

Exposición de Motivos del Proyecto de Ley _____ Cámara

Agosto de 2018

Introducción.

A pesar de las múltiples reformas tributarias que se han realizado en el país en los últimos 30 años, hoy que registramos una de las tasas de tributación sobre los negocios más altas del mundo¹, no hay duda de que se requiere una redefinición de la estructura tributaria del país, de tal suerte que ésta, antes que convertirse en un obstáculo para el desarrollo económico del país, se constituya en un instrumento para que la economía colombiana crezca a tasas superiores al 5% anual. Con las actuales tasas de tributación y con una perspectiva de precios bajos para el petróleo, eso es simplemente imposible.

Desafortunadamente, ésta no ha sido la inspiración que ha guiado las reformas tributarias realizadas con posterioridad al año 1986, año en que se realizó la última modificación estructural de nuestro aparato impositivo. En los últimos 30 años el país ha discutido, aprobado e implementado 56 leyes que contienen reformas al régimen tributario², muchas de ellas orientadas a generar mayores recursos para el fisco nacional, que en su afán recaudatorio dejaron de lado los principios básicos que deben orientar un sistema impositivo, introduciendo en el mismo una serie de elementos que afectan su equidad y neutralidad, desestimulan la inversión y el ahorro, no consultan la real capacidad de pago de los contribuyentes, y han hecho cada vez más complejo su entendimiento por parte de los contribuyentes y su administración por parte de las autoridades.

Si a lo anterior se agrega que los derechos del contribuyente no se respetan, y que el sistema tributario colombiano carece de estabilidad en sus normas, estamos pues ante un sistema que aleja la inversión (nacional y extranjera) y fomenta la fuga de capitales nacionales hacia el exterior, llegando incluso a incentivar el cambio de

¹ La clasificación del Foro Económico Mundial 2016-2017 localiza a Colombia en el puesto 135 entre 137 países, con una tasa de tributación sobre los negocios del 69.8%

² Ley 89 de 1988, Ley 9 de 1989, Ley 26 de 1989, Ley 44 de 1990, Ley 23 de 1991, Decreto Ley 2616 de 1991, Ley 6 de 1992, Ley 21 de 1992, Ley 30 de 1992, Ley 4 de 1993, Ley 98 de 1993, Ley 100 de 1993, Ley 101 de 1993, Decreto Ley 663 de 1993, Ley 115 de 1994, Ley 118 de 1994, Ley 119 de 1994, Ley 138 de 1994, Ley 139 de 1994, Ley 142 de 1994, Ley 160 de 1992, Ley 174 de 1994 Ley 181 de 1995, Ley 223 de 1995, Ley 228 de 1995, Ley 344 de 1996, Ley 361 de 1997, Ley 383 de 1997, Ley 397 de 1997, Ley 454 de 1998, Ley 488 de 1998, Decreto 2331 de 1998, Ley 550 de 1999, Ley 633 de 2000, Ley 716 de 2001, Ley 788 de 2002, Ley 795 de 2003, Ley 811 de 2003, Ley 814 de 2003, Ley 863 de 2003, Ley 939 de 2004, Ley 962 de 2005, Ley 1004 de 2005, Ley 1066 de 2006, Ley 1114 de 2006, Ley 1116 de 2006, Ley 1111 de 2006, Ley 1231 de 2008, Ley 1429 de 2010, Ley 1430 de 2010, Ley 1493 de 2011, Ley 1607 de 2012, Ley 1715 de 2014, Ley 1739 de 2014, Ley 1776 de 2016 y Ley 1819 de 2016.

residencia fiscal de muchos empresarios colombianos y en algunos casos su renuncia a la ciudadanía colombiana.

