

La ley de financiamiento y su impacto en un impuesto territorial: el ICA

ENSAYO

FANNY RODRIGUEZ TORRES

La Ley 1943 de 2018 Atenta Contra la Territorialidad del Impuesto de Industria y Comercio

La expedición de la Reforma Tributaria Ley 1943 de 2018 denominada ley de financiamiento trae la nueva estrategia de reactivación económica con el impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación simple con elementos como la consolidación del impuesto de renta, el Impuesto de Industria y Comercio y su complementario, avisos y tableros y el impuesto al consumo.

El objeto de este documento es reflexionar si el legislativo con la ley de financiamiento aprobada en el año 2018 aplicable a partir del primero de enero de 2019 atenta contra la territorialidad del impuesto de Industria y Comercio, si la norma viola los artículos 286 y 287 de la Constitución Política de Colombia. y si existe coadministración por parte del Gobierno Nacional.

El objetivo que pretende la Ley 1943 de 2018 es restablecer el equilibrio del Presupuesto Nacional, dentro de las estrategias que contempla esta norma se encuentra: a) reducción de la tasa estatutaria de renta de 33% a 30%, b) incrementar la deducibilidad del gravamen a los movimientos financieros –en adelante GMF– del 50% al 100%, c) permitir que el 50% del Impuesto de Industria y Comercio –en adelante ICA– sea descontable del impuesto de renta, y d) permitir que el IVA por la adquisición de bienes de capital sea 100% descontable del impuesto de renta.

En la exposición de motivos del proyecto de ley presentada al Congreso por el Ministro de Hacienda, por la cual se expide normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto nacional resalta beneficios como el menor costo que implica el pago de impuestos para las empresas, el incremento en la productividad de la empresa nacional e incentiva la formalización y la generación de empleo. En cuanto al Impuesto de Industria y Comercio en esta ocasión el Ministerio hace una reseña sobre el comportamiento en otros países, argumentando que los impuestos de carácter territorial, cuya base gravable son los ingresos brutos, son ineficientes e interfieren en el mercado.

Este tipo de impuestos de carácter territorial fueron reformados o suprimidos, como sucedió en Austria, Francia y España (Universidad del Rosario, 2015). Particularmente en nuestro país una decisión como esta afectaría el cumplimiento de los programas establecidos en los Planes de desarrollo financiados con recursos propios de las entidades afectadas; la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria analizó las problemáticas en torno al ICA:

El diseño actual del impuesto de industria y comercio castiga de manera fuerte la eficiencia económica por los efectos cascada que conlleva. Así mismo, la multiplicidad de actividades gravadas, tarifas, bases y calendarios hace que los costos de cumplimiento del impuesto sean elevados. Por último, la falta de claridad en la definición de territorialidad hace que el impuesto carezca de equidad, lo que genera disputas entre regiones (Bonilla et al., 2015)

Una primera estrategia del gobierno nacional expuesta y aprobada en la ley de financiamiento es la de menguar la carga tributaria efectiva de las empresas y que el ICA no sea parte integral de los costos de los bienes y servicios de las empresas sin afectar los recursos de las entidades territoriales. Propuso hacer descontable del impuesto de renta el 50% del ICA. La segunda estrategia que tiene que ver con el ICA es el impuesto denominado impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación, con el fin de disminuir los impactos fiscales de la actual tributación y, hacer más fácil el cumplimiento de las obligaciones fiscales sustanciales y formales de las personas jurídicas o naturales que se acojan a él.

El régimen simple está definido como un sistema de tributación no obligatorio, que es de cálculo integral de los impuestos sobre la renta y complementarios, el impuesto al consumo y el impuesto de industria y comercio su complementario avisos con características como: causación anual y pago con anticipos bimestrales. La base gravable del impuesto de tributación simple contemplado en el artículo 904 está integrada por todos los ingresos brutos, ordinarios y extraordinarios, percibidos en el respectivo periodo gravable, y no contempla las deducciones por devoluciones o descuentos que disminuiría el valor a pagar por este concepto.

La Constitución Política de 1991, incorpora al orden territorial, el sistema de autonomía para las entidades territoriales, en los artículos 286 y 287, que mencionan las entidades territoriales y su autonomía. Sin embargo, en un principio el legislativo le da poder de autonomía a los territorios, le da facultades para que tengan regímenes independientes con capacidad presupuestal y administrativa de sus recursos que en la actualidad parecerían propios y en la gestión de los mismos, siempre y cuando se respeten las disposiciones Constitucionales y legales.

“Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley (C.P. Art. 286). / Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1º) Gobernarse por autoridades propias. 2º) Ejercer las competencias que les correspondan. 3º) Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4º) Participar en las rentas nacionales” (C.P. art. 287)

En este sentido y en aras de unificar las tarifas el gobierno nacional expidió la Ley 14 de 1983 “Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones” en su artículo 32 estableció los límites a las tarifas que las entidades territoriales impondrían a sus contribuyentes del ICA en los estatutos de rentas y el Decreto 1333 del 1986 “Por el cual se expide el código de régimen municipal” en su artículo 195 y 196 limita de igual forma las tarifas de cobro para el impuesto de Industria y Comercio. (Dcto. 1333 artículos 195 y 196).

El ICA en Algunos Entes Territoriales

Los Municipios, para determinar las tarifas del Impuesto de Industria y Comercio dentro de los límites establecidos por la ley, evalúan aspectos importantes como: sus vías de acceso, disponibilidad de servicios públicos domiciliarios, mano de obra, y establecen exenciones por permanencia y empleabilidad de igual manera evalúan el impacto ambiental en el manejo de desechos, lo que permite un desarrollo industrial en determinadas zonas con las ventajas por decirlo así antes mencionadas. Enseguida se exponen algunos ejemplos concretos.

El Municipio de Cota está ubicado a 14,2 km de Bogotá y un tiempo de viaje esperado de 42 minutos; en el Acuerdo 14 de 2016 “Por medio del cual se expide el estatuto de rentas, la normatividad sustantiva, el procedimiento tributario y el régimen sancionatorio para el municipio de cota y se dictan otras disposiciones” establece tarifas en actividades industriales desde el 5*1000 hasta 7*1000 por la diversidad de empresas que se encuentran en la zona, la mayor fuente de ingresos está dado por este tributo, de manera que es el mayor financiador de su programa de Gobierno.

El municipio de Tocancipá, que está a 38,4 km de Bogotá y un tiempo estimado de una hora de viaje, cuenta con varios parques industriales y zonas francas. Acoge una diversidad de actividades de tipo industriales de transformación –a diferencia de Cota que concentra más actividad de bodegaje–, las tarifas para cada actividad industrial varían según la complejidad y el costo de la fabricación de sus productos, estas tarifas oscilan entre 5, 6 y 7*1000 y exenciones hasta por 8 años según el Acuerdo municipal No. 23 de 2016.

Sin embargo, en municipios como Anapoima de quinta categoría según los ICLD que dependen en un 60% de las transferencias de la nación para inversión, se encuentra a 89.7 km de Bogota y con un tiempo de viaje estimado de 2 horas y 42 minutos entre las dos ciudades, la tarifa para el sector industrial se encuentra entre el 6 y 7*1000 según el Acuerdo No. 13 de 2012; y el municipio de la Peña de sexta categoría se encuentra a una distancia de 113 km y un tiempo estimado de viaje de 3 horas a la ciudad de Bogota la única tarifa para el sector industrial es del 7*1000 establecido en el Acuerdo 016 de 2011.

En el Concejo de Estado cursa la demanda contra el ICA (D-13062) que ataca el artículo 66, que regula el impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación (para la formalización de empleo) y dispone que el ICA consolidado comprende el impuesto complementario de avisos y tableros y la sobretasa bomberil, que se encuentran autorizadas para los municipios. En el texto de la demanda expone que se vulnera la autonomía territorial en vista de que el tributo nacional “absorbe” a uno local (ICA), siendo esta una injerencia arbitraria del legislador. Por lo anterior, solicita su expulsión del ordenamiento jurídico (Demandante: Andrés de Zubiría Samper).

En principio el proyecto de ley de financiamiento radicado al Congreso de la Republica en artículo 908 sí atentaba contra la autonomía territorial al imponer la tarifa:

“Parágrafo 1 Independientemente del municipio y de la actividad comercial, industrial y/o de servicios que realicen los sujetos pasivos del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación -SIMPLE, estos estarán sometidos a una tarifa fija del 0,6% por concepto del impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros”.

Ante el inconformismo de gremios municipales el Ministerio de Hacienda decidió quitar la tarifa fija y dejar en la ley un parágrafo que dice que los municipios tendrán hasta el 31 de diciembre de este año para definir la tarifa del impuesto de ICA a las actividades de los contribuyentes que se acojan a este régimen. Esto se debe hacer a través de un Acuerdo aprobado por los concejos municipales. Actualmente la ley determino que los municipios deben unificar tarifas para los contribuyentes que se acojan al régimen simple de tributación, lo que los obligaría a definir una tarifa base para el ICA Avisos y Tableros y sus complementarios sin tener en cuenta aspectos como los mencionados.

