que poco o nada aportan al desarrollo económico. En esta materia, las propuestas representan un significativo avance para fortalecer las finanzas territoriales.

¿Por qué es necesaria una reforma estructural al estatuto tributario?

Principalmente el país requiere un cambio a fondo de su estatuto tributario para elevar con urgencia el recaudo y corregir el enorme déficit fiscal generado por los últimos gobiernos, que de manera irresponsable gastaron más de lo que le ingresaba a las arcas públicas y porque hicieron caso omiso a las señales de mercado que indicaron desde el 2011 que su mayor fuente de recursos, la explotación minero-energética, había iniciado la fase depresiva de los precios internacionales. Otras razones para reformar el estatuto tributario son:

- El estatuto se convirtió en una colcha de retazos que responde a intereses particulares plasmados en artículos, párrafos e incisos de reformas recurrentes, complejas y a la medida.
- El estatuto se transformó en un medio para congraciarse con audiencias específicas mediante la inclusión de deducciones, exenciones y descuentos tributarios,
- El estatuto es una caja de pandora que esconde enormes privilegios a empresas nacionales y extranjeras, pero que exige de los contribuyentes sin representación política aportes fiscales para mantener la burocracia estatal, servir la deuda pública, invertir en proyectos públicos y financiar los programas sociales.

Eliminar el IVA para turistas extranjeros, por ejemplo, quienes de entrada se benefician de la enorme devaluación del peso colombiano, y anunciarlo en un congreso del sector, es muestra del manejo populista e improvisado de la política tributaria³; los sobrecostos de Reficar expresan la indolencia corrupta (por acción u omisión) de dos gobiernos que se limitan a mutuas inculpaciones, y la indelicadeza del ministro de Minas y Energía, Tomás González, a cerca de los contratos públicos con los que su esposa se lucra⁴, son muestras de la improvisación, corrupción y permisividad con respecto a los recursos aportados por los contribuyentes.

Así las cosas, el diagnóstico de la Comisión es parcial, no abordó temas cruciales ni ahondó en las razones del bajo nivel de recaudo, pasó por encima del costo fiscal de los privilegios tributarios, no exploró otros escenarios para la provisión de recursos públicos y mantuvo un estado de cosas que no blinda al estatuto tributario de la corrupción y la cooptación de intereses particulares, que es

³ <http://www.reportur.com/colombia/2016/02/25/santos-eliminara-iva-de-los-paquetes-turisticos/>

⁴ <http://www.elespectador.com/noticias/investigacion/el-ministro-de-minas-y-los-contratos-de-connecta-articulo-616462>

donde se encuentra su principal debilidad. Se aprobará una reforma estructura para seguir en lo mismo.

La Comisión propuso elevar el IVA y ampliar la base de contribuyentes con argumentos que ya son lugares comunes, como que una reforma estructural elevará el empleo de calidad, corregirá la inequidad y con ella avanzaremos hacia la construcción de una sociedad próspera. ¿No son los mismos argumentos de las últimas 15 reformas al estatuto tributario?

Las propuestas de la Comisión de Expertos para el sector minero-energético

Recomienda la Comisión al gobierno “estudiar la posibilidad de que, para nuevos proyectos petroleros y mineros en Colombia, se establezca un sistema que responda en mayor grado al comportamiento de los precios internacionales y de las utilidades de las empresas. Ello puede hacerse mediante la adopción de un sistema de regalías como el chileno o el peruano, o bien sustituyendo parte del régimen de regalías por un nuevo impuesto a la renta de recurso que permita descontar las regalías pagadas”.

Esta habría sido una excelente propuesta en el 2002-2003, cuando empezó el boom de los precios de los bienes energéticos de la canasta exportadora. Trece años después de que las grandes mineras se quedaron con las ganancias extraordinarias generadas por el alza de precios, y justo cuando estamos en la peor parte del ciclo depresivo, se trata de una propuesta extemporánea y aislada que poco o nada contribuye a solucionar los problemas de hoy.