Motivos de viaje de los colombianos 2011 - 2016

Motivo de viaje	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	Participación
Turismo	1,277,584	1,793,280	2,221,931	2,571,968	2,428,691	2,342,074	12,635,528	61%
Residencia	614,020	639,224	633,698	679,473	764,359	808,393	4,139,167	20%
Trabajo	170,373	180,933	199,548	225,818	236,575	230,706	1,243,953	6%
Eventos	80,097	98,375	108,092	86,461	78,690	75,973	527,688	3%
Estudios	56,433	63,767	69,609	79,360	87,677	79,104	435,950	2%
Negocios	61,407	70,022	67,623	58,914	53,796	47,238	359,000	2%
Comisión	0	0	1,014	3,215	3,819	3,577	11,625	0%
Tratamiento	1,479	1,135	809	1,072	1,432	2,257	8,184	0%
Adopción	687	358	264	160	284	326	2,079	0%
Diplomático	0	0	346	136	118	106	706	0%
Otros	260,543	322,167	301,697	204,279	206,067	204,205	1,498,958	7%
Total	2,522,623	3,169,261	3,604,631	3,910,856	3,861,508	3,793,959	20,862,838	100%

Fuente: Migración Colombia

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, el número de colombianos que salen del país aduciendo tener residencia fuera de Colombia presenta un aumento anual, lo que evidencia que cada vez son más las personas que manteniendo la ciudadanía colombiana optan por cambiar su residencia.

En cuanto a quienes renuncian a la ciudadanía, en el lapso del período 2010 - 2016 se presentaron 5.840 casos, frente a 3.458 que se presentaron en los siete años anteriores, lo que también evidencia un fenómeno en aumento.

Año	Casos de renuncia a la ciudadanía colombiana
2010	802
2011	756
2012	963
2013	1,463
2014	822
2015	502
2016	532
Total	5,840

Fuente: Cancillería
Revista Dinero - feb 12/17

La utilización del sistema tributario para incentivar la formación de ahorro y por este medio incrementar la tasa de inversión privada ha sido modesta y el país sigue presentando tasas muy bajas de ahorro e inversión.

En materia de control a la evasión es mucho lo que falta por hacer, y para ello se requiere una Administración Tributaria fortalecida, no solo con las herramientas legales de las que ya dispone, sino con recursos económicos adicionales, que le permitan tener una mayor presencia ante los contribuyentes, no en busca de errores formales, sino en la represión efectiva de la evasión y el contrabando, cuyo estimado de erosión al recaudo del gobierno nacional central alcanza la suma de \$87 billones (9.5% del PIB).

	(billones de \$)			(% del PIB)		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Ingresos Tributarios	116.40	117.33	130.42	14.5%	13.6%	14.2%
Evasión (40%)	77.60	78.22	86.95	9.7%	9.1%	9.5%
Recaudo Potencial	194.01	195.55	217.37	24.2%	22.7%	23.7%

Fuente: Estudios diversos localizan la evasión entre el 30% y 50%

La facilidad con la que se aprueban y aplican las reformas tributarias en Colombia, ha llevado a los gobiernos de turno al fácil expediente de financiar los faltantes mediante la elevación de las tarifas impositivas en cabeza de los contribuyentes que cumplen con las obligaciones tributarias, en lugar de liquidar y cobrar los impuestos a los contribuyentes que no cumplen con ellas.

En términos de recaudo, esta permanente actividad reformadora de nuestro sistema tributario ha dado sus frutos, lo que se hace evidente en los ingresos tributarios del gobierno central, que han pasado a representar un 14.2% del PIB en el año 2017, cuando apenas representaban un 9% en el año 1990. Este resultado, sin embargo, dista mucho de la carga tributaria deseada y no es el fruto de un proceso ordenado de perfeccionamiento del sistema impositivo y su administración, sino que tiene su origen en la introducción de un sinnúmero de normas que carecen de justificación teórica, que si bien pueden haber sido parcialmente útiles en materia de recaudo, tienen un efecto nocivo en materia económica.

Pese a lo anterior, el desfase anual entre ingresos y gastos del gobierno central representa un 3.6% del PIB en el año 2017, lo que plantea un déficit estructural que el país no ha sido capaz de resolver, que no puede mantenerse indefinidamente, que está limitado por la capacidad de endeudamiento de la Nación y que pone en riesgo el grado de inversión del país y su propia estabilidad macroeconómica.