El parágrafo 1 del artículo 908 en la ley quedo de la siguiente manera: PARÁGRAFO 1. Cuando se presten servicios de expendio de comidas y bebidas, se adicionará la tarifa del ocho por ciento (8%) por concepto del impuesto de consumo a la tarifa SIMPLE consolidada.

La ley fue clara al establecer el recaudo del impuesto donde el contribuyente informara a la DIAN en el formato que esta entidad diseñe, el municipio o los municipios a los que corresponde el ingreso declarado y la actividad. En lo que concierne a la transferencia de recursos, el Ministerio de Hacienda consignará el impuesto recaudado a las cuentas informadas por las tesorerías de cada Municipio, de acuerdo con la certificación expida la DIAN. Así, el trabajo de analizar los impactos que tendría la unificación de las tarifas para reportar a la DIAN corresponderá a los municipios según el número de contribuyentes que se acojan a este régimen y la representatividad que tiene el ICA liquidado y pagado en las jurisdicciones determinadas.

En efecto la ley de financiamiento le abrirá la puerta al proceso de coadministración en el recaudo del impuesto de Industria y Comercio y su Complementario Avisos y Tableros para los contribuyentes que se acojan a este régimen, el éxito de esta estrategia está en la reglamentación del Estado, para tal fin y en la agilidad en tramitología de la administración pública llámese Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales o Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la devolución de estos recursos.

Las tarifas de ICA varían según el territorio y la accesibilidad a las grandes urbes, situación que impediría unificar las tarifas como lo establece el parágrafo transitorio del artículo 907 de la ley de financiamiento, antes del 31 de diciembre los municipios y distritos deberán expedir y aprobar Acuerdos con el propósito de fijar tarifas únicas del ICA aplicables bajo el régimen de tributación simple. Los municipios deberán modificar los estatutos en lo concerniente al régimen simple tarifas y plazos de pago ya que el recaudo sería bimestral con el agravante para los municipios de evaluar si tendría sentido el cobro del anticipo de este Impuesto, lo que afectaría el flujo de caja para todos los municipios en el primer año de aplicación de la norma.

El gobierno nacional expone que con el sistema tributario de la Ley de Financiamiento se esperan efectos positivos reducción de la evasión y la elusión, por la menor dificultad que enfrentará la DIAN para desempeñar las tareas de fiscalización, sin embargo genera más desgaste operativo entre entidades con el atenuante que el MUISCA presenta deficiencias en su operación y registro, y que en algunos casos la página no muestra la realidad fiscal del contribuyente, lo que repercutiría en filas más largas y citas imposibles de agendar.

De igual manera, debe asegurar que el trámite en la transferencia de recursos sea lo más eficiente posible, por razones financieras: los municipios mientras cumplen con la ejecución de sus presupuestos realizan inversiones de corto plazo que les generan rentabilidad que puede ser utilizada en la ejecución del plan de desarrollo. La demora en este trámite afectaría la operación mencionada o en el peor de los casos afectaría el flujo de pago de los compromisos suscritos con esta fuente de financiación con incumplimientos y afectaciones legales al municipio. Esta sería una estrategia del Gobierno nacional para medir y cuantificar el ingreso que tiene los municipios por concepto del Impuesto de

Industria y Comercio, y el valor que tiene en Inversión de cada uno de ellos y el financiamiento de las políticas públicas.

REFERENCIAS

Aghon, G., Alvarez, B., & Cadena, H. (1985). Ley 14 de 1983: Primeros resultados. *Revista de Planeación y Desarrollo*, 17(1), 8-19.

Cámara de Representantes (2018). Disponible en línea

<http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2018-10/PL%20240-2018%20CAMARA.pdf> Consultado el 05 de mayo de 2019.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

2018([http://www.comunidadcontable.com/BancoMedios/Documentos%20PDF/pl-240-18c\(reforma%20tributaria\)-exposici%C3%B3n%20de%20motivos.pdf](http://www.comunidadcontable.com/BancoMedios/Documentos%20PDF/pl-240-18c(reforma%20tributaria)-exposici%C3%B3n%20de%20motivos.pdf)) Consultado el 30 de abril de 2019.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019). Memorias Ley de financiamiento. Bogotá D. C.: República de Colombia.

Ortiz, H. F., & Ferney, H. (2004). *El impuesto de industria y comercio*. Bogotá DC: Editorial Temis.