

Análisis del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2006*

* Este documento fue elaborado por la Contraloría Delegada para Economía y Finanzas Públicas.

Contenido

Introducción	5
I. El proyecto de presupuesto 2006	9
II. Impacto fiscal del proyecto de presupuesto 2006	11
III. Sustitución de fuentes de financiamiento: Privatizaciones por deuda ...	12
IV. Evolución de la estructura del presupuesto	14
V. Homeostasis presupuestal	15
VI. El Presupuesto y el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).....	16
6.1 El MFMP: ¿un documento que describe metas o un instrumento objetivo de estabilidad fiscal?	16
6.2 Inconsistencia del MFMP y el proyecto de presupuesto 2006	17
6.3 Observaciones	22
VII. Subestimación de los beneficios tributarios en el MFMP.....	24
7.1 Beneficios tributarios en IVA.....	30
7.2 Beneficios tributarios omitidos para el impuesto sobre la renta: Deducciones especiales.....	37

Introducción

En atención a la invitación que las Comisiones Terceras y Cuartas de la Cámara y Senado del Congreso de la República, hicieron al Contralor General para comentar el proyecto de Presupuesto General de la Nación para el año 2006, se presenta este documento que contiene las observaciones del organismo de control fiscal en relación con el manejo de las finanzas públicas.

La primera parte de este documento describe las fuentes y los usos del proyecto de presupuesto para 2006 y los compara con sus equivalentes para 2005. Allí se destaca un crecimiento de 13,1%, muy por encima de la inflación programada para 2006 (4,5%). En este análisis se enfatiza la separación que claramente se puede hacer de los recursos del crédito para servir la deuda (un tercio del total), frente al resto de los componentes del presupuesto. Es como si fueran dos tipos de presupuesto: el de la deuda, con su propia dinámica frente al resto. No es coincidencia que de manera reiterada en la programación presupuestal de los últimos años se contemple cubrir los vencimientos del capital y los intereses de la deuda con nueva deuda.

La segunda parte del documento analiza el impacto fiscal del proyecto de presupuesto de 2006. Allí se calcula el déficit fiscal del proyecto, el cual se está incrementando en \$2,3 billones con respecto al déficit programado para 2005, al pasar de \$18 billones a \$20,3 billones, respectivamente. Ello implica que como proporción del tamaño de la economía el déficit aumenta de 6,4% en 2005 a 6,8% en 2006, explicado fundamentalmente por el gasto en intereses, que representa 4,7% del PIB en 2005 y pasaría a 5,3% en 2006.

La tercera parte de este trabajo evidencia una inconsistencia entre el presupuesto aprobado para 2005 (Ley 901 de 2004) y el Marco Fiscal de Mediano Plazo—MFMP. Mientras en el primero se aprobó \$2,8 billones de recursos por privatizaciones, seis meses después, el segundo los reduce a cero y los sustituye por más deuda. Es preocupante la falta de claridad y transparencia con la que se viene programando el rubro de privatizaciones.

En las observaciones al proyecto de presupuesto de 2005, la Contraloría advirtió la sobreestimación del este rubro como fuente de financiamiento. Ello se convierte en un riesgo para las finanzas públicas porque ante la inflexibilidad para ajustar el gasto una vez ha sido programado, una reducción de las privatizaciones se traduce en un incremento de la deuda de la misma magnitud. Esto es efectivamente lo que el gobierno reconoce en el MFMP, presentado al Congreso de la República el pasado 15 de junio de 2005.

La cuarta parte de este trabajo presenta la evolución del presupuesto en una perspectiva de largo plazo. Esta evolución revela el problema estructural básico de las finanzas del gobierno. Se trata del componente deuda que explica casi la mitad del crecimiento del presupuesto en estos 16 años. Mientras en 1990 los recursos del crédito representaban el 17,6% de las fuentes totales, en 2006 esta participación se duplicará al 37%. Así mismo, el servicio de la deuda representó en 1990 el 19,9% del total de los gastos del presupuesto y en 2006 pasará a representar el 35,1%. La evolución de esta estructura, manifiesta no solo un preocupante sesgo deficitario por la alta participación de la deuda, sino también el escaso gasto productivo, dada la reducida contribución de la inversión al crecimiento del presupuesto.

La quinta parte examina el principio de homeostasis presupuestal, el cual establece que el crecimiento real del presupuesto de rentas, incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, guardará congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico. Si se atendiera este principio, con respecto al presupuesto de 2004, el del 2005 se excedió en \$4,3 billones y el del 2006 se excede en \$8,7 billones. Ello, desde luego, significa que los recursos necesarios para financiar el presupuesto están por encima de los que normalmente genera el crecimiento de la economía.

La sexta parte de este documento analiza la consistencia del proyecto de presupuesto de 2006 con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, de acuerdo con lo establecido en la Ley 819 de 2003, según la cual el MFMP será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto. Así las cosas, se destaca que al contrastar los problemas estructurales de las finanzas públicas, sobre todo los que explican el creciente déficit del gobierno nacional central—GNC con las metas propuestas en el MFMP surge la inquietud de si esas metas son real y objetivamente

alcanzables. Se enfatiza en la carencia de mecanismos, instrumentos y responsables para garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Adicionalmente, el MFMP presenta un superávit primario permanente para el sector público consolidado de 2,7% del PIB y reduce su nivel de deuda de 46,6% en 2006 a 38,4% del PIB en 2015. Sin embargo, el documento que presenta el MFMP omite discriminar la evolución del balance fiscal del GNC y del resto del sector público, y tampoco presenta sus correspondientes niveles de deuda ni los supuestos macroeconómicos (tasa de cambio, tasa de interés, crecimiento, etc) utilizados para alcanzar la meta global propuesta. A este respecto, la tarea de la Contraloría es verificar la consistencia de este instrumento para velar por su cumplimiento. Además, el trabajo proyecta las cifras del gobierno hacia el 2009, año en el cual se termina la vigencia de algunas medidas transitorias en impuestos y en la liquidación de transferencias territoriales. Ello con el propósito de comprobar esa consistencia en un período más largo al del proyecto de presupuesto que se está estudiando.

En este sentido, se evidencia una inconsistencia entre el nivel de deuda descendente del MFMP frente al incremento del déficit fiscal del GNC de 6,88% del PIB en 2006 a 7,54% en 2009. Esta afirmación se sustenta en que si la deuda del gobierno explica el 77,9% de la deuda total, entonces, no es posible reducir la del sector público consolidado cuando el déficit del GNC se está incrementando.

Así mismo, para compatibilizar el creciente déficit del gobierno con una reducción del déficit consolidado a 1% del PIB en 2009, el sector descentralizado tendría que lograr un superávit de 5,94% del PIB, lo cual es irreal e inconveniente. El nivel de superávit de 2004 del sector descentralizado fue de 4,6% del PIB. Pensar en seguir aumentándolo plantea inquietudes de sostenibilidad porque no consulta la realidad de las empresas y entidades públicas. Las reservas de hidrocarburos están en declive y si el valor de las exportaciones se han sostenido es más por el efecto precio; la ley 617 de 2000 estableció el año 2004 como el año límite que termina la transición de ajuste para departamentos y municipios. La exigencia de los indicadores de gastos de funcionamiento sobre los ingresos corrientes de libre destinación se estabilizan a partir de 2004 con efectos prácticos sobre 2006. Es decir, en el sector descentralizado no se puede esperar más superávit fiscal. Adicionalmente, Colombia Telecomunicaciones presenta problemas de

viabilidad financiera a mediano plazo, en virtud de que no ha accedido a la tecnología móvil y se quedó en la telefonía fija, también por la competencia y por los grandes pasivos que presionan sus finanzas como son los pensionales y el valor rescate de los *joint ventures*.

La séptima y última parte del trabajo evidencia la subestimación de los beneficios tributarios en el MFMP. En el caso del IVA no se incluye absolutamente ningún beneficio y esta omisión subestima la realidad del gasto tributario que la norma pretende se haga explícito de acuerdo con la Ley 819 de 2003. En este sentido, la Contraloría encuentra un costo fiscal por \$2,5 billones como beneficio del regimen simplificado y también para destinación en general y para las importaciones en particular. Así mismo, para el caso del impuesto sobre la renta también se omitió los beneficios tributarios relacionados con deducciones especiales. Allí se presenta un amplio análisis de lo que son estos beneficios “invisibles” para contribuir a otorgarle la transferencia y divulgación que necesita este tema de los beneficios tributarios.

Al igual que en años anteriores, esperamos que el contenido del documento resulte útil para las deliberaciones económicas de la Cámara y el Senado y, desde luego, ponemos a disposición del órgano legislativo el concurso de la CGR para profundizar las observaciones aquí ilustradas o aquellas de iniciativa de los Señores Congresistas.

ANTONIO HERNÁNDEZ GAMARRA

I El proyecto de presupuesto de 2006

El proyecto de presupuesto de 2006 asciende a \$105,4 billones, el cual se incrementa en \$12,2 billones (13,1%) con respecto al presupuesto que está vigente para 2005. Dentro de las fuentes que financian este presupuesto, el crédito interno y externo se está aumentando en \$9,3 billones (crece 31,5% en relación con 2005) y explica el 76,4% del crecimiento total de las fuentes de financiación. Los ingresos tributarios, por su parte, se aumentan en \$4,5 billones (crece 11,2%) y explica el 37,1% del crecimiento. Presupuestalmente, los recursos por privatizaciones son inferiores en \$1,8 billones (decrecen 64,3%)

En cuanto a los usos del presupuesto, en 2006 los gastos de funcionamiento se aumentan en \$6,2 billones (crece 12,5%) y explica el 50,5% del crecimiento total de los usos. El servicio de la deuda se aumenta en 4,3 billones (crece 13,3%) y explica el 35,5% del crecimiento total. Finalmente la inversión se aumenta en \$1,7 billones (crece 15%) y explica el 14% del crecimiento total.