	(billones de \$)		(% del PIB)		Variación
	2016	2017	2016	2017	
Ingresos Totales	128.37	140.70	14.9%	15.4%	9.6%
Tributarios	117.33	130.42	13.6%	14.2%	11.2%
No Tributarios	0.65	0.69	-4.1%	0.1%	6.3%
Fondos Especiales	1.71	2.45	0.2%	0.3%	43.6%
Recursos de Capital	8.68	7.14	1.0%	0.8%	-17.8%
Gastos Totales	163.29	174.14	18.9%	19.0%	6.6%
Intereses	25.38	27.51	2.9%	3.0%	8.4%
Funcionamiento	120.36	128.73	14.0%	14.0%	7.0%
Inversión	17.64	17.90	2.0%	2.0%	1.5%
Prestamo neto	0.10	0.00	0.0%	0.0%	
Déficit	-34.93	-33.44	-4.0%	-3.6%	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Cierre Fiscal 2016 y MFMP

Para marzo del 2018, el endeudamiento bruto del sector público no financiero representaba el 55.2% del PIB, cifra que tenderá a aumentar en la medida que el gobierno central no genere un superávit primario permanente durante los próximos años.

DEUDA PUBLICA BRUTA SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO						
	INTERNA	EXTERNA	TOTAL	INTERNA	EXTERNA	TOTAL
	(Billones de Pesos)			(Porcentaje del PIB)		
dic-98	23.9	24.4	48.4	15.0	15.3	30.3
dic-02	67.8	62.0	129.8	29.1	26.6	55.7
dic-06	106.9	58.0	164.9	27.9	15.1	43.0
dic-10	163.3	71.5	234.8	30.0	13.1	43.1
dic-14	223.6	136.0	359.6	29.5	18.0	47.5
dic-16	268.6	204.8	473.4	31.1	23.7	54.9
dic-17	296.1	204.8	500.9	32.2	22.3	54.4
mar-18	308.3	195.4	503.7	33.8	21.4	55.2

Fuente: Banco de la República

Si a esto se agrega el valor del pasivo pensional que no se encuentra registrado dentro de las cuentas financieras del sector público, nos encontraremos con que el endeudamiento bruto del sector público supera el 150% del PIB.

En esta coyuntura, la posibilidad de aumentar el endeudamiento público, ya se encuentra limitada por el grado de endeudamiento que ha alcanzado la Nación, a partir del cual, cada vez será más difícil obtener nuevos recursos. Es decir, con el endeudamiento actual y un déficit anual cercano al 4% del PIB, como el que se presentó en los años 2016 y 2017, antes de 5 años estaríamos enfrentando una crisis fiscal y cambiaría sin precedentes.

Para dar una solución a esta encrucijada, no basta con trabajar en el campo del incremento de los ingresos, que es el único camino que han explorado las autoridades económicas en los últimos gobiernos, sino que se hace necesario una

revisión minuciosa del gasto, al tiempo que gran parte de los esfuerzos deben concentrarse en aumentar la tasa de crecimiento de la economía. **UN INCREMENTO SUSTANCIAL EN LA TASA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO PODRÍA RESOLVER POR SI SOLO ESTA PERSPECTIVA FISCAL³.**

Dentro de este contexto, la reforma tributaria que se propone, propende por enmarcar el sistema tributario colombiano dentro de los principios básicos que deben regir un sistema impositivo, garantizando estabilidad normativa, el respeto por los derechos de los contribuyentes, y estimulando la inversión, el ahorro y **EL CRECIMIENTO ECONÓMICO.**

Si bien es cierto que el objetivo final de la reforma tributaria debe ser la obtención de recursos adicionales para el fisco nacional, en una cuantía que sea significativa, este objetivo debe alcanzarse sin violar las bases conceptuales sobre las que se sustentan los tributos, y con un objetivo de crecimiento económico, presente en cada norma que se apruebe.

En materia de recaudación, la reforma debería propender en el mediano plazo por allegar recursos anuales adicionales en una cuantía que fluctúa entre 2% y 4% del PIB, aumento que deberá obtenerse principalmente de los sectores que actualmente se encuentran al margen de la tributación (lucha contra la evasión y el contrabando), de sectores que han contado con tratamientos tributarios preferenciales que carecen de justificación, y de una mayor actividad económica por parte de los contribuyentes.

Finalmente, la carga tributaria que adopte el país debe ser comparable a la que soportan los contribuyentes en otros países. Al comparar la carga tributaria colombiana con la de otros países de la región, se aprecia que aún existe capacidad de aumentar dicha carga entre 4% y 5% del PIB.

