

PRESENTACIÓN DE ANDESCO ANTE LA MISIÓN DE ESTUDIO DEL INGRESO PÚBLICO

92

Sumario:

Presentación. En torno de los servicios públicos. Principales problemas de la estructura tributaria. Alta carga tributaria de las empresas de servicios públicos domiciliarios. Racionalización de beneficios tributarios. Relación de causalidad de los impuestos con el ingreso. Renta sobre ingresos reales. Armonización de normas contables y tributarias. Pérdidas fiscales. Unificación de normas sustanciales y procesales. Principales problemas de la administración tributaria colombiana. Seguridad jurídica. Reestructuración de la administración tributaria. Calidad del funcionario de la tributación. Recomendaciones para mejorar el recaudo de impuestos. Control a la evasión. Tributo único para sectores informales de la economía.

1. Presentación

La Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Actividades Complementarias e Inherentes (Andesco) elaboró y expuso ante la Misión de Estudio de los Ingresos Públicos un documento en el cual se planteó la problemática tributaria particular del sector de los servicios públicos, identificada a partir del trabajo desarrollado por la coordinación de asuntos contables y tributarios, encargada de recaudar las reflexiones y propuestas de las empresas agremiadas. Reproducimos el documento por considerarlo de interés para los lectores.

En primer lugar se expone el entorno general en el que se mueven las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, para luego pasar a diagnosticar los principales problemas tanto de la estructura tributaria como de la administración tributaria colombiana. Finalmente se plantean algunas propuestas de simplificación y recomendaciones para mejorar el recaudo de impuestos.

2. El entorno de los servicios públicos

Para todos es conocido el hecho de que desde hace algún tiempo el sector de los servicios públicos domiciliarios y actividades complementarias enfrenta dificultades y problemas de diversa naturaleza y origen que pueden precipitarlo a una crisis de grandes proporciones, si no se enfrentan de manera atinada y oportuna. En tal sentido, el análisis de las soluciones para el sector debe adelantarse considerando la magnitud de las transformaciones que se pretenden realizar y las circunstancias poco propicias bajo las cuales se mueve el mercado.

Cabe recordar cómo el modelo de los servicios públicos adoptado en el país a mediados de los años noventa buscaba que estas actividades estuvieran progresiva y crecientemente regidas por la lógica de los negocios privados y con un Estado dedicado a las funciones de regulación, control y política general.

Las transformaciones que habían de emprenderse eran considerables, pues se partía de una situación caracterizada por el predominio de empresas estatales carentes en su mayoría de orientación comercial; la existencia de subsidios excesivos e indiscriminados; la injerencia política en las decisiones de asignación de los recursos; la confusión en los objetivos y medios de la acción pública; en fin, la debilidad institucional e inexperiencia en las funciones estatales de regulación y control.

Es importante señalar que la discusión actual sobre los servicios públicos comenzó a propósito del tema tarifario. Bajo esta premisa y a partir de hechos puntuales con causas particulares, se empezó a gestar la idea según la cual el modelo estaba dando lugar a un desbordamiento tarifario generalizado, que las entidades encargadas de la regulación y el control habían sido incapaces de prevenir o conjurar. Esto ha dado lugar a un cuestionamiento del modelo en su conjunto que se ha traducido en una serie de iniciativas legislativas tendientes a replantearlo en sus propios fundamentos o a modificarlo en aspectos esenciales.

Al mismo tiempo que se presentaban estos cuestionamientos, los informes de la Superintendencia de Servicios Públicos, de la Contraloría General y los estudios de las empresas y gremios del sector ponen en evidencia la difícil situación financiera por la que atraviesan casi todas ellas. En

efecto, el principal problema del sector de los servicios públicos, en el que en definitiva se expresan y resumen todos los demás, es de orden financiero, más concretamente de un flujo de ingresos insuficiente para cubrir los costos eficientes y remunerar el capital invertido a una tasa similar a la de actividades de riesgo comparable.

En síntesis, la situación actual podría resumirse así: de un lado, las empresas del sector aquejadas, en diverso grado, por problemas de liquidez, rentabilidad e incluso solvencia, y del otro, los usuarios y amplios sectores de la opinión pública convencidos de que esas mismas empresas se están enriqueciendo injustificadamente y abusando de las tarifas.

Es claro que con el difícil panorama en que se desenvuelve el país, las empresas de este sector han tenido que afrontar una compleja situación enmarcada por las dificultades que persisten en el proceso de implementación del marco regulatorio, en medio además de un gran esfuerzo por cumplir los principios constitucionales desarrollados en las leyes 142 y 143 de 1994 y las demás normas reglamentarias.