Cuadro 1. Fuentes y Usos del Presupuesto 2006

\$ miles de millones

Fuentes y usos	2005	2006	Variaciones		Contribución al crecimiento
			Absoluta	Porcentual	
Fuentes	93.188	105.393	12.205	13,1	100,0
Tributarios	40.465	44.987	4.522	11,2	37,1
Crédito interno y externo	29.643	38.972	9.329	31,5	76,4
Privatizaciones	2.800	1.000	-1.800	-64,3	-14,7
Otros no tributarios	20.280	20.434	154	0,8	1,3
Usos	93.188	105.393	12.205	13,1	100,0
Funcionamiento	49.115	55.273	6.158	12,5	50,5
Servicio de la deuda	32.699	37.036	4.337	13,3	35,5
Inversión	11.374	13.084	1.710	15,0	14,0

Fuente: MHCP y cálculos CGR

De esta estructura de fuentes y usos se puede separar claramente dos tipos de presupuestos: Uno para la deuda y otro para el resto de ingresos y gastos

no relacionados con ella. El cuadro 2 muestra esta separación y la correspondencia entre fuentes y usos que existe para cada uno de ellos. El presupuesto para deuda representa un poco más de la tercera parte del total y tiene un valor de créditos en exceso por \$1,9 billones que financian el exceso de usos en el resto del presupuesto, el cual presenta un faltante en esta misma cantidad.

Ello se traduce en que el presupuesto de deuda tiene su propia dinámica frente al resto de los componentes del gasto. La programación contempla cubrir los vencimientos del capital y los intereses de la deuda con nueva deuda. En este sentido, ha cobrado especial importancia para el manejo de la deuda interna, los canjes de títulos TES. Es decir, el gobierno se anticipa al vencimiento de los TES para intercambiarlos por nuevos títulos que extienden su plazo.

La deuda dejó de cumplir su función natural cual era la de financiar el gasto de inversión, con el fin de garantizar los retornos para su propios repago. Ahora la deuda financia más deuda sin un sentido productivo de la misma. El crecimiento de los intereses año tras año le quita espacio al resto del gasto.

Cuadro 2.
Deuda y Resto de Presupuesto 2006

\$ miles de millones

Fuentes y Usos	Deuda	%	Resto	%	Total
Fuentes	38.972	37	66.421	63	105.393
Usos	37.036	35	68.357	65	105.393
Diferencia	1.936		-1.936		-

Fuente: MHCP y Cálculos CGR

Al examinar el presupuesto sin deuda, se evidencia que los ingresos se aumentan \$2,8 billones y solamente crecerán 4,5%, es decir, casualmente equivalente al aumento de la inflación, mientras que los gastos se aumentan en \$7,8 billones con un incremento del 13%, es decir, casi tres veces la inflación (cuadro 3). Ello es un indicador de que el presupuesto está programado para gastar más de lo que sus fuentes de ingresos sanas le pueden permitir.

Cuadro 3. Presupuesto sin deuda

\$ miles de millones

Fuentes y usos	2005	2006	Variaciones	
			Absoluta	Porcentual
Fuentes	63.545	66.421	2.876	4,5
Usos	60.489	68.357	7.868	13,0

Fuente: MHCP y cálculos CGR

II Impacto fiscal del proyecto de presupuesto 2006

Para ilustrar el impacto fiscal del presupuesto de 2006, es necesario descontar del presupuesto total (\$105,4 billones), los recursos correspondientes a los establecimientos públicos² (\$10,1 billones) y a las amortizaciones de deuda (\$21 billones), para comparar la diferencia que de allí se derive (\$74,3 billones)¹ con los ingresos totales de la Nación (\$54 billones)³. El déficit fiscal que de allí resulta asciende a los \$20,3 billones (cuadro 4).

Si a este déficit se le adicionan las amortizaciones de deuda (\$21 billones), se tienen las necesidades totales de financiamiento, las cuales ascienden a \$41,3 billones. El proyecto de presupuesto tiene contemplado financiar estas necesidades de la siguiente manera: \$10,2 billones con crédito externo, \$28,8 billones con crédito interno, \$1 billón con privatizaciones y los restantes \$1,3 billones con otros recursos.

Ahora bien, el déficit fiscal del proyecto de presupuesto de 2006 se está incrementando en \$2,3 billones con respecto al déficit de 2005, lo cual implica que como proporción del tamaño de la economía el déficit aumenta

¹ Este monto se destina a las transferencias territoriales (16,3 billones), los intereses (\$16 billones), las pensiones (15 billones), el gasto militar (\$9,5 billones), la inversión (\$8,9 billones) y el funcionamiento del Estado (\$8,6 billones)

² Desde el punto de vista fiscal, los recursos de los establecimientos públicos son neutrales, debido a que estas entidades no incurren en deuda para su financiamiento.

³ Igualmente no contienen los recursos del crédito ni el de los establecimientos públicos. Los componentes son: Ingresos tributarios (45,2 billones), rentas parafiscales (\$0,6 billones), fondos especiales (\$4 billones) y recursos de capital (\$4,1 billones). Estos últimos están integrados por excedentes financieros de las empresas, rendimientos financieros, recuperación de cartera, reintegros y recursos no apropiados.

de 6,4% en 2005 a \$6,8% en 2006. Ello obedece fundamentalmente al crecimiento del gasto en intereses, el cual representa 4,7% del PIB en 2005 y asciende a \$5,3% en 2006.

Cuadro 4.
Impacto fiscal del presupuesto de 2006

Concepto	\$ billones		Var. % 06/05	% del PIB	
	2005	2006		2005	2006
Presupuesto Total	93,2	105,4	13,1	33,5	35,1
- Establecimientos públicos	7,5	10,1	34,1	2,7	3,4
- Amortizaciones de deuda	19,5	21,0	7,8	7,0	7,0
Presupuesto Nación sin amortizaciones de deuda (1)	66,2	74,3	12,3	23,8	24,8
Transferencias territoriales (SGP)	15,2	16,3	7,1	5,5	5,4
Intereses	13,2	16,0	21,3	4,7	5,3
Pensiones	13,9	15,0	8,2	5,0	5,0
Gasto militar	8,5	9,5	11,7	3,0	3,2
Inversión	8,0	8,9	11,8	2,9	3,0
Funcionamiento Estado	7,4	8,6	15,6	2,7	2,9
Ingresos Totales (2)	48,2	54,0	12,0	17,3	18,0
Ingresos tributarios	40,7	45,2	11,1	14,6	15,1
Rentas parafiscales	0,5	0,6	11,1	0,2	0,2
Fondos especiales	3,3	4,0	22,2	1,2	1,3
Recursos de capital	3,7	4,1	12,3	1,3	1,4
Déficit Fiscal (3)=(2)-(1)	-18,0	-20,3	13,0	-6,4	-6,8
+ Amortizaciones de deuda	-19,5	-21,0	7,8	-7,0	-7,0
Necesidades de financiamiento	-37,4	-41,3	10,3	-13,4	-13,8
Financiamiento	37,4	41,3	10,3	13,4	13,8
Crédito externo	9,7	10,2	5,4	3,5	3,4
Crédito interno	21,8	28,8	32,2	7,8	9,6
Privatizaciones	2,8	1,0	-64,7	1,0	0,3
Otros	3,2	1,3	-58,5	1,1	0,4

Fuente:MHCP y cálculos CGR

Estas cifras evidencian la ausencia de cualquier intento por ajustar esta tendencia a seguir profundizando el déficit fiscal del gobierno nacional central.

III Sustitución de fuentes de financiamiento: privatizaciones por deuda

Al igual que con las observaciones de hace un año al proyecto de presupuesto de 2005, la Contraloría evidencia que en este proyecto de presupuesto para 2006, también existen fuentes de financiamiento que tienen incertidumbre. Un monto de privatizaciones de la magnitud programada en el presupuesto de 2005 por \$2,8 billones más un monto por \$1 billón en el presupuesto de

2006, acumula en este rubro \$3,8 billones, de los cuales, hasta la fecha de publicación de estas observaciones no se ha logrado enajenar ninguno de los activos programados. Pero, esta es precisamente la otra dificultad que tiene el presupuesto: ¿cuáles son los activos a privatizar y a cuánto equivale la valoración de cada uno de ellos, para completar \$3,8 billones?

De acuerdo con los requisitos establecidos en la ley 226 de 1995, y siendo incierta la disponibilidad en el mercado de compradores que quieran acceder a estos activos, surge la siguiente inquietud: Dado que hasta la fecha no ha sido factible obtener ningún recurso de los previstos por privatizaciones en lo corrido de 2005 ¿qué garantiza que en 2006 se podrá enajenar activos por el billón de pesos programado?. Lo cierto es que el gobierno ha reconocido la imposibilidad de poder conseguir el monto previsto por privatizaciones para 2005 y ha sustituido esta fuente de financiación por mayor deuda.

En el Marco Fiscal de Mediano Plazo, en el financiamiento del gobierno central para 2005, el rubro de privatizaciones aparece programado en cero y para 2006 aparece programado \$1 billón. El cuadro 5 muestra como ha variado la programación de las fuentes de financiamiento para el 2005. En el presupuesto aprobado por el Congreso de la República, mediante la Ley 921 de 2004, los recursos del crédito interno y externo ascendieron a \$29,5 billones y las privatizaciones por \$2,8 billones, para un total de \$32,3 billones. Esta misma suma es reprogramada seis meses después en el Marco Fiscal de Mediano Plazo para cada uno de sus componentes así: Los recursos del crédito se aumentan en \$2,8 billones y las privatizaciones se reducen en

Cuadro 5.
Programación de crédito y privatizaciones en 2005

% del PIB

Rubro de financiamiento	Presupuesto	MFMP	Diferencia
Recursos del crédito	29.543	32.356	2.813
Interno	19.881	25.609	5.728
Externo	9.662	6.747	-2.915
Privatizaciones	2.800	-	-2.800
Total	32.343	32.356	13

Fuente: MHCP: Presupuesto 2005 y MFMP

⁴ Las cifras aquí citadas se pueden consultar en el documento del Ministerio de Hacienda y crédito público: Marco Fiscal de Mediano Plazo de junio de 2005, Capítulo X, Plan Financiero de 2006, Cuadro 10.8.

este mismo monto. Además, dentro de los recursos del crédito, el externo se reduce en \$2,9 billones y el interno se incrementa en \$5,7 billones⁴.