³ Con una tasa de crecimiento del 10% anual los ingresos tributarios se incrementarían en cerca del 4% del PIB.

Carga tributaria 2015 como % del PIB (1)			
Argentina	19.2%	Haití	14.1%
Bolivia (2)	20.6%	Honduras	16.9%
Brasil	19.4%	México (3)	10.6%
Chile	19.1%	Nicaragua	15.3%
Colombia	14.5%	Panamá	10.5%
Costa Rica	13.3%	Perú	14.4%
Ecuador	15.4%	República Dominicana	14.3%
El Salvador	15.0%	Uruguay	17.6%
Guatemala	10.4%	Venezuela	16.5%
		América Latina	15.3%

Fuente: BID - Sostenibilidad Fiscal y Reforma Tributarias en América Latina

(1) No incluye contribuciones a la seguridad social

(2) Gobierno General

(3) Sector público federal

En este contexto, lo que se persigue con la reforma tributaria del sistema impositivo **es una mejor distribución de la carga**, reduciéndola **sustancialmente** para quienes tradicionalmente han sostenido al Estado y que hoy se someten a cargas confiscatorias y aumentándola para quienes tradicionalmente han evadido o eludido sus obligaciones tributarias. Todo esto dentro de un entorno de crecimiento económico de tasas superiores al 5% anual, que genere una mayor recaudación adicional.

Las medidas propuestas están diseñadas para que en el mediano plazo el Gobierno Central no reduzca sus ingresos por debajo del 17% del PIB.

Las tasas de tributación

Unas tarifas impositivas altas pueden generar un desestímulo sustancial para el ahorro y la inversión, al paso que unas tarifas moderadas, que consulten la capacidad de pago de los contribuyentes, pueden convertirse en aliadas del desarrollo económico y de la lucha contra el contrabando y la evasión.

Evitar las altas tasas impositivas tiene ventajas claras. Altas tasas distorsionan la toma de decisiones económicas, desestimulan el ahorro, la inversión y el esfuerzo laboral, a la vez que estimulan la evasión tributaria.

De igual forma, es parte sustancial de un sistema impositivo, garantizar un trato tributario para los extranjeros que no desestime el flujo de inversión extranjera hacia el país. En lo posible, la reforma tributaria debe mejorar el clima de inversión en el país, sin caer en excesos que simplemente se conviertan

en transferencias de recursos del fisco nacional con destino al fisco del país de origen de la inversión extranjera⁴.

La interacción entre el sistema impositivo de Colombia y los sistemas impositivos de los países de origen de la inversión extranjera merece especial cuidado. Impuestos como el gravamen a los movimientos financieros, el impuesto a la riqueza o el impuesto de timbre, no son considerados para obtener un crédito fiscal en el país de origen de la inversión⁵, lo que se traduce en una elevación de la tasa impositiva efectiva que se aplica a la inversión extranjera, y por ende en hacer la inversión extranjera en Colombia, poco atractiva desde el aspecto tributario.

Colombia ha suscrito un sinnúmero de tratados de libre comercio, que permitirán en los próximos años el ingreso de todo tipo de productos importados, sin arancel alguno, lo que implica necesariamente una revisión de nuestro sistema impositivo, para garantizar que nuestra producción interna goce de un régimen similar al de los países con los cuales hemos suscrito tales tratados.

Las tasas efectivas de tributación de los negocios en Colombia son confiscatorias, tal y como quedó evidenciado en la clasificación del Foro Económico Mundial para el período 2016/2017, cuyo resumen se aprecia en el siguiente cuadro:

⁴ Una tarifa impositiva demasiado baja, puede no constituir un beneficio para el inversionista extranjero que esta sometido a tributación sobre su renta mundial, en la medida en que el beneficio fiscal otorgado por el país receptor es capturado por la tributación del país originador.

⁵ Al no estar definido el gravamen a los movimientos financieros (4 por mil) como un impuesto sobre la renta, no es posible tener acceso al crédito tributario que aplican muchos países por impuesto de renta pagado en el exterior. (USA).