En su firme propósito de dar cumplimiento a la normatividad, las empresas de servicios públicos han logrado sobrevivir al continuo vaivén y cambio en las reglas del juego, emanadas de las decisiones de los ministerios y las comisiones de regulación, aguantando las constantes iniciativas, tanto de origen parlamentario como gubernamental, que le crean una inestabilidad jurídica al modelo, desde todo punto de vista inconveniente e indeseable.

En este orden de ideas, y en lo referente a la legislación tributaria es importante señalar cómo para las empresas de servicios públicos domiciliarios su aplicación e interpretación no han sido fáciles, entre otras razones porque en la mayoría de los casos la normatividad es expedida para los sectores productivo y de servicios en general y no para un sector tan especializado como el nuestro.

Consciente de esto ANDESCO analiza con la DIAN, desde el año 1998, los principales aspectos tributarios aplicables a las empresas de servicios públicos domiciliarios y actividades complementarias, buscando una reglamentación ajustada a la realidad de nuestras empresas y claridad sobre la aplicación de algunas disposiciones.

Sin embargo, es preocupante ver hoy cómo muchos de los temas propuestos desde entonces se encuentran en las mismas

indefiniciones, lo que representa una grave amenaza, pues los riesgos tributarios en cualquier empresa de servicios públicos domiciliarios, por pequeña que sea, siempre comprometen cuantiosas sumas de dinero.

En tal sentido se manifiesta sin duda la necesidad imperiosa que tiene el sector de contar con una estabilidad tributaria, pues con el cambio continuo de normatividad los conceptos mediante los cuales se interpreta la misma y la fiscalización constante se están deteriorando drásticamente las finanzas de las empresas de servicios públicos domiciliarios y, en consecuencia, poniendo en peligro su desarrollo y solidez.

Establecida la situación actual del sector, a continuación se presentan algunas reflexiones frente a los aspectos propuestos por la Secretaría Técnica de la Misión del Ingreso Público.

3. Principales problemas de la estructura tributaria colombiana

3.1 Alta carga tributaria a las empresas de servicios públicos domiciliarios ESP

Las Empresas de Servicios Públicos tienen a su cargo múltiples tributos de orden nacional, territorial y municipal, que hacen que su tasa impositiva real sea más alta que la de otros sectores productivos; costos que en última instancia se trasladan a los usuarios finales de los servicios públicos a través de tarifas.

Los tributos que se pagan actualmente son, entre otros:

Impuestos nacionales: renta y complementarios, impuesto sobre las ventas, gravamen a los movimientos financieros, impuesto de timbre.

Impuestos departamentales: impuesto de registro y vehículos.

Municipales: predial unificado, industria y comercio, sobretasa a la gasolina, construcción, delineamiento urbano, impuesto de parques y arborización y sobretasa de levantamiento catastral.

Otros tributos y contribuciones: transferencias de Ley 99 de 1993, tasa por utilización del agua, tasa por servicio de estratificación, contribuciones a los organismos de control (superintendencias, comisiones Reguladoras, contralorías, etc), tasa de bomberos y estampillas (prohospitales, prodesarrollo

departamental, proelectrificación rural, pro fomento turístico, pro cultura, pro desarrollo fronterizo, pro salud departamental, pro ornato, pro educación, pro universidades)³³.

El alto cúmulo de tributos que aplican a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios y actividades complementarias hacen necesario analizar la estructura del sistema tributario colombiano y los principios en que se sustentan, con el fin de lograr la coordinación y coherencia entre los tributos de orden nacional y territorial, bajo criterios de racionalidad, equidad y progresividad.

3.2 Racionalización de beneficios tributarios

Es importante que el sistema tributario colombiano racionalice las exenciones y beneficios tributarios, sin perder de vista que no toda reducción en el pago de impuestos menoscaba las finanzas del Estado y de hecho puede contribuir al desarrollo de determinados sectores de la economía nacional, a la optimización y eficacia en la administración y recaudo de los tributos y a garantizar que los mismos cumplan con una de sus finalidades primordiales, cual es la redistribución del ingreso.

La Constitución Política establece, en su capítulo V, que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, debiéndose asegurar la prestación eficiente de los mismos a todos los habitantes del territorio nacional. Así mismo, dice que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado y será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

Contempla que la nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

En este orden de ideas, y de conformidad con lo establecido por la Constitución Nacional, el sistema tributario colombiano debe propender, a través de tratamientos especiales impositivos, que se dote de recursos financieros a las empresas o entidades

33. El sustento legal se encuentra en las leyes 026, 085, 093, 122, 191, 289, 334, 348, 367, 382, 440, 426, 538, 542, 561, 634, 645, 648, 654, 656, 662, 663, 664, 665, 666 y 669, entre otras.

que prestan servicios de educación, salud y servicios públicos domiciliarios.