Por lo tanto, la CGR reitera su preocupación por la falta de claridad y transparencia con la que se viene programando el rubro de privatizaciones o enajenación de activos. En las observaciones al proyecto de presupuesto de 2005, la Contraloría había advertido la sobreestimación del rubro privatizaciones como fuente de financiamiento. Ello se convierte en un riesgo para las finanzas públicas porque ante la inflexibilidad para ajustar el gasto una vez ha sido programado, una reducción de las privatizaciones se traduce en un incremento de la deuda de la misma magnitud. Esto es efectivamente lo que el gobierno reconoce que modificó en el MFMP.

IV Evolución de la estructura del Presupuesto

En una perspectiva analítica más amplia, el cuadro 6 muestra que entre 1990 y 2006 el presupuesto se incrementa 21,5 puntos del PIB. Por el lado de las fuentes de financiamiento, el 48,9% de este incremento está explicado por recursos de crédito o deuda y sólo un 27,6%, por los ingresos tributarios. Otros recursos no tributarios como los excedentes financieros de empresas y las rentas parafiscales explican el 22%. Las privatizaciones explican el 1,5% restante. Respecto de los usos, el 53,5% del incremento se explica por los gastos de funcionamiento dentro de los cuales se encuentran las transferencias (incluyen SGP y seguridad social como pensiones). Luego, está el servicio de la deuda que explica el 44,5% del incremento y finalmente la inversión con el 2%.

Cuadro 6.
Evolución estructura del Presupuesto

\$ billones

Fuentes y Usos	1990	2006	Variación Absoluta	Contribución al crecimiento
Fuentes	13,2	34,8	21,5	100,0
Tributarios	8,9	14,8	5,9	27,6
Crédito interno y externo	2,3	12,9	10,5	48,9
Privatizaciones y concesiones	0,0	0,3	0,3	1,5
Otros no tributarios	2,0	6,7	4,7	22,0
Usos	13,2	34,8	21,5	100,0
Funcionamiento	6,7	18,2	11,5	53,5
Servicio de la deuda	2,6	12,2	9,6	44,5
Inversión	3,9	4,3	0,4	2,0

Fuente: CGR-CDEFP

Esta evolución del presupuesto revela el problema estructural básico ya evidenciado atrás. Se trata del componente deuda el cual explica casi la mitad del crecimiento del presupuesto en estos 16 años. Mientras en 1990 los recursos del crédito representaban el 17,6% de las fuentes totales, en 2006 esta participación se duplicaría al 37%. Así mismo, el servicio de la deuda representó en 1990 el 19,9% del total de los gastos del presupuesto y en 2006 pasaría a representar el 35,1%. La evolución de esta estructura manifiesta no solo un preocupante sesgo deficitario del presupuesto por la alta participación de la deuda, sino el escaso gasto productivo, dada la reducida contribución de la inversión al crecimiento del presupuesto.

V Homeostasis presupuestal

El artículo 21 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto-Ley 111 de 1996) establece el principio de homeostasis presupuestal, el cual consiste en que el crecimiento real del presupuesto de rentas, incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, guardará congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico.

El cuadro 7. Principio de homeostasis presupuestal

§ billones

Estados del proyecto	2004	2005	2006	Crec. 06/05
Proyecto de presupuesto (nominal) (1)	81,7	93,2	105,4	13,1
Proyecto de presupuesto (real) (2)	81,7	88,8	96,1	8,3
Crecimiento real economía	4,0	4,0	4,0	
Homeostasis presupuestal (real) (3)	81,7	85,0	88,4	4,0
Homeostasis presupuestal (Nominal) (4)	81,7	88,9	96,7	8,8
Diferencia (1) - (4)	0,0	4,3	8,7	

Fuente: MHCP-DGPN

En términos nominales el presupuesto de rentas estaría creciendo 13,1% (supuesto de inflación de 4,5%), mientras la economía tiene proyectado crecer el 8,8% nominal. Aplicar el principio de homeostasis presupuestal implica que el presupuesto de 2006 no podría superar un monto de \$96,7 billones. Es decir, \$8,7 billones por debajo de lo presupuestado en el actual proyecto (cuadro 7).

VI El Presupuesto y el Marco Fiscal de Mediano Plazo -MFMP

La Ley 819 de 2003 establece que el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el cual debe contener, entre otras, el Plan Financiero (PF) y el Programa Macroeconómico Plurianual (PMP) con el fin de buscar el superávit primario necesario para hacer sostenible la deuda pública. El MFMP se convierte en el instrumento que define el presupuesto dentro de un contexto que garantice la viabilidad futura de las finanzas públicas.

La Ley 819 también establece que el MFMP será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto. Esa razón induce a la Contraloría para presentar un análisis de consistencia entre el presupuesto 2006 y el MFMP presentado el pasado 15 de junio a las Comisiones Económicas por parte del Ministerio de Hacienda.

6.1 El MFMP: ¿un documento que describe metas o un instrumento objetivo de estabilidad fiscal?

Al contrastar los problemas estructurales de las finanzas públicas, sobre todo los que explican el creciente déficit del gobierno nacional central—GNC con las metas propuestas en el MFMP surge la inquietud de si esas metas son real y objetivamente alcanzables. El gasto público del GNC presenta fuertes inflexibilidades, toda vez que buena parte del mismo está atado al cumplimiento de la misma Constitución y de normas preexistentes. Así mismo, el GNC asume el papel de responsable de última instancia del resto del sector público⁵, sobrecargando su capacidad de cumplimiento con los ingresos corrientes y presionando por un mayor endeudamiento.

En la medida que el MFMP no haga explícito las políticas, los mecanismos, los instrumentos, los sectores, los plazos y los responsables para conseguir esas metas de superávit primario (2,7% del PIB para el sector público consolidado) planteadas año a año hasta el 2015 por este documento, este

⁵ Sobre este aspecto ver CGR (2005): “Situación de las Finanzas del Estado y Cuenta General del Presupuesto y el tesoro 2004”. Páginas 100 a 107. Agosto de 2005.

no será un instrumento eficaz para buscar la estabilidad fiscal y macroeconómica. En este sentido, el MFMP presentado por el gobierno no contiene los instrumentos ni los responsables para garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos. Tampoco incorpora los mecanismos adecuados para el manejo de las finanzas públicas en el mediano plazo.

6.2 Inconsistencia del MFMP y el proyecto de presupuesto 2006

Cuando el MFMP propone superávit primarios de 2,7% del PIB para el consolidado del sector público, desde 2007 hasta 2015, y a ello asocia un nivel de deuda que para este período desciende como proporción del PIB de 46,6% en 2006 a 38,4% en 2015, surge la necesidad de conocer cómo se llegó a estas metas. Lamentablemente, el documento MFMP presentado por el gobierno omite información relacionada con los supuestos macroeconómicos de tasa de cambio, tasa de interés, proporción de endeudamiento interno y externo del GNC, déficit total del GNC y superávit fiscal del resto del sector público, lo que hace difícil evaluar la viabilidad de estas metas.

No obstante, en esta sección se efectúa un ejercicio de derivación del déficit del GNC y del resto del sector público a partir de la información que presenta el documento MFMP. En primer lugar, el cuadro 8 presenta en las dos primeras columnas la información aportada por el MFMP: la deuda neta de activos financieros externos y el superávit primario (sin intereses) del sector público consolidado. A partir de estas dos variables se estima el balance fiscal total del sector público. Para ello hay que tener una estimación de los intereses de la deuda para restarlos al superávit primario y obtener así el balance fiscal del consolidado.

El cálculo de los intereses toma como referente el último dato publicado en el MFMP que corresponde al año 2006. En la medida que se tenga previsto que de ahí en adelante la deuda desciende como % del PIB, se deduce, entonces, que los intereses también toman una tendencia a disminuir de manera proporcional a la reducción en el *stock* de deuda. De esta manera se estima que a partir de un nivel de deuda de 46,6% del PIB en 2006 asociada

a un nivel de intereses de 4,6% del PIB, se llega a un nivel de deuda de 38,4% en 2015 asociado a un nivel de intereses de 3,7%.

En consecuencia el déficit fiscal consolidado para todo el sector público se disminuye en un punto del PIB para todo el período de análisis. Es decir, de 2% del PIB en 2006 se reduce a 1% del PIB en 2015 (cuadro 8).

Ahora bien, debido a que dentro de esta senda el documento MFMP no identifica el componente del GNC del resto del sector público, el siguiente paso es estimar la senda del GNC. Una forma técnicamente idónea de proyectarlo es considerando algunos supuestos macro como crecimiento económico, inflación, tasa de cambio, tasa de interés, importaciones (balanza de pagos), precio de los *commodities* (petróleo: importación, utilidades y regalías), estado de P&G del Banco de la República (utilidades), incluso el impacto fiscal del TLC, etc. Desafortunadamente, el MFMP no proporciona esta información por lo cual se opta por un ejercicio más sencillo, pero no por ello, menos técnico.

La última información disponible sobre las finanzas del GNC es la que trae el documento MFMP para el año 2006. A partir de allí se proyectan componentes vegetativos para ingresos y gastos. Para el primer caso se mantiene la participación de los ingresos de 2006 en el PIB. Para el segundo caso, se utiliza un criterio muy conservador al estimar el crecimiento de los gastos con la inflación⁶. Ello por su puesto implica un ajuste, toda vez que una senda de gasto así proyectada reduce el mismo como proporción del PIB⁷. Adicional a estos componentes vegetativos de ingresos y gastos, se incorpora el efecto de las medidas transitorias, cuya aplicación termina en 2007, 2008 y 2009

El cuadro 9 presenta los resultados de este escenario pasivo. Allí se reproduce para 2007 a 2009 un nivel de ingresos vegetativos de 16,01% del PIB, el mismo de 2006. Luego, en 2007 se elimina el impuesto al patrimonio (0,15% del PIB); adicionalmente, en 2008 se termina la aplicación del 10% de la sobretasa al impuesto sobre la renta del 10% (0,34%) y el gravamen a los

⁶ Se hace el supuesto que de 4,5% en 2006 se reducirá a 4% en 2007, 3,5% en 2008 y de ahí en adelante a 3%.

