

Una incertidumbre más para el mecanismo de Obras por Impuestos

La reforma tributaria, aprobada hace ya tres años, le abrió paso al mecanismo Obras por Impuestos, que después del primer año de implementación -y del segundo de estar en marcha-, les ha permitido a las empresas adelantar inversiones directas en proyectos desarrollados en los municipios más afectados por el conflicto, a través del impuesto sobre la renta y complementario (es decir, ganancias o ingresos ocasionales y/o de actividades extraordinarias).

En estos dos años, al mecanismo le ha ido bien. **Durante el primero se aprobaron 23 proyectos** (en comparación con Perú, donde solo aprobaron dos) [1] y su balance es positivo no solo por la participación del sector privado, sino también porque se logró ejecutar una porción mayoritaria del cupo CONFIS (era de 250 mil millones y se ejecutaron 220 mil [2]). Lo mismo pasó **durante el segundo año, en el que se ejecutaron 247 mil millones de los 250 mil millones aprobados en el cupo, con 42 proyectos** [3].

Sin embargo, puede que este impulso se frene con la Ley 1943 de 2018 de Financiamiento aprobada por el Congreso, que introdujo algunas reformas al sistema tributario y al mecanismo de Obras por Impuestos, que estaban a la espera de ser reglamentadas. Esa espera generó una primera incertidumbre para el sector empresarial, pues **la reglamentación debía estar lista a mediados del 2019, lo que no sucedió**, y trajo consigo una serie de retrasos en la implementación de proyectos.

Las trabas

Las reformas introducidas en la Ley de Financiamiento que más inquietaron a los empresarios estaban relacionadas con la financiación de los proyectos. En la primera reglamentación (decreto 1915, 2017) se estableció que personas jurídicas con ingresos iguales o superiores a 33.160 UVT, podían destinar hasta el 50% del impuesto sobre la renta y complementario a cargo en el año gravable para ejecutar proyectos en las Zonas más Afectadas por el Conflicto (ZOMAC) [4]. Esta modalidad de financiación implicaba que la obligación tributaria quedaba congelada desde el momento en el que el contribuyente depositaba los

recursos en la fiducia para implementar el proyecto. En ese sentido, en vez de pagar el impuesto del año fiscal anterior, la empresa podía invertir los recursos en la destinación de proyectos en las ZOMAC y, al momento de finalizada la obra, se extinguía la obligación tributaria.

Sin embargo, **en la Ley de Financiamiento se estableció que las empresas debían financiar con recursos propios e inversión directa los proyectos a implementar**, y sólo después de finalizada y aprobada la obra, el Ministerio de Hacienda y Crédito emitiría los Títulos de Renovación del Territorio (TRT). Luego, estos títulos podrían ser utilizados por los contribuyentes para pagar hasta el 50% del impuesto sobre la renta [5]. Esta modalidad de financiación no permite congelar la obligación tributaria del contribuyente; por lo tanto, las empresas deberían, en un mismo año, incurrir con los gastos de impuestos y financiar el desarrollo de los proyectos de Obras por Impuestos.

Esta nueva modalidad de pago implica diferentes dificultades para las empresas, que ponen en riesgo el éxito del mecanismo. Por ejemplo, **no todas las organizaciones van a contar con el flujo de caja o la liquidez suficiente para pagar el impuesto sobre la renta y, además, invertir en proyectos de desarrollo**. En el caso de que sí lo hagan, posiblemente se seleccionen aquellos proyectos que requieran la menor inversión en términos presupuestales. Así las cosas, y teniendo en cuenta los ingresos de las empresas y su liquidez, es más factible que quienes participen en el mecanismo sean las grandes compañías, **dejando atrás la posibilidad de que pequeñas y medianas empresas puedan hacer inversiones en los municipios ZOMAC, a través de sus impuestos**.

En otras palabras, con los ajustes a Obras por Impuestos, las empresas no tendrán los recursos suficientes para invertir en proyectos de gran envergadura e impacto; por el contrario, implementarán, en su mayoría, proyectos pequeños que no contribuyen a generar una transformación integral en los territorios, sino cambios puntuales. Lo anterior pone en riesgo el espíritu del mecanismo, que busca transformar las ZOMAC.

Más dudas

Otra de las incertidumbres está relacionada con la aprobación de la obra por parte de la entidad competente y la entrega de los títulos. La Ley de Financiamiento estableció que, sólo después de aprobado el proyecto, se podrían emitir los TRT como remuneración de la inversión realizada.

Sin embargo, quedan varios interrogantes: **¿Qué pasa si, después de finalizada la obra, la entidad competente no la aprueba? ¿Cuál es el paso a seguir? ¿Pierde la empresa la inversión realizada?**

Las empresas también temen que los TRT solo se entreguen cuando finalice la obra y se preguntan si estos podrían ser emitidos, más bien, en entregas parciales acordadas de manera previa con la entidad competente. Hacerlo así tendría el propósito de que las empresas puedan recobrar la liquidez necesaria para la implementación de sus actividades. Esta posibilidad ya la contempla la Ley de Financiamiento, pero solo si el proyecto supera el año de ejecución.

Más allá del tema financiero, **otro desincentivo es la incertidumbre jurídica e institucional alrededor de los asuntos tributarios, así como los constantes cambios que ha sufrido el mecanismo de Obras por Impuestos.** Nadie desconoce que ciertos ajustes han facilitado la implementación de los proyectos, fortalecer su aporte a la construcción de paz y transformar los territorios; sin embargo, es recomendable que no sea objeto de nuevos grandes cambios. Cambiarlo, de manera drástica, implica, tanto para los empresarios como para las entidades públicas, un esfuerzo adicional de entender nuevamente su funcionamiento y el proceso de implementación de los proyectos.

La última incertidumbre, y no menos importante, es que la Corte Constitucional consideró inconstitucional la Ley de Financiamiento (con los ajustes a Obras por Impuestos, algunos de los cuales han sido mencionados aquí).

La pregunta es, entonces, ¿qué pasará con el mecanismo de Obras por Impuestos? ¿Cuándo estará lista la nueva reglamentación? **Es importante tener en cuenta que, si la idea es seguir activando la presencia y el aporte empresarial para transformar los territorios más afectados por el conflicto, lo que se requiere en el sector es, precisamente, menos**

incertidumbre y más acción. Y eso implica, necesariamente, mayor voluntad política del Gobierno Nacional para generar verdaderos incentivos en las empresas, facilitar las formas de financiación, articular esta herramienta con otras políticas de transformación territorial y posconflicto, y ampliar el cupo CONFIS para lograr un mayor impacto con las obras que pueden ser implementadas.

[1] <https://www.obrasporimpuestos.pe/0/0/modulos/JER/P...>^[1]

[2] Obras por Impuestos: Mecanismo para transformar las zonas más afectadas por el conflicto en Colombia ¿Mantenerlo y para qué? Fundación Ideas para la Paz. 2019.

[3] ART. Obras por impuestos, segunda vigencia.

[4] Decreto 1915 de 2017

[5] Ley 1943 de 2018

Imprimir documento^[2]

Referencias

1.^ <https://www.obrasporimpuestos.pe/0/0/modulos/JER/P...>
(www.obrasporimpuestos.pe)

2.^ Descargar (utils.gestorsutil.com)