Es importante analizar hasta dónde los tributos aplicados a estos entes económicos que prestan servicios que constitucionalmente son del Estado, afectan la capacidad contributiva de toda la comunidad.

3.3 Relación de causalidad de los impuestos con el ingreso

El principio universal de la tributación establece que todos los costos y gastos que tengan relación de causalidad con la producción de la renta son deducibles para la depuración y establecimiento de la renta gravable.

Con base en este principio, los contribuyentes del impuesto sobre la renta pueden solicitar como costo o deducción aquellos gastos necesarios para la producción de la renta, como sería la deducción de todos los impuestos, incluido, entre otros, el gravamen a los movimientos financieros GMF.

3.4 Renta sobre ingresos reales

El impuesto sobre la renta debe gravar sólo los ingresos que sean efectivamente percibidos por el contribuyente. En este sentido el gremio no comparte la posición de las autoridades tributarias que señalan que son ingreso base para la aplicación del impuesto sobre la renta ingresos que no son efectivamente percibidos por la compañías, como sería el caso de los ingresos provenientes de los ajustes por inflación para efectos fiscales.

De igual manera, es necesario definir el término de realización del ingreso, especialmente para el caso de los servicios de telecomunicaciones y otros ingresos del sistema de transmisión y conexión de energía, donde actualmente es incierto el momento de causación, la base gravable sobre la cual se debe determinar el tributo y hasta la territorialidad del mismo.

3.5 Armonización de normas contables y tributarias

Uno de los elementos que hacen que la determinación del impuesto sobre la renta a cargo del contribuyente no sea de fácil cálculo es el hecho de que en varias situaciones la norma contable difiere de la fiscal.

Esta brecha existente entre ambas normas en casos tales como: vidas útiles de los activos, provisiones no deducibles, costos y gastos no deducibles, ajustes por inflación, valoración de inversiones y rendimientos de portafolios de inversiones, etc., llevan a que los contribuyentes tengan una carga administrativa innecesaria y a que estas diferencias distorsionen la realidad impositiva de las empresas.

Lo anterior invita a que sea necesario armonizar las normas fiscales con las normas contables en aquellos casos en que técnicamente sea posible, que no contraríe los principios contables y tributarios y que el ingreso sea un ingreso fiscal para las compañías.

Igualmente, se hace imperiosa la necesidad de desmontar el sistema de ajustes por inflación desde el punto de vista fiscal, mas aún cuando la Contaduría General de la República desmontó dicho sistema para efectos contables para las empresas oficiales y de economía mixta, entre las cuales se encuentran la mayoría de empresas de servicios públicos domiciliarios.

Como lo señalamos en el punto anterior, los ajustes por inflación generan un impuesto producto de un ingreso nominal mas no real, distrayendo recursos que podrían invertirse en mejoramiento de los sistemas y ampliación de los mismos para el cubrimiento de los sectores rural, plantas de tratamiento de aguas negras, ente otros.

El sistema de ajustes por inflación no garantiza que el mayor valor nominal que adquieren los bienes reflejen la realidad económica de los mismos, máxime si se tiene en cuenta las características y el uso que se les da a estos bienes en las empresas de servicios públicos domiciliarios y actividades complementarias.

3.6 Pérdidas fiscales

Como ocurre en sistemas tributarios diferentes al colombiano, las pérdidas fiscales no tienen un límite en el tiempo para efectos de su deducibilidad. El mismo principio debería incorporarse en la legislación tributaria, especialmente para el caso de las empresas de servicios públicos domiciliarios que se encuentren en etapas de montaje o ampliación, por cuanto son cuantiosas y el retorno de la inversión es a largo plazo.

En contraprestación el gremio considera que se puede abrir el término de revisión actualmente existente en las normas

que regulan el impuesto sobre la renta para extenderlo por un término superior.

4. Propuesta de simplificación: unificación de normas sustanciales y procesales

99

Es necesario que los entes fiscalizadores de los órdenes nacional, territorial y municipal expidan normas de procedimiento iguales, acogiendo para tal efecto los principios definidos en el Código Tributario propuesto por el Instituto Colombiano de Derecho Tributario y las normas del Estatuto Tributario, para facilitar así a las empresas de servicios públicos que tienen actividades comerciales en diferentes regiones del país el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

De esta manera se facilitaría la liquidación y el pago de los tributos con la elaboración de un formulario único, con la autorización de la presentación de las declaraciones tributarias vía electrónica y el pago de los impuestos a través de la red bancaria nacional.