⁷ También el PIB se estima en un crecimiento del 4% real para todo el período considerado. Con el crecimiento del PIB real y la inflación se estima el PIB nominal.

movimientos financieros vuelve al tres por mil (0,16%). Además, en 2009, la reducción de recaudo acumulada de 2007 y 2008 se contrarresta parcialmente con la culminación de la exención al 30% de la reinversión de utilidades (0,31%).

Cuadro 8.
Estimación del balance fiscal total

% del PIB

Año	Deuda neta de activos financieros externos	Superavit primario sector público consolidado	Intereses	Balance fiscal consolidado
2006	46,6	2,6	4,6	-2,0
2007	46,1	2,7	4,5	-1,8
2008	45,2	2,7	4,4	-1,7
2009	44,1	2,7	4,3	-1,6
2010	43,8	2,7	4,2	-1,5
2011	42,8	2,7	4,1	-1,4
2012	41,5	2,7	4,0	-1,3
2013	40,6	2,7	3,9	-1,2
2014	39,4	2,7	3,8	-1,1
2015	38,4	2,7	3,7	-1,0

Fuente: DGPN-MHCP y cálculos CGR

Por otra parte, en 2009 se regresa al sistema anterior de liquidación de transferencias atadas a los ingresos corrientes de la Nación. El impacto de esta medida implica mayores gastos por 1,22% del PIB. Así las cosas, este escenario pasivo de proyección arroja que de un déficit de 6,88% del PIB del GNC en 2006, se incrementará a un déficit de 8.3% del PIB en 2009.

Cuadro 9.
Escenario pasivo del GNC

% del PIB

Concepto	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ingresos totales	15,61	15,74	16,01	16,01	16,01	16,01
Ingresos vegetativos	15,61	15,74	16,01	16,01	16,01	16,01
Medidas transitorias				0,00	0,00	0,00
-10% sobretasa en renta					0,00	0,00
-Impuesto al patrimonio				0,00	0,00	0,00
-Un punto % GMF					0,00	0,00
+Exención 30% reinversión utilidades						0,00
Gastos totales	21,43	22,16	22,89	22,87	22,79	22,75
Gastos vegetativos	21,43	22,16	22,89	22,87	22,79	22,75
Medidas transitorias						0,00
+Transf. Territ. Régimen anterior						0,00
Balance fiscal	-5,82	-6,42	-6,88	-6,86	-6,78	-6,74

Fuente: Cálculos CGR

Obviamente, estos resultados son propios de un escenario pasivo, susceptible de mejorar. Lastimosamente, el MFMP no suministra medidas de política que permitan hacer proyecciones orientadas a mitigar o sustituir las rentas que dejarían de recibirse o los ingresos necesarios para cubrir los mayores gastos.

No obstante, la única información conocida y a la cual se puede recurrir para utilizarla en un ejercicio constructivo, son los anuncios que el gobierno ha hecho y que se han conocido a través de los medios de comunicación. Por ejemplo, reducir la tarifa del impuesto sobre la renta al 32% y eliminar el impuesto a las remesas de utilidades.

Al simular estos anuncios sobre el escenario pasivo y adicionalmente se evita que las transferencias territoriales vuelvan a ser atadas a los ingresos corrientes para su liquidación manteniendo la regla vigente, se obtiene un escenario activo mejorado. El cuadro 10 muestra los resultados de esta última simulación. De un déficit de 6,88% del PIB en 2006 se llegaría con estas medidas a un déficit de 7,54% del PIB en 2009.

Cuadro 10.
Escenario activo 2 del GNC

% del PIB

Concepto	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ingresos totales	15,61	15,74	16,01	15,86	15,36	15,21
Ingresos vegetativos	15,61	15,74	16,01	16,01	16,01	16,01
Medidas transitorias				-0,15	-0,65	-0,34
-10% sobretasa en renta					-0,34	-0,34
-Impuesto al patrimonio				-0,15	-0,15	-0,15
-Un punto % GMF					-0,16	-0,16
+Exención 30% reinversión utilidades						0,31
Anuncios				0,00	-0,01	-0,46
-Tarifa impuesto renta 32%						-0,45
-Impuesto de remesas					-0,01	-0,01
Gastos totales	21,43	22,16	22,89	22,87	22,79	22,75
Gastos vegetativos	21,43	22,16	22,89	22,87	22,79	22,75
Medidas transitorias						0,00
+Transt. Territ. Régimen anterior						0,00
Balance fiscal	-5,82	-6,42	-6,88	-7,01	-7,44	-7,54

Fuente: Cálculos CGR

Alternativamente, se podría plantear un escenario donde se hagan permanentes las medidas transitorias próximas a perder vigencia. En este caso, prácticamente se estaría reproduciendo hacia adelante el nivel de déficit fiscal del año 2006. El cuadro 11 muestra el resultado de este último ejercicio.

Cuadro 11.
Escenario activo 1 que extiende las medidas transitorias

% del PIB

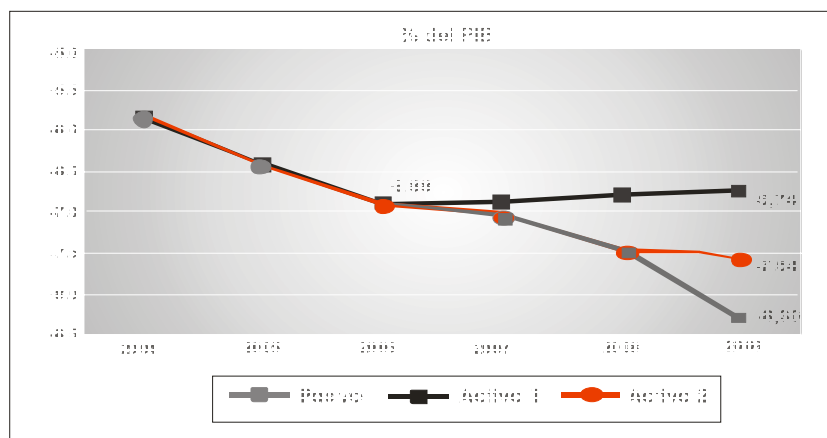
Concepto	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ingresos totales	15,61	15,74	16,01	16,01	16,01	16,01
Ingresos vegetativos	15,61	15,74	16,01	16,01	16,01	16,01
Medidas transitorias				0,00	0,00	0,00
-10% sobretasa en renta					0,00	0,00
-Impuesto al patrimonio				0,00	0,00	0,00
-Un punto % GMF					0,00	0,00
+Exención 30% reinversión utilidades						0,00
Gastos totales	21,43	22,16	22,89	22,87	22,79	22,75
Gastos vegetativos	21,43	22,16	22,89	22,87	22,79	22,75
Medidas transitorias						0,00
+Transf. Territ. Régimen anterior						0,00
Balance fiscal	-5,82	-6,42	-6,88	-6,86	-6,78	-6,74

Fuente: Cálculos CGR

Lo cierto es que en cualquiera de estos escenarios, se obtiene que en el mejor de los casos hacia 2009 se mantendría el nivel de déficit mostrado explícitamente para el año 2006, el cual es muy elevado frente a lo previsto en el MFMP para el consolidado como habrá de oportunidad de explicar más adelante.

La gráfica 1 ilustra un resumen del balance fiscal para cada uno de los ejercicios analizados atrás. Allí se presenta como escenario pasivo aquel en el cual se terminan las normas transitorias sobre impuestos y transferencias territoriales; como escenario activo 1 se presenta aquel que resultaría de proyectar el efecto permanente de las medidas transitorias o de otras equivalentes. El escenario activo 2 es el que combina el agotamiento de las medidas transitorias con las medidas activas anunciadas y la permanencia del sistema vigente de liquidación de transferencias territoriales.

Gráfica 1.
Balances fiscales de los escenarios pasivo y activos



Así las cosas, en el cuadro 12 se retoma, en la primera columna, el balance fiscal consolidado estimado en el MFMP (cuadro 8), en la siguiente columna se muestra el déficit fiscal calculado para el GNC del escenario activo 2, y por diferencia, la columna 3, estima el superávit fiscal del sector descentralizado. Los resultados evidencian que para lograr las cifras del balance fiscal consolidado asociadas a unas metas de superávit primario permanente de 2,7% del PIB, se requiere del crecimiento de un superávit del sector descentralizado⁸.

6.3 Observaciones

Frente a estas estimaciones, la Contraloría tiene los siguientes cuatro comentarios:

- 6.3.1 Existe una inconsistencia entre el nivel de deuda descendente de 46,6% del PIB en 2006 a 44,1% en 2009 (mostrada atrás en el cuadro 8) y el incremento del déficit fiscal del GNC de 6,88% del PIB en 2006 a 7,54% en 2009. Esta afirmación se sustenta en que si la deuda del gobierno explica el 77,9% de la deuda de todo el sector público, entonces, no es posible reducir la deuda del sector público consolidado cuando el déficit del GNC se está incrementando.

Cuadro 12.
Balance fiscal consolidado, CGN y descentralizado
% del PIB

Año	Balance fiscal consolidado	GNC	Descentralizado
2006	-2,00	-6,88	4,88
2007	-1,80	-7,01	5,21
2008	-1,70	-7,44	5,74
2009	-1,60	-7,54	5,94

Fuente: Cálculos CGR

⁸ Si se toma el escenario activo 1 los argumentos presentados para el escenario activo 2 se mantienen por cuanto el alto nivel de déficit del gobierno exigiría un superávit de 4,9% del PIB en el sector descentralizado. Ello seguiría siendo irreal e inconveniente.

6.3.2 Es irreal e inconveniente que el sector descentralizado produzca un superávit de la magnitud que plantea este ejercicio para el 2009 (5,94% del PIB). El nivel de superávit de 2004 fue de 4,6% del PIB, pensar en seguir aumentándolo plantea inquietudes de sostenibilidad porque no consultan la realidad de las empresas y entidades públicas. Las reservas de hidrocarburos están en declive y si el valor de las exportaciones se han sostenido es más por el efecto precio; la ley 617 de 2000 estableció el año 2004 como el año límite que termina la transición de ajuste para departamentos y municipios. La exigencia de los indicadores de gastos de funcionamiento sobre los ingresos corrientes de libre destinación se estabilizan a partir de 2004 con efectos prácticos sobre 2006. Es decir, de allí no se puede esperar más superávit fiscal. Adicionalmente, Colombia Telecomunicaciones presenta problemas de viabilidad financiera a mediano plazo, en virtud de los pasivos pensionales y los *joint ventures* en cabeza de la antigua Telecom.