TASA DE TRIBUTACION SOBRE LAS UTILIDADES

Ranking	PAIS	Unidad	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Promedio
15	Canada	%	43.40	43.00	45.90	45.40	43.60	29.20	28.80	26.90	24.30	21.00	21.10	21.00	32.80
30	Israel	%	40.00	39.10	36.00	33.90	32.60	31.70	31.20	30.50	29.90	30.10	30.60	28.10	32.81
31	Switzerland	%	25.70	24.90	29.10	28.90	29.70	30.10	30.10	30.20	29.10	29.00	28.80	28.80	28.70
32	South Africa	%	39.00	38.30	37.10	34.20	30.20	30.50	33.10	33.30	30.10	28.80	28.80	28.80	32.68
39	Chile	%	26.30	26.30	25.90	25.90	25.30	25.00	25.00	28.10	27.70	27.90	28.90	30.50	26.90
40	Indonesia	%	37.20	37.20	37.30	37.30	37.60	37.30	34.50	34.50	32.20	31.40	29.70	30.60	34.73
41	United Kingdom	%	35.50	35.40	35.70	35.30	35.90	37.30	37.30	35.50	34.00	33.70	32.00	30.90	34.88
42	Slovenia	%	39.40	39.40	39.20	36.70	37.50	35.40	34.70	34.70	32.50	32.00	31.00	31.00	35.29
45	Ecuador	%	34.90	34.90	35.30	34.90	34.90	35.30	35.30	34.60		33.00	33.00	32.50	34.42
46	Thailand	%	40.20	40.20	37.70	37.80	37.20	37.40	37.50	37.60	29.80	26.90	27.50	32.60	35.20
50	Korea, Rep.	%	31.90	30.90	34.90	33.70	31.90	29.80	29.70	29.80	27.90	32.40	33.20	33.10	31.60
54	New Zealand	%	37.50	36.50	35.10	35.60	32.80	34.30	34.40	33.50	34.60	34.40	34.30	34.30	34.78
58	Taiwan, China	%	35.80	35.80	40.60	40.40	40.40	41.90	35.60	34.80	35.00	34.20	34.50	34.50	36.96
60	Paraguay	%	52.40	43.20	35.30	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00	35.00	37.16
62	Guatemala	%	40.90	40.90	37.50	36.50	40.90	40.90	40.90	40.90	40.90	39.90	37.50	35.20	39.41
64	Peru	%	40.90	40.80	41.50	41.20	40.30	40.20	40.70	40.50	36.40	36.00	35.90	35.60	39.17
69	Panama	%	52.20	52.40	50.80	50.60	50.10	50.10	45.20	42.00	40.50	37.20	37.20	37.20	45.46
75	El Salvador	%	27.40	27.40	33.80	34.90	35.00	35.00	35.00	35.00	38.10	38.70	38.70	38.80	34.82
79	Portugal	%	47.00	47.00	44.80	43.60	42.90	43.30	43.30	42.60	42.30	42.40	41.00	39.80	43.33
84	Netherlands	%	50.60	48.10	43.40	39.10	39.30	40.50	40.50	40.10	39.30	39.00	41.00	40.40	41.78
88	Uruguay	%	27.60	27.60	40.70	58.50	46.70	42.00	42.00	42.00	41.90	41.80	41.80	41.80	41.20
89	Dominican Republic	%	67.50	67.90	40.20	35.70	39.00	40.70	41.70	42.50	43.50	43.40	42.40	42.40	45.58
95	United States	%	44.50	46.00	46.20	42.30	46.30	46.80	46.70	46.70	46.30	43.80	43.90	44.00	45.29
97	Honduras	%	51.40	51.40	51.40	49.30	48.30	48.30	44.00	40.30	39.20	43.00	44.30	44.40	46.28
102	Australia	%	53.50	52.20	50.60	50.30	48.00	47.90	47.70	47.50	47.00	47.30	47.60	47.60	48.93
105	Germany	%	57.70	57.10	50.80	50.50	44.90	48.20	46.70	46.80	49.40	48.80	48.80	48.90	49.88
106	Japan	%	53.90	52.80	52.00	55.40	55.70	48.60	49.10	50.00	49.70	51.30	51.30	48.90	51.56
107	Spain	%	59.10	59.10	62.00	60.20	56.90	56.50	38.70	38.70	58.60	58.20	50.00	49.00	53.92
108	Sweden	%	57.00	57.00	54.50	54.50	54.60	54.60	52.80	53.00	52.00	49.40	49.10	49.10	53.13
113	Austria	%	61.90	56.10	54.60	54.50	55.50	55.50	53.10	53.10	52.40	52.00	51.70	51.60	54.33
116	Mexico	%	37.60	37.10	51.20	51.50	51.00	50.50	52.70	52.50	53.70	51.80	51.70	52.00	49.44
121	Costa Rica	%	83.00	83.00	55.70	55.70	54.80	55.00	55.00	55.00	55.30	58.00	58.00	58.30	60.57
125	Nicaragua	%	66.40	66.40	63.20	63.20	63.20	63.20	66.80	65.00	64.90	65.80	63.90	60.80	64.40
126	Italy	%	76.00	76.00	76.20	73.30	68.40	68.60	68.50	68.30	65.80	65.40	64.80	62.00	69.44
127	France	%	68.30	68.20	66.30	65.40	65.80	65.80	65.70	65.70	64.70	66.60	62.70	62.80	65.67
129	Venezuela	%	52.50	51.90	53.30	56.60	61.10	52.60	63.50	62.70	61.70	65.50	65.00	64.70	59.26
134	Brazil	%	71.70	71.70	69.20	69.40	69.20	69.00	67.10	69.30	68.30	69.00	69.20	68.40	69.29
135	Colombia	%	82.80	82.80	82.40	78.40	78.70	78.70	74.80	74.40	76.00	75.40	69.70	69.80	76.99
136	Mauritania	%	104.30	104.30	107.50	98.70	86.10	68.40	68.30	68.20	68.20	71.30	71.30	71.30	82.33
137	Argentina	%	116.80	116.80	112.90	108.10	108.10	108.20	108.20	108.30	107.80	137.30	137.40	106.00	114.66
	High income: OECD	%	45.72	44.87	45.07	43.57	42.92	42.34	41.77	42.02	41.26	41.29			43.08
	Latin A. and the Caribbean	%	45.85	45.46	43.27	43.49	43.40	46.92	45.30	47.06	45.17	51.20			45.71