Una propuesta a fondo relacionada con el sector extractivo ha debido empezar por analizar la realidad contable de las principales compañías mineras que operan en el país, por ejemplo:

- Drummond Coal Mining LLC reportó cifras diferentes en sus informes contables entregados al gobierno nacional. En unos, dice que sus ingresos operacionales fueron de \$144 mil millones de pesos y en otros \$146 mil millones de pesos en el año 2013. Esta diferencia implicó menores ingresos para el fisco nacional. ¿Alguien de la DIAN o de la superintendencia de Sociedades requirió a esta compañía por dicha inconsistencia?
- El precio implícito de venta de carbón por parte de la compañía Drummond Coal Mining LLC fue de US\$7,2 por tonelada, cuando el precio del carbón en bolsas rondaba los US\$60 dólares. ¿Alguien requirió a esta compañía por supuesta manipulación de los precios de transferencia?
- ¿Puede la DIAN explicar porque el precio implícito de exportaciones (ingresos operacionales / toneladas exportadas) es de US\$129 en la mina La Loma y de solo US\$7,2 en la mina de El Descanso, ambas operadas por Drummond?
- Los saldos a favor de las seis principales compañías mineras (cinco multinacionales y una nacional), doblan lo que estas compañías pagaron por impuesto de renta. Los saldos a favor

sumaron \$306 mil millones de pesos en los años 2013 y 2014, en contraste con el pago de impuesto de renta por \$159 mil millones en el mismo periodo. ¿Requirió la DIAN a alguna de estas compañías para verificar los cuantiosos gastos operacionales en administración y ventas? ¿Han visto los enormes descuentos por depreciación de activos?

- Las estrategias tributarias de las más grandes compañías mineras llevaron a reducir sus obligaciones tributarias y a exigir devoluciones de los saldos a favor. El fisco nacional le debe a Cerro Matoso S.A por los años 2013 y 2014 la suma de \$126 mil millones de pesos; \$60 mil millones de pesos a Cerrejón Zona Norte y \$54 mil millones de pesos a Prodeco. ¿Alguien fiscaliza la certeza de las deducciones?
- Las deducciones declaradas por las grandes mineras pasaron de \$3,5 billones en el 2013 a \$2,5 billones en el 2014. ¿Con estas deducciones, en qué queda la cacareada renta minera?
- La tasa efectiva de tributación (impuesto a cargo / utilidad bruta), en el 2014 fue del 1% para Prodeco, 3% para Drummond, y 5% Cerro Matoso. ¡Y se quejan de que Colombia tiene el impuesto de renta más alto del mundo!

La mejor reforma estructural es obligar a las empresas a pagar lo justo

Los contribuyentes no hay que buscarlos río arriba, aquí, entre estas cuentas, están los recursos que el país necesita para reducir el déficit fiscal sin perseguir, ni atropellar a quienes pagar impuestos les significa reducir el nivel de bienestar de sus familias.

Porque no pensar, por ejemplo, en exigirle a Mineros S.A. que pague regalías del 4% y no del 0,4% por la explotación de oro en Colombia; exigirle a Cerro Matoso que no deduzca de sus impuestos los US20 millones que le pagó al Gobierno por la prórroga de su contrato minero; porque no exigirle a la DIAN que anule el concepto 015755 de 2005 que autorizó a las mineras deducir las regalías de sus impuestos en una clara extralimitación que reformó el artículo 360 de la Constitución Nacional; porque no exigirle a DRUMMOND que la venta de sus derechos mineros se haga en el país, bajo las normas nacionales, y no en paraísos fiscales para evadir el pago de impuestos.

Si realmente la “Comisión de Sabios” hubiese querido llegar al fondo de las cosas, no estaría proponiendo reformas extemporáneas a las regalías, sino recomendando cambios soberanos, legítimos y radicales al modelo minero. Por ejemplo:

- Contratos de asociación minera, como ya existen en hidrocarburos, en los que el Estado aporta a la sociedad los minerales de su propiedad y el sector privado los recursos para explotarlos en una alianza 50%-50%
- Restablecimiento del impuesto a la remesa de utilidades que tan exitosamente se mantiene en Chile. (y las mineras no se han ido)
- Revisión de los compromisos de los contratos de estabilidad jurídica y caducidad inmediata por incumplimiento de los mismos. (estos contratos ya fueron eliminados, pero el país sufrirá sus consecuencias fiscales por varios años más)
- Fortalecer la autoridad tributaria para que pueda verificar la información entregada por las compañías mineras y darle dientes para que sancione a aquellas que evaden el pago de

impuestos mediante comercializadores creados en paraísos fiscales y el uso de los precios de transferencia para reportar menores ingresos operacionales.

- Romper con la fragmentación estatal para permitir que todas las entidades competentes en materia de minería puedan intercambiar información y evitar la presentación de informes, balances y declaraciones con cifras inconsistentes o disímiles.

El problema no es solo reformar estructuralmente el estatuto tributario, el asunto es blindarlo de la cooptación empresarial y erradicar los privilegios que inducen a la perpetuación de la inequidad social, pero sobre todo obligar a estas compañías a pagar lo justo, lo que establecen las normas abiertamente debatidas y consensuadas, sin marrullas ni trampas.