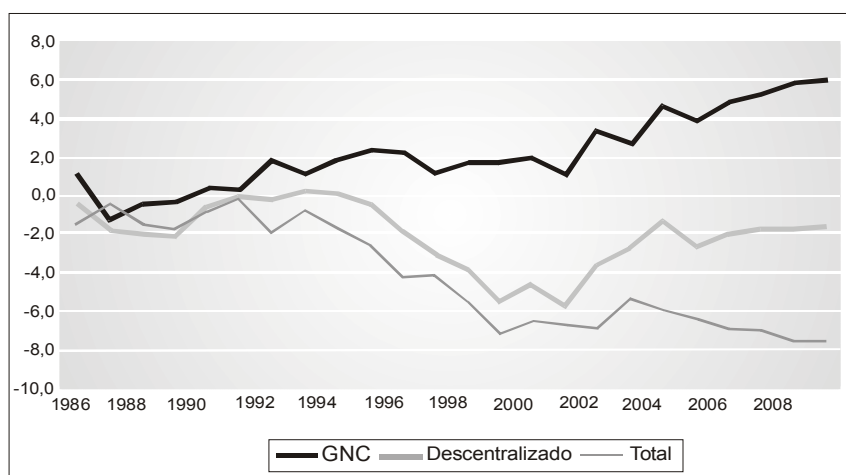
Es inconveniente que el sector descentralizado se vea sometido a producir superávit fiscal porque ello implica un sacrificio de la inversión. De todos es conocido que la inversión productiva y rentable social y económicamente está en el sector descentralizado. Por ejemplo, si el déficit del gobierno no fuera de la magnitud que es, probablemente Ecopetrol podría utilizar buena parte de sus utilidades para exploración, es decir, invertir en su propio negocio para sostenerse hacia delante. El Sena, el ICBF, el Fosyga, seguramente podrían profundizar su acción social si no tuvieran una restricción para ejecutar sus propios recursos.

6.3.3 Además, el criterio para escoger cuál escenario o cuál combinación de ellos, o incluso, con otro tipo de políticas activas, no debería estar orientado exclusivamente por la aspiración de lograr un nivel del déficit fiscal consolidado, sino, que debería también considerar los efectos sobre la demanda interna, la inversión y el crecimiento económico. Es deseable más integralidad en el manejo de la política económica. Por ejemplo, el artículo 363 de la Constitución establece los principios de equidad, eficiencia y progresividad que debe atender el sistema

tributario. Las reformas impositivas deberían atender estos principios.

- 6.3.4 La gráfica 2 ilustra la proyección hasta el 2009 de lo que serían los balances fiscales del GNC, el sector descentralizado para alcanzar las metas globales propuestas por el MFMP. Allí se observa que entre más déficit en el GNC más superávit se requiere en el sector descentralizado. Es decir, las dos curvas divergen cuando lo que se requiere es que converjan. El gobierno tiene que ajustarse y el sector descentralizado tiene que invertir sus recursos.

Gráfica 2.
Balance fiscal total, del GNC y del sector descentralizado



VII Subestimación de los beneficios tributarios en el MFMP

Incluir los beneficios tributarios como parte integral del presupuesto público o como un informe anexo al mismo, es una medida de transparencia fiscal relativamente reciente⁹. Conocer el valor que el Estado deja de percibir por

⁹ Ver estándares internacionales: “Manual de Transparencia Fiscal”. FMI, disponible en www.imf.org y también en “Pacto Fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos”. CEPAL. LC/G.1997/Rev.1-P. Julio de 1998. En Colombia se estableció a través de la ley 819 de 2003 sobre responsabilidad y transparencia fiscal.

la concesión de incentivos o beneficios tributarios es una decisión de política fiscal que asigna recursos, por esta vía, a determinados sectores económicos o contribuyentes específicos. En ausencia de estos beneficios, el gobierno obtendría efectivamente este recaudo. Lo que piden las normas y estándares a este respecto, es hacer explícito en el presupuesto público esta renuncia al recaudo.

Lograr mayor transparencia divulgando y haciendo pública esta información, seguramente permitirá evaluar la efectividad de los incentivos y beneficios fiscales otorgados en las distintas reformas tributarias y que se han venido acumulando a través del tiempo, en función de los resultados alcanzados. Ello, desde luego, abre la posibilidad de que el Gobierno y el Congreso de la República puedan definir la conveniencia de mantenerlos, sustituirlos por gasto directo o eliminarlos definitivamente. En este sentido, sería conveniente que el Marco Fiscal de Mediano Plazo—MFMP incluyera, además de su medición, aspectos relacionados como el objetivos específicos que persiguen estos beneficios, los beneficiarios reales, los resultados en términos de los fines de políticas sectoriales y su impacto sobre la estructura tributaria de acuerdo a lo establecido en el artículo 363 de la Constitución Política.

Buscarle una función efectiva a los beneficios tributarios debería ser uno de los objetivos del MFMP, con el fin de evitar que sea un documento más de declaraciones para cumplir con la norma. Por ejemplo, la legislación española establece que las exenciones y beneficios fiscales solo se pueden conceder por un término de cinco años y extenderse por un período más, si así lo aconseja la evaluación que sobre su efecto realice el poder legislativo¹⁰. Si bien en Colombia no existe un término de caducidad para estos beneficios, el Congreso de la República si tiene la posibilidad de decidir sobre su conveniencia si cuenta, desde luego, con los elementos de juicio necesarios que evalúen el efecto neto entre la renuncia fiscal y la generación de inversión, empleo y crecimiento del sector beneficiado.

Infortunadamente, en Colombia se volvió una práctica común la concesión de beneficios de manera indiscriminada y por periodos ilimitados de tiempo, sin que ello obedezca a una estrategia clara de política pública orientada a

¹⁰ Constitución Española.

fomentar o incentivar algún o algunos renglones de la economía. Muchos de los beneficios que hoy existen, han estado vigentes por más de treinta años y sobre ellos no se ha hecho una evaluación que permita determinar si conviene o no mantenerlos. Más aún, los beneficios concedidos en las últimas dos reformas tributarias no han sido justificados y han seguido la tendencia de establecerse por un período de tiempo largo. Por ejemplo, los nuevos servicios hoteleros gozarán de exención del impuesto de renta por treinta años, los servicios de ecoturismo por veinte años y el transporte fluvial por quince años. Las actividades que se establezcan bajo esta legislación conservan el derecho de la exención en virtud de la figura de “situación jurídica consolidada” y, por tanto, por más que otra norma pretenda eliminar estos beneficios, el Gobierno se ve abocado necesariamente a renunciar a este recaudo potencial.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, la Contraloría llama la atención sobre la utilidad del MFMP en línea con los objetivos perseguidos por la Ley 819 de 2003. El MFMP ni siquiera hizo el esfuerzo por reconocer el verdadero impacto de los beneficios tributarios en Colombia. El numeral f) del artículo 1 de esta ley, establece, como parte del contenido del MFMP, la estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes. Además, el artículo 7 de la misma ley señala que debe hacerse explícito el impacto fiscal de los beneficios tributarios que se propongan en la respectiva exposición de motivos del proyecto de Ley y el Ministerio de Hacienda debe informar sobre la consistencia entre dicho costo y el MFMP vigente. Adicionalmente, el artículo 87 de la Ley 788/02 ya había establecido que “para efectos de transparencia fiscal el Gobierno Nacional presentará anualmente... un informe detallado en el que se deberá evaluar y hacer explícito el impacto fiscal de los beneficios, así como de su fuente de financiación, ya sea por aumento de ingresos o disminución de gasto”.

El propósito de la legislación no es obtener formalmente una cuantificación de lo que puede considerarse “beneficios tributarios”, sino procurar el análisis del impacto fiscal que causan dichos beneficios atendiendo la necesidad de consistencia macroeconómica. Por esta razón, además de requerirse un análisis integral de los beneficios tributarios en el entorno de política económica es necesario que éste involucre todos los tratamientos preferenciales en todos los impuestos del orden nacional.

Si no es posible hacer este análisis para todo el universo de beneficios vigentes, por lo menos es de esperar que los beneficios otorgados recientemente sean cuantificados e incluidos. La Ley 788 de 2002 concedió 12 nuevos beneficios en el impuesto de renta¹¹ y, a pesar de haber ampliado la base de IVA para incorporar un buen número de alimentos, excluyó de este impuesto a las importaciones de maquinaria con destino al sector exportador, los contratos de reaseguro¹², la importación de bienes y equipos destinados al gobierno nacional o a entidades de derecho público del orden nacional¹³, la importación de maquinaria y equipos para proyectos o actividades exportadoras de certificados de reducción de emisiones de carbono¹⁴, las materias primas químicas para producir plaguicidas, insecticidas y fertilizantes, el azufre natural, los fosfatos de calcio naturales, la madera, los árboles de vivero, los reactivos de diagnóstico¹⁵; eliminó el IVA implícito a la importación de bienes excluidos y producidos en el país; amplió la exención a los servicios de publicidad¹⁶ y pasó a exentas las partidas arancelaria de carnes y lácteos y el alcohol carburante con destino a la mezcla con gasolina para automotores¹⁷. Adicionalmente, estableció, transitoriamente (2003-2005) un descuento gradual del IVA pagado en la adquisición o importación de maquinaria industrial¹⁸.

¹¹ Las exenciones son: 1. Renta por venta de energía eléctrica generada con base en los recursos eólicos, biomasa o residuos agrícolas; 2. Renta por prestación del servicio de transporte fluvial con embarcaciones y planchones de bajo calado; 3. Renta por servicios hoteleros prestados en nuevos hoteles; 4. Renta por servicios hoteleros prestados en hoteles que se remodelen y/o amplíen; 5. Servicio de ecoturismo; 6. Aprovechamiento de nuevas plantaciones forestales y las inversiones en nuevos aserríos para dicho aprovechamiento; 7. Los nuevos contratos de arrendamiento financiero de inmuebles construidos para vivienda; 8. Los nuevos productos medicinales y el software, elaborados en Colombia y amparados con nuevas; 9. La utilidad en la enajenación de predios destinados a fines de utilidad pública aportados a patrimonios autónomos; 10. La prestación de servicios de sísmica para el sector de hidrocarburos (Art. 18 de la Ley 788/02, que adicionó el art. 207-2 al Estatuto Tributario. 11. Estableció como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR). Art. 20 del la Ley 788/02, que modifica el art. 52 del ET. 12. Creó un descuento tributario para las empresas que presten servicios de acueducto y alcantarillado equivalente al 40% de la inversión que realicen en otras empresas regionales para ampliar la cobertura del servicio (Art. 104 de la Ley 788/02).