Fuente: Foro Economico Mundial. The Global Competitiveness Report 2017-2018

Como puede apreciarse, Colombia quedó en el puesto 135 entre 137 países con una de las tasas de tributación más altas del mundo que alcanza el 69.8% para

2017 y que en el lapso de los últimos 12 años implicó una tasa promedio del 76.99%.

Cuando se hace el análisis con base en los estados financieros de los contribuyentes y sus declaraciones tributarias, se confirma el diagnóstico que hace el Foro Económico Mundial, como puede apreciarse en el siguiente cuadro que se ha calculado para dos sectores del comercio colombiano:

(Año 2015 - Cifras en millones de \$)	CONCESIONARIO DE VEHICULOS	CADENA DE SUPERMERCADOS
Ventas	100,000	100,000
Costos y gastos (distintos de impuestos y aportes)	95,694	95,194
Utilidad antes de todos los impuestos y aportes	4,306	4,806
Impuesto sobre la renta y CREE	896	1,249
ICA, GMF, Riqueza, Predial, etc.	1,664	1,463
Aportes parafiscales y a la Seguridad Social	832	251
TOTAL IMPUESTOS Y APORTES	3,393	2,964
Utilidad despues de impuestos y aportes	913	1,843
TASA EFECTIVA DE TRIBUTACION (CON SEGURIDAD SOCIAL)	79%	62%
TASA EFECTIVA DE TRIBUTACION (SIN SEGURIDAD SOCIAL)	74%	60%

En este contexto, la tasa de tributación efectiva de los negocios en Colombia no es competitiva frente a la tasa de tributación de los países con los cuales competimos en el mercado nacional y en el mercado internacional.