Igualmente, sería recomendable la unificación de las normas sustanciales para los tributos departamentales y municipales en un solo estatuto, evitando de esta manera la discrecionalidad actual de las asambleas departamentales y concejos municipales para crear nuevos tributos, en muchos casos sin definir los elementos de los mismos, con visibles vicios de legalidad e inconstitucionalidad desde su creación.

Como complemento a lo expresado sería conveniente evaluar la posibilidad de crear un organismo que recaude los tributos de carácter departamental y municipal de manera autónoma que traslade a dichos entes territoriales los ingresos que les corresponde como producto del recaudo de dichos tributos.

5. Principales problemas de la administración tributaria

5.1 Seguridad jurídica

Actualmente la DIAN y las administraciones municipales realizan las funciones de interpretación y conceptualización de los criterios de aplicación de las normas tributarias; así mismo, ante estas entidades se agota la vía gubernativa mediante la interposición del recurso de reconsideración.

La experiencia de las empresas afiliadas al gremio demuestra que no hay segunda instancia en la vía gubernativa, por cuanto las administraciones tributarias no modifican o revocan los actos administrativos notificados por las dependencias encargadas de su preparación

Así mismo, la interpretación de las normas tributarias por el ente que las aplica lo convierte en juez y parte dentro de las controversias en materia fiscal.

Por lo anterior es recomendable que se cree un ente de primer nivel con autonomía técnica, presupuestal y administrativa, que tendría, entre otras, las siguientes funciones:

- * Efectuar la interpretación armónica de las normas tributarias garantizándoles la seguridad jurídica a los contribuyentes que se acojan a los conceptos emitidos por esta entidad.

- * Resolver los recursos definidos por las normas tributarias contra las actuaciones proferidas por la administración tributaria.

- * Actuar como tribunal de arbitramento, como un mecanismo alternativo para la solución de conflictos.

5.2 Reestructuración de la administración tributaria

La DIAN como entidad administradora de los tributos debe centrar su tarea en la verificación del cumplimiento de los deberes formales y en la determinación de los impuestos. Lo anterior implicaría que la DIAN se convirtiera en un organismo con una mayor agilidad, y de esta manera cumpliera con el propósito de evitar la evasión.

Esta propuesta busca que la DIAN no realice labores de recaudación, cobro y todo lo concerniente con la interpretación y fallo de los recursos, labores que podría ejecutar en los dos primeros casos la Dirección del Tesoro Nacional, y en lo relacionado con los aspectos jurídicos, un ente independiente y diferente a la DIAN, como fue señalado en el punto anterior, buscando de esta manera una mayor transparencia en la aplicación de las normas fiscales, tanto para el ente administrador de los tributos como para los administrados.

5.3 Calidad del funcionario de la tributación

Los funcionarios de la administración tributaria, como responsables del recaudo de parte de los ingresos públicos corrientes de la Nación, deben tener una formación profesional

acorde con su responsabilidad. Lo anterior implica la necesidad de que la DIAN propenda por una carrera administrativa que consulte el grado de formación del profesional de la tributación, su experiencia; contemple verdaderos mecanismos de promoción y una adecuada remuneración, con el fin de retener su mejor recurso humano.

En este sentido el gremio ve con preocupación que no hayan adecuados mecanismos de vinculación de los funcionarios de la tributación, como sí existieron en la década de los años noventa con los denominados “cursos concursos” propiciados por la DIAN.

De otro lado, las entidades que velan por el cabal cumplimiento del pago de los tributos no pueden realizar una adecuada fiscalización a través de funcionarios supernumerarios que no cuentan ni con la experiencia ni con la formación técnica-profesional que se requiere.

6. Recomendaciones para mejorar el recaudo

6.1 Control a la evasión

Como complemento a la propuesta frente a la reestructuración de la administración tributaria, se requiere que la administración diseñe y fortalezca los programas de fiscalización tributaria tendientes a disminuir los actuales altos niveles de evasión, los cuales se traducen en una disminución de los ingresos que debería recibir el gobierno nacional para cumplir con su labor social.

Los programas deben consultar la realidad económica de cada sector, la capacidad contributiva y la información que posee la DIAN, suministrada por las empresas cada año en medios magnéticos.

6.2 Tributo único para sectores informales de la economía

Como un mecanismo adecuado que evite la evasión de los impuestos nacionales y territoriales (renta, IVA e industria y comercio), podría adoptarse por parte de las autoridades fiscales un mecanismo que sería un tributo único mediante la expedición de una cuenta de cobro o factura, tomando como base un ingreso promedio que resulte de algunos elementos fácticos que se determinen en una ley, como por ejemplo el valor pagado por servicios públicos, número de empleados, clase de actividad, entre otros.