¹² Art. 32 de la Ley 788 de 2002, que modificó el Art. 427 del ET.

¹³ Art. 95 de la Ley 788 de 2002, que modificó el Art. 428 del ET.

¹⁴ Art. 95 de la Ley 788 de 2002, que modificó el Art. 428 del ET.

¹⁵ Art. 30 de la Ley 788/02 que modificó el art. 424 del ET.

¹⁶ Art. 36 de la Ley 788/02 que modificó el art. 476 del ET.

¹⁷ Art. 31 de la Ley 788/02, que modificó el art. 477 del ET.

¹⁸ Art. 40 que adicionó el art. 485-2 al ET.

La Ley 863 de 2003, por su parte, excluyó de IVA el café en grano sin tostar, la avena, el sorgo, las habas de soya y la semilla de algodón, para siembra¹⁹, extendió la exención de las importaciones a las adquiridas por compañías de financiamiento comercial para darlos en leasing o entregarlos a un patrimonio autónomo y a los contribuyentes sometidos a Ley 550/99²⁰, estableció la devolución de dos puntos del IVA cuando se adquieran bienes y servicios con tarjetas crédito y/o débito u otros medios de pago²¹ y estableció, transitoriamente (2004 a 2007), la deducción del 30% del valor de compra de activos fijos productivos incluida la modalidad de leasing financiero²².

Sin embargo el MFMP omite la mención y cuantificación de buena parte de estos beneficios. Allí solo se incluye el costo fiscal de la deducción del 30% por la adquisición de activos fijos por \$860 MM, el de las rentas exentas por \$1.502 MM y los descuentos tributarios por \$84 MM. En total revela beneficios tributarios de \$2.447 MM. En el capítulo VI del MFMP estos datos tienen diversas presentaciones por sector económico y tipo de contribuyente. Así el capítulo aparece como una respuesta formal a la exigencia de la Ley 819 de 2003 y no presenta un análisis de los mismos para satisfacer los objetivos ya indicados. Aún si el objetivo fuera la sola medición, ella es insuficiente. No incluye, por ejemplo, los beneficios concedidos en el IVA y en el impuesto sobre la renta se limita únicamente a presentar los beneficios que explícitamente se identifican como “rentas exentas” y “descuentos tributarios”, cuando las normas tributarias permiten muchos otros beneficios, los cuales reducen la base gravable para liquidar el impuesto a través de las “deducciones especiales”.

Para lograr una buena aproximación tanto en el análisis como en la medición de los beneficios tributarios, es útil tener como referente las reflexiones conceptuales de algunos textos especializados. El FMI sugiere determinar una estructura tributaria de referencia y considerar “gasto tributario”²³ todas las desviaciones de dicho parámetro. Bajo esta orientación, la tarea consiste en lograr definir el esquema básico que se convertiría en el punto de

¹⁹ Art. 10 de la Ley 863/03, que adicionó el art. 424 del ET.

²⁰ Art. 12 de la Ley 863/03, que modifica el parágrafo del art. 428 del ET.

²¹ Art. 33 de la Ley 863/03, que modifica el art. 850-1 del ET.

²² Art. 68 de la Ley 863/03, que modifica el art. 158-3 del ET.

²³ Es un concepto equivalente al beneficio tributaria usado en este documento.

referencia para establecer las desviaciones calificables como “gasto tributario”. Gran parte de los países utilizan uno de tres criterios, o alguna combinación de ellos, para definir la estructura que se considera norma o parámetro: i) aproximación conceptual, p.e. a partir de la definición de una línea base “pura” de Impuesto al Valor Agregado; ii) aproximación por referente legal, es decir usar las normas impositivas del país como parámetro²⁴ (p.e. sujetos pasivos del impuesto) y iii) una aproximación que incluye solamente el costo análogo a un gasto de subsidio (criterio aplicado en Alemania). Cualquiera sea el criterio adoptado, es importante especificarlo no sólo porque es parte de la información que garantiza la transparencia fiscal, sino también porque de allí depende el nivel de “gasto tributario” que se estime.

Craig y Allan²⁵ proponen como elemento clave para promover un alto nivel de transparencia, desarrollar un set “estándar” de leyes impositivas que pueden ser usadas como punto de referencia por los países de forma individual e internacionalmente para identificar regímenes preferenciales y estimar sus costos. Este estándar se definiría de acuerdo con la práctica generalmente aceptada tanto en los parámetros como en las concesiones que hacen parte de los regímenes preferenciales²⁶.

En Colombia, los beneficios tributarios del nivel nacional podría cuantificarse sobre dos impuestos básicamente: IVA e Impuesto a la renta, por ser los que mayor recaudo generan y los que mayores beneficios otorgan. El impuesto sobre la Renta grava todos los ingresos susceptibles de generar un incremento en el patrimonio: de los ingresos deduce los costos y gastos necesarios para el desarrollo de la actividad económica, es decir, aquellos que tienen relación de causalidad con la generación del ingreso. Así, toda norma que permita apartarse de este principio sería un beneficio tributario y su costo fiscal debe connotarse como “gasto tributario”. El IVA por su parte grava el valor que se añade a los bienes y servicios en los procesos producción y distribución. De esta manera todo valor agregado que esté

²⁴ Por ejemplo Francia define el gasto tributario como una pérdida de recursos impositivos que no ocurriría bajo la aplicación general de la ley impositiva.

²⁵ Craig Jon and Allan William. Fiscal transparency, tax expenditures and processes: an international perspective. En Seminario Regional de Política Fiscal. Compendio de documentos 2002. Santiago de Chile. 14º. Enero 28-30 de 2002

²⁶ Craig Jon and Allan William. Op. Cit.

exonerado de este impuesto también tendría el carácter de beneficio tributario. No obstante, en este impuesto es difícil cuantificar el costo fiscal de las exenciones debido a las múltiples modalidades de exoneraciones.

7.1 Beneficios tributarios en IVA

Aunque el MFMP omite los beneficios tributarios otorgados en este impuesto, es evidente que las normas sobre reformas tributarias han otorgado beneficios a través de distintas modalidades como las siguientes:

- Operan dos regímenes: el régimen simplificado y régimen común. El primero no está obligado a declarar.
- Exclusiones por destinación
- Exclusiones por destinación para importaciones
- Exención de dos puntos de tarifa para pagos con tarjeta de crédito y débito
- Devolución del IVA pagado en la compra de materiales de construcción

En relación con los dos regímenes, los responsables del impuesto se clasifican según el tamaño de su actividad. El valor agregado que generan los pequeños productores y comerciantes se clasifican en el régimen simplificado, lo que implica que cuando realizan su producto directamente o través de otros pequeños comerciantes²⁷ quedan fuera del alcance del tributo puesto en virtud de que la norma los exonera de la obligación de declarar.

El cuadro 13 muestra una estimación del valor agregado correspondiente al régimen simplificado, a partir de la diferencia entre el valor agregado registrado en las cuentas nacionales (PIB) y el valor agregado revelado en las declaraciones de IVA. Esa diferencia asciende a \$74,4 billones para 2004, pero dentro de esta cifra no solamente está el componente de valor agregado no declarado por los agentes del régimen simplificado, sino, también la evasión. Al tomar el dato estimado por la DIAN para la evasión del IVA (24%), es posible discriminar esta cifra y derivar lo correspondiente al régimen simplificado.

²⁷ Cuando el régimen simplificado vende a responsables del régimen común o a grandes contribuyentes, opera la retención del impuesto y, por tanto allí se generaría el tributo.

Así las cosas, el valor agregado estimado para la evasión durante 2004 asciende a \$58,7 billones y el atribuido al régimen simplificado se estimaría en \$15,9 billones, el cual arrojaría un costo fiscal de \$2,5 billones a una tarifa general del 16%²⁸ (cuadro 13).

Cuadro 13.
PIB Vs. Valor Agregado declaraciones de IVA

Miles de millones \$

Estructura del IVA	2000	2001	2002	2003	2004
PIB	174.896	188.559	203.430	230.091	255.984
- Impuestos Indirectos netos	13.550	15.787	16.792	19.741	23.207
+ Servicios de intermediación financiera medidos directamente	6.778	7.504	7.999	9.772	11.937
= Valor Agregado comparable (1)	168.124	180.276	194.637	220.122	244.714
Valor Agregado registrado en declaraciones (2)	117.078	130.076	140.468	157.658	170.010
1. Exportaciones Netas	7.700	6.825	6.808	9.055	9.564
2. Bienes y servicios no cubiertos por el gravamen	60.394	70.078	77.549	77.186	82.805
3. Bienes y servicios cubiertos por el gravamen	49.012	53.302	57.417	73.975	82.473
4. Devoluciones netas	28	129	1.306	2.558	4.832
Valor Agregado no registrado en declaraciones (3)=(1)-(2)	51.046	50.200	54.169	62.464	74.704
Fuente: DANE para PIB y DIAN-Declaraciones de IVA. Cálculos CGR					58.731
					15.973
					2.556

El cuadro 13 también muestra el valor agregado correspondiente a los bienes y servicios declarados pero no cubiertos por el gravamen, ya sea por exclusiones o por exenciones²⁹, cuyo valor asciende a \$82.8 billones. Esta cifra incluye todas las actividades de la economía, incluso algunas como la educación, la administración pública y los servicios sociales las que por conveniencia técnica y política se mantienen excluidas del impuesto.