Esta alta tasa de tributación en Colombia tiene su origen principalmente en las siguientes fallas de nuestro sistema impositivo:

1. El IVA no descontable sobre los bienes de capital
2. Los aranceles a las importaciones de bienes de capital
3. El gravamen a los movimientos financieros (GMF)
4. El Impuesto de Industria y Comercio confiscatorio y en cascada
5. Impuestos de registro
6. La proliferación de estampillas que carecen de justificación
7. La renta presuntiva
8. El Impuesto a la Riqueza (patrimonio)
9. La tarifa nominal del impuesto sobre la renta (34% - 43%)
10. La no deducibilidad de costos y gastos

Como resultado de lo anterior, el ahorro se somete a tasas de tributación confiscatorias:

(Cifras en \$)	SITUACION 2016	CON REFORMA 2017	SITUACION IDEAL
	Con impuesto a la riqueza, y renta presuntiva	Con renta presuntiva y con impuesto a la riqueza	Sin impuesto a la riqueza y sin renta presuntiva
1 Valor depositado en una cuenta de ahorros	10,000,000,000	10,000,000,000	10,000,000,000
2 Interés nominal anual	7.00% 700,000,000	700,000,000	700,000,000
3 Inflación anual	5.75% 575,000,000	575,000,000	575,000,000
4 Rendimiento real (interés nominal - inflación)	1.25% 125,000,000	125,000,000	125,000,000
5 Imp. a la riqueza	96,000,000	96,000,000	-
6 Renta presuntiva (3.5% del patrimonio)	300,000,000	350,000,000	-
7 Impuesto de renta	80,999,665	105,614,730	26,913,450
8 GMF sobre rendimientos (interés nominal x 4/00)	2,800,000	2,800,000	2,800,000
9 Total Renta + Riqueza + GMF (Renglon 5+7+8)	179,799,665	204,414,730	29,713,450
Tasa de tributación/rendimiento real	144%	164%	24%

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, la renta presuntiva y el impuesto a la riqueza generan tasas de tributación confiscatorias sobre el ahorro (144% sobre el rendimiento real en 2016, para una persona con un patrimonio de \$10.000 millones). Con la reforma tributaria acometida en 2016, la tasa de tributación sobre el rendimiento real se incrementó al 164%, como resultado del aumento en la renta presuntiva y la mayor tasa del impuesto de renta aplicable a las personas rentistas de capital. Lo ideal sería adoptar el estándar internacional que no grava el patrimonio ni establece una renta presuntiva sobre el mismo, caso en el cual la tributación sería del 24%.

Esta situación explica porque muchos colombianos han resuelto cambiar su residencia fiscal a otra jurisdicción impositiva y muchos han optado, inclusive, por renunciar a la ciudadanía colombiana.

Algunas empresas han decidido cerrar total o parcialmente sus plantas de producción en Colombia para atender el mercado nacional desde el exterior, pues es más eficiente producir fuera de Colombia que hacerlo en el país. He aquí algunos ejemplos:

Andina de Herramientas	BAT
Mondelez (Adams)	Mazda
Michelin	Bayer
Kraft	Varta
Sanford Brands (Prismacolor)	

Muchos empresarios colombianos han sustituido la producción por la importación y otros han empezado a invertir en plantas de producción fuera del país, para poder ser competitivos en el mercado nacional y en el internacional.

La legislación tributaria vigente genera una protección negativa a la industria nacional y al comercio formal, como resultado de unos tributos anti técnicos, mal diseñados y con tasas efectivas de tributación confiscatorias e inequitativas, y una inexistente gestión estatal frente a la evasión y el contrabando, lo que propicia y fortalece la informalidad.

Al tiempo que Colombia presenta un sistema impositivo que está acabando con el aparato productivo del país, los Estados Unidos aprobó la reforma tributaria del Presidente Trump, que reduce al 21% la tarifa impositiva de los negocios y permite una depreciación de bienes de capital en un (1) año, lo que se convertirá en un freno adicional para que Colombia capture inversión extranjera si mantiene una tarifa impositiva del 69.8%.

Ante esta perspectiva el país no puede postergar más la redefinición de su sistema impositivo, hasta obtener una tasa de tributación de los negocios cercana al 30% que haga competitivos a los empresarios colombianos, al tiempo que reduzca la evasión y el contrabando que genera competencia desleal y castiga severamente a los contribuyentes que desarrollan actividades formales y generan empleo formal.