El cuadro 14 discrimina por sectores la composición de este valor agregado no cubierto por el gravamen. Los servicios de intermediación financiera es el sector que más explica las exclusiones y las exenciones, el 34,4% del total (\$28,5 billones). Si bien la literatura y la técnica tributaria ha discutido la pertinencia de gravar con IVA la pura actividad de intermediación, es innegable el valor agregado que esta actividad genera por fuera de su actividad natural. Por ejemplo, dentro del sector financiero se encuentra clasificada la actividad aseguradora, la cual presta servicios distintos a la intermediación y que actualmente se encuentran excluidos del IVA como el caso de la venta de pólizas de seguro de vida.

²⁸ Ello bajo el supuesto de que todo el valor agregado del régimen simplificado fuera objeto de gravamen.

²⁹ La diferencia entre la exclusión y la exención es que la primera no hace parte de la base gravable (aunque se declara), mientras la segunda si bien hace parte de la base gravable su tarifa es cero.

Cuadro 14.
Valor Agregado no cubierto por IVA, según sectores

SECTOR	\$MM	participación %
Intermediación financiera	28.515	34,44
Suministro de electricidad, gas y agua	10.942	13,21
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	9.990	12,07
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	6.564	7,93
Construcción	5.561	6,72
Comercio	5.254	6,34
Administración pública y defensa; seguridad social de afiliación obligatoria	4.184	5,05
Explotación de minas y canteras	3.029	3,66
Servicios sociales y de salud	2.682	3,24
Agricultura, ganadería, caza y actividades de servicio conexas	1.789	2,16
Otras actividades de servicios comunitarios sociales y personales	1.599	1,93
Industrias manufactureras	1.195	1,44
Otras actividades de servicio	841	1,02
Educación	516	0,62
Otros sectores	145	0,17
Total	82.805	100,00

Así mismo, es loable que la prestación de servicios públicos domiciliarios estén excluidos de este impuesto, pero igualmente allí cabría discutir alguna progresividad de acuerdo al estrato que compre estos servicios. Con el mismo argumento es posible analizar la actividad educativa, sobre todo cuando el ánimo de lucro conduce a anexar actividades por fuera de su función natural que es educar. Por otra parte, el valor agregado del sector de la construcción también se encuentra excluido del impuesto y es indiscutible que este sector explique buena parte del crecimiento económico y la generación de empleo y, probablemente, esto justifique el beneficio tributario. Pero, la inquietud que surge es si este beneficio debe conservarse de manera indefinida sin ni siquiera, por ejemplo, condicionarlo al mismo ciclo de la construcción.

En general, la administración pública, los servicios de salud, educación y servicios sociales, constituyen el 11% del valor excluido y equivalen a \$9 billones. Razones de técnica tributaria y de tipo político podrían admitir la exclusión de estos sectores del impuesto, pero, lo cierto es que cerca del 65% del valor agregado de las exclusiones (\$53,8 billones) corresponden a sectores que tradicionalmente han estado por fuera de la base gravable de este impuesto. El restante 35% (\$28.8 billones) son exclusiones sobre las actividades que a pesar de estar incorporadas en la base del impuesto, su tarifa es de cero.

Una parte de tales exclusiones se conceden directamente sobre los bienes o servicios y otra se concede según el uso al cual se destinen. En esta última modalidad se dificulta el control de la administración de impuestos, puesto que sería muy complejo verificar el uso que se da a los distintos bienes. En consecuencia, esta modalidad de beneficio se traduce en un mecanismo propicio para la evasión.

Las exclusiones por destinación son:

- Materias primas destinadas a la producción de vacunas, plaguicidas, insecticidas, fertilizantes y medicamentos (ET. art. 424). En principio, esta exclusión no debería tener costo fiscal, puesto que al no gravarse las materias primas no se causa el impuesto descontable para el productor y todo el valor agregado debe ser gravado con la venta del bien final. Por tanto, la tarifa implícita de este tipo de bienes debería ser superior a la tarifa general. Sin embargo, según las declaraciones, precisamente estas actividades registran tarifas implícitas³⁰ mucho más bajas que las del resto del subsector, como se evidencia en el cuadro 15.

Cuadro 15.
Tarifas implícitas de las actividades del subsector
“sustancias y productos químicos”

Total general	5,3
Industrias manufactureras	9,1
Fabricación de sustancias y productos químicos	6,5
Fabricación de plaguicidas y otros productos químicos de uso agropecuario	-0,9
Fabricación de productos farmaceuticos, sustancias químicas medicinales y productos botánicos.A	0,4
Fabricación de otros productos químicos NCP	7,4

La estimación de la tarifa implícita de todos los bienes y servicios incluidos en la base del IVA es de 5.3%. La correspondiente al sector manufacturero es 3.8 puntos por encima de ese promedio, lo cual significa que tiene mayor carga de IVA que el resto de bienes y servicios. Aunque todo el subsector de

³⁰ La tarifa implícita se obtiene restando del impuesto a cargo (impuesto que se cobra al vender los bienes producidos en la respectiva actividad), el impuesto descontable, es decir aquel que se pagó en la adquisición de insumos y dividiendo este resultado por el valor agregado generado.

productos químicos tiene mayor carga que el promedio de bienes y servicios, existen algunas actividades para las cuales están exoneradas de IVA las materias primas (plaguicidas, vacunas y medicamentos) y, por tanto, tienen tarifas implícitas muy por debajo de este promedio: -0.9% y 0.4%.

En el primer caso la tarifa es negativa porque los impuestos descontables superan el impuesto a cargo. El resultado es consistente con el valor de la producción de bienes y servicios no cubiertos por el gravamen; en el caso de los plaguicidas éste es de \$741 MM y en el de productos farmacéuticos es de \$1,7 billones. Este comportamiento solo se justifica si la producción de estas dos actividades se realiza más como materia prima que como producto final, o si hay una acumulación importante de inventarios. Si es así el costo fiscal de esta exoneración sería cercano a \$430 MM. Para verificar este hecho es conveniente un estricto control por parte de la administración tributaria.

- Otros bienes excluidos por destinación son los “equipos de infusión de líquidos y filtros para diálisis renal” (Art.424 ET) y los “aparatos usados en medicina”. (Art. 424 ET). La base gravable de estos bienes clasificados como “fabricación de equipo médico y quirúrgico y de aparatos ortésicos y protésicos, ascendería a \$16,2 billones.
- También están excluidos el petróleo crudo destinado a su refinación, el gas natural, los butanos y la gasolina natural (Art. 425 ET). La actividad “extracción de petróleo crudo y gas natural”, registra un valor agregado por fuera del gravamen de \$3 billones, de forma que el costo fiscal de la exoneración sería aproximadamente de \$476 MM, sin incluir las exportaciones, las cuales no pueden considerarse beneficio, puesto que ningún país grava sus exportaciones con IVA, para no lesionar la competitividad.
- Los seguros de vida constituyen el 44% del valor agregado del sector asegurador y están excluidos del IVA. Así, del valor agregado que genera la actividad “planes de seguros de vida”, el 95% está excluido del impuesto; de forma que el costo fiscal de esta exclusión podría ser cercano a \$450 MM. También están exentas las pólizas que cubren enfermedades catastróficas (Art. 427 ET), pero su costo puede estar incluido en el de seguros de vida porque no hay código de actividad exclusivo para estas pólizas.

- Los Bienes destinados al montaje del sistemas de control del medio ambiente (art.424-5) y el equipo destinado al plan de gas vehicular (Art. 424) también están excluidos del IVA, pero su producción y distribución no tienen un código de actividad que los identifique individualmente, de forma que no es posible tener una estimación del costo fiscal que tienen estas exenciones.

No obstante, las exclusiones por destinación se concentran en las importaciones. La importación de maquinaria está excluida del impuesto, lo cual puede ser una buena estrategia como incentivo a la inversión, pero tal como está diseñado el sistema es desordenado, confuso y propicia la elusión y la evasión. Sería más conveniente adoptar un esquema de IVA tipo consumo donde, de manera uniforme, organizada y permanente se solicitara el crédito del impuesto pagado para todos los bienes que constituyen inversión de capital.

Ello permitiría avanzar en seguridad jurídica, simplicidad y equidad con el sistema tributario. Pero mientras permanezca el sistema como está organizado, las exclusiones por destinación de las importaciones constituyen beneficio tributario y, por tanto, tienen un significativo costo fiscal sin la posibilidad de verificar su objetivo e identificar usos indebidos del beneficio.

Las importaciones excluidas de la base gravable del IVA son las siguientes:

- Plan Vallejo.
- Artículos con destino al servicio oficial de la misión y los agentes diplomáticos o consulares extranjeros y de misiones técnicas extranjeras
- Materias primas para productos de exportación
- Maquinaria para industria básicas
- Maquinaria destinada a reciclar y procesar basuras
- Maquinaria utilizada por productores altamente exportadores
- Maquinaria en desarrollo de convenios, tratados, acuerdos de cooperación
- Equipos y elementos importados por centros de investigación y desarrollo tecnológico.
- Maquinaria y equipo destinados para expedir certificación de gases

Para calcular el costo fiscal de cada una de estas exclusiones se requiere información de importaciones detallada por tipo de bien según su uso, la cual a la fecha de elaboración de este documento nos se tenía disponible. No obstante, calcular la tarifa implícita puede ser útil para una aproximación de este costo. Dentro de los bienes que tienen mayor peso en la composición de las importaciones, están aquellos gravados a la tarifa general, lo que implicaría que la tarifa implícita de las importaciones esté muy cerca al 16%. En 2004 el valor CIF de las importaciones fue aproximadamente \$60,2 billones y el recaudo de IVA externo fue \$5,2 billones. Ello arrojaría una tarifa implícita de 8.6% y la diferencia frente a la tarifa general estaría explicada por las exenciones y exclusiones. El costo fiscal se aproximaría a los \$3 billones.

Adicionalmente, la Ley 788/02 estableció, transitoriamente (2003-2005) un descuento gradual del IVA pagado en la adquisición o importación de maquinaria industrial. Dado que no se trata de la adopción de IVA tipo consumo para incentivar la inversión, esta exención tendría la connotación de un beneficio tributario adicional. De acuerdo con los datos del cuadro 16, esta norma incrementó la proporción que del IVA pagado en las importaciones se solicita luego como descuento del 79% a cerca del 90%³¹, lo cual significa que el beneficio concedido tendría un costo cercano a \$300 MM, hasta 2007³².

Cuadro 16.
Descuento de IVA por importaciones

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004
IVA Externo	2.742.063	3.149.858	3.231.000	4.392.120	5.173.666
Descuento por importaciones	2.156.407	2.491.196	2.853.349	3.751.560	4.345.849
Descuento/IVA	78,64	79,09	88,31	85,42	84,00
Incremento del descuento			297.978	277.868	254.039

Fuente: Declaraciones de IVA 2004. DIAN.

Un beneficio adicional es la devolución del IVA pagado en la adquisición de materiales para la construcción, cuando se trata de vivienda de interés social. El costo fiscal no se puede calcular a partir de las declaraciones porque allí no se registra esta información. La devolución la solicita

³¹ La norma estableció que el descuento opera en tres años: en el primer año 50%, en el segundo y en el tercero 25%.

³² La norma también estableció que el descuento procede hasta la concurrencia del impuesto a cargo, es decir que no puede dar lugar a saldo a favor, lo cual puede ocasionar una subestimación de los valores de la última línea del cuadro 16.

directamente los constructores. Este tipo de beneficios son inconvenientes puesto que sería muy complejo adoptar mecanismos de control. Aún para los propios empresarios es difícil establecer cuáles son los materiales que utilizan para vivienda de interés social aun cuando lleven su contabilidad por centros de costos, para los casos en los que se construyen edificaciones distintas a las de interés social. En estos casos, es preferible eliminar el beneficio y utilizar el gasto para conceder el subsidio directamente a los beneficiarios.

7.2 Beneficios tributarios omitidos para el impuesto sobre la renta: Deducciones especiales.

Se identifican tres modalidades de deducciones especiales (donaciones, inversiones y provisión de deudas) y, por la cantidad y magnitud de los beneficios, dos sectores que perciben este tipo de beneficios (agrícola e hidrocarburos). Además se incluyen otras deducciones que no corresponden a la clasificación o su carácter de beneficio es discutible. En el sector agrícola, la modalidad de beneficio que prevalece es la deducción de inversiones y el de hidrocarburos goza de enormes beneficios debido al reconocimiento del agotamiento. El siguiente recuadro resume estos beneficios.

Las donaciones no constituyen una expensa necesaria para el desarrollo de una actividad económica. Corresponden más bien a una expresión de solidaridad que implica disminución del patrimonio proporcional al valor del activo que es donado. Sin embargo, si se otorgan beneficios de forma exagerada por este concepto (p.e. el 125%, en algunos casos) puede prestarse a abusos y distorsiones; y dado que se trata de reducciones de la base, su concesión resulta en inequidad horizontal.

Las inversiones son capitalizaciones normalmente sujetas a desgaste en el período, en cuyo caso se reconoce la depreciación para efectos del tributo o la respectiva amortización cuando no se plasman en un activo tangible. Por tal razón, el hecho de conceder deducciones equivalentes al monto de la inversión, aunque tenga un límite sobre la renta líquida, constituye un beneficio y por tanto conduce a gasto tributario. En Colombia, la cantidad de deducciones otorgadas al sector agrícola, por este concepto, le permiten reducir sustancialmente la base de tributación y lo destacan como receptor de una buena proporción de los beneficios tributarios establecidos.

DEDUCCIONES ESPECIALES
Donaciones
A entidades públicas A entidades sin ánimo de lucro A movimientos políticos A la Corporación Gustavo Matamoros (125%) A organismos de deporte aficionado (125%) A proyectos de investigación científica y tecnológica (125%) (pueden ser
Inversiones
En control y mejoramiento del medio ambiente. En apertura de nuevas librerías En empresas de servicios públicos (para organizaciones cooperativas) Para extender el servicio aéreo a zonas apartadas del país En centros de reclusión
Sector Agrícola
Inversiones en nuevas plantaciones de reforestación, pozos y silos para Inversiones en construcción y reparaciones de viviendas en beneficio de los Inversiones en desmonte, riego, desecación Titulación de baldíos Construcción de acueductos, cercas y, en general, ampliación y mejoramiento
Sector Hidrocarburos
Factor especial de agotamiento en explotación de hidrocarburos: 15%. Adición al factor especial de agotamiento: 3% (por ubicación del proyecto en el Exención del 10% anual, adicional al período de agotamiento normal
Provisión de Deudas
Difícil cobro: Individual: hasta el 33% de la deuda vencida; General: entre 5% Deudas perdidas realmente: 100%. Sector Financiero: 100% provisión individual de cartera vencida. Bienes
Otras
Impuestos: Industria y comercio, predial, vehículos, registro y anotación, Pagos a viudas y huérfanos de miembros de las fuerzas armadas muertos en Contribuciones a fondos mutuos de inversión En contratos de leasing operativo, totalidad del canon de arrendamiento. Intereses sobre préstamos para la adquisición de vivienda

El sector de hidrocarburos goza de especiales beneficios. En principio el agotamiento sólo se concedería al propietario real de los recursos naturales. Como los recursos del subsuelo pertenecen a la Nación, quienes realizan explotaciones no tendrían derecho a la deducción por agotamiento, sin embargo, en los contratos de exploración y explotación se establecen zonas donde el subsuelo petrolífero es reconocido como propiedad privada, lo cual, por disposición legal, da derecho a la alícuota de agotamiento. Además, se han establecido beneficios adicionales que consisten en reconocer un factor especial de agotamiento equivalente al 15% del valor bruto del producto. En el caso de las explotaciones situadas al este y sureste de la cima de la cordillera oriental, el factor especial se incrementa al 18%.

Adicionalmente, se otorga una exención del 10% del mismo valor, una vez se ha terminado el período previsto para el agotamiento. Aceptando el porcentaje de agotamiento del 10% como una forma de compensar la magnitud y el riesgo de las inversiones, en las actividades de exploración y explotación, el factor especial del 15%, aumentado en algunos casos al 18%, y la exención adicional al período de agotamiento, constituirían beneficio y conducirían a gasto tributario.

La pérdida por deudas o no-recuperación de cartera es un resultado normal de los negocios y constituye una disminución no deseada del patrimonio. Sin embargo, la práctica comercial ha ideado técnicas que hacen previsible esta situación y permiten ir ajustando los ingresos (provisión) para que su ocurrencia no genere traumas en el desarrollo de las actividades productivas y comerciales. Las normas contables prevén constituir provisiones justificadas, cuantificables y confiables para cubrir contingencias de pérdida de cartera sin imponer límites.

El sistema tributario debería ceñirse a los parámetros proporcionados por la práctica comercial. En Colombia, el sistema tributario contempla tres tratamientos distintos: deducción del 33% de la cartera individual reconocida como difícil cobro (una vez vencida); entre el 5 y el 15% de la cartera general, en la misma circunstancia y el 100% de la cartera manifiestamente pérdida. En estos casos la diferencia positiva entre la deducción tributaria y la práctica comercial constituiría el beneficio.

La reforma tributaria de 2000 (Ley 633) introdujo una deducción del 100% de la provisión individual de cartera y del coeficiente de riesgo para las

entidades del sector financiero. Este tratamiento es claramente un beneficio pues se aleja del parámetro que rige la provisión sobre deudas, no coincide con la práctica comercial y admite un riesgo irreal del 100%; además el sector financiero cuenta con mecanismos para cubrirse, de forma que el beneficio no se justifica. Igual ocurre con la provisión por bienes recibidos en dación de pago y contratos leasing, pues éstas no son deudas manifiestamente perdidas; por el contrario, la capacidad de recuperación depende de las condiciones del mercado de los bienes recibidos.

La contribución que hagan las empresas a los fondos mutuos de inversión es deducible; éste es un beneficio, por cuanto no constituye un gasto para nadie; así, el beneficio tributario equivale al monto de la inversión que se lleva como deducción.

En los contratos de leasing, se acepta la modalidad de arrendamiento operativo para períodos superiores a 24 meses en vehículos, a 36 meses en maquinaria y equipo y a 60 meses en inmuebles. En estos casos, al arrendatario se le permite la deducción por el total del canon y el arrendador puede solicitar la deducción por depreciación. Con ello, en la práctica, hay un doble reconocimiento por el uso de un bien pero los ingresos y deducciones se compensan, puesto que para el arrendador, el total del canon constituye ingreso operacional.

Sin embargo si el arrendador es una compañía extranjera, no hay gravamen sobre el ingreso debido a que éste no es considerado de fuente nacional, pero sí se permite la deducción. En estos casos la modalidad de leasing operativo resulta muy costosa para el fisco debido a que el monto de deducción equivale valor total del contrato (y constituiría el gasto tributario) y no solamente a los intereses (que también constituirían gasto tributario), como en el caso del financiero.

Otras deducciones que no constituyen expensas necesarias son: el 200% del valor de los salarios y prestaciones pagados a las viudas e hijos de personal de la fuerza pública, fallecidos, desaparecidos o secuestrados en el ejercicio de su cargo. El beneficio también se otorga a quienes vinculen laboralmente a ex-miembros de la fuerza pública que hayan sufrido disminución de sus capacidades por las circunstancias ya mencionadas.

Legalmente se permite deducir los intereses y corrección monetaria pagados en préstamos para adquirir vivienda. Hay una doble limitación para la deducción, sobre el valor del préstamo y sobre la cuota anual, pero resulta ser bastante amplia. La deducción se extendió para quienes tributan rentas laborales por el mecanismo de retención en la fuente. Dado que no tiene relación de causalidad con la producción de renta, resulta ser un beneficio y genera gasto tributario. El control de un beneficio como este implica corroborar que efectivamente la deducción se limite al crédito de vivienda del contribuyente; si no, se presta para abusos, de forma que su administración resulta costosa. La estructura del impuesto no imputa renta a la propiedad de vivienda (renta de goce) por lo cual la deducción no se justifica. Además, favorece estratos de ingresos altos, quienes están en capacidad de adquirir inmuebles más costosos para beneficiarse con la deducción.

En la determinación del impuesto de renta, las deducciones antes señaladas se registran como “otras deducciones”, en las que además se incluyen valores que obedecen a los principios rectores del sistema como la diferencia en renta presuntiva o que corresponden a expensas necesarias tales como reparaciones locativas, gastos de publicidad y propaganda, adecuaciones, mantenimiento y reparaciones, seguros, arrendamientos, etc.