Principales medidas que se proponen para la reestructuración del sistema tributario.

1. **Control a la evasión y el contrabando.** (Ver Artículo 1) El control a la evasión y el contrabando deberá ser, junto con el crecimiento económico, la principal fuente de ingresos adicionales para el Gobierno Central. El gobierno central deberá aumentar el recaudo en \$120 billones en período 2019 – 2022, provenientes de la gestión del Ministerio de Hacienda frente a estos fenómenos, hasta obtener un recaudo adicional anual cercano al 2.5% del PIB, así:

(miles de millones de \$)	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Recaudo por reducción de la evasión y el contrabando 40% al 20%	10,470	22,500	36,300	52,120	56,040	60,160
Como % del PIB	0.93%	0.58%	1.20%	2.27%	2.34%	2.41%

Estas metas de recaudo suponen reducir en un 50% la evasión y el contrabando en el próximo cuatrienio.

El control a la evasión y el contrabando se convierten en una de las funciones prioritarias del Ministro de Hacienda. Para tal efecto, a partir del año 2018, el presupuesto de la DIAN se duplicará.

Se plantea un programa de fiscalización de 1 millón de actuaciones administrativas anuales para los años 2019 a 2022 sobre los sectores que tradicionalmente han estado al margen de la tributación.

2. **Tarifa del Impuesto sobre la Renta de los negocios.** (Ver Artículo 2) Se fija en el 30% la tarifa del impuesto sobre la renta para las sociedades.
3. **Tarifa del Impuesto sobre la Renta para las rentas agropecuarias, hoteleras y turísticas.** (Ver Artículo 2). Para las rentas agropecuarias percibidas por sociedades, se establece una tarifa del impuesto sobre la renta del 10% para los próximos 30 años. Para las rentas hoteleras y las rentas generadas por servicios que hagan parte de la infraestructura turística del país se establece una tasa del 10% para los próximos 30 años.
4. **Tarifa del Impuesto sobre la Renta para las inversiones de portafolio de inversionistas extranjeros.** (Ver artículo 2) Se establece un desgravamen total para las inversiones de portafolio que realicen en Colombia los extranjeros que no tengan residencia ni domicilio en el país. Esto es aplicar en Colombia la misma legislación que se utiliza en los Estados Unidos para las inversiones de no residentes. Actualmente las inversiones de portafolio de extranjeros no residente se gravan con una tarifa de impuesto sobre la renta del 14%.
5. **Deducibilidad plena costos y gastos en el impuesto sobre la renta.** (Ver Artículos 3 y 4) Se establece la deducibilidad del 100% de los tributos que afectan la actividad económica de los contribuyentes, al igual que todos los costos y gastos relacionados con la misma.

En desarrollo de lo anterior se modifica la norma de subcapitalización (artículo 118-1 del Estatuto Tributario) para restringir su aplicación a los créditos entre vinculados económicos de dos jurisdicciones distintas, lo que implica que la totalidad de intereses a cargo por los contribuyentes serán deducibles sin importar el nivel de endeudamiento de deudor, cuando se originen en operaciones con acreedores localizados en el país o con acreedores no vinculados localizados en el exterior. Con esta modificación se está adoptando el estándar internacional en materia de subcapitalización, que en la mayoría de países se aplica a las deudas contraídas con vinculados económicos localizados

en otra jurisdicción distinta de aquella donde se localiza el contribuyente que paga los intereses. Colombia al introducir esta norma en el año 2012 había ampliado su efecto para toda clase de deudas que generaran intereses, inclusive las obtenidas de entidades financieras independientes, localizadas en el país o en el exterior, lo que carece de sentido.

6. **No gravamen a los dividendos.** (Ver Artículos 5 y 6) Se elimina el gravamen a los dividendos y participaciones de sociedades.

De otra parte, se proponen unas modificaciones al artículo 49 del Estatuto Tributario, que buscan asegurar que se elimine la doble tributación sobre: (i) el método de participación en la parte que corresponda a utilidades no gravables, (ii) las utilidades que están sometidas a tributación en Colombia, pero que se giran a una sociedad extranjera la cual posteriormente las envía nuevamente a Colombia y que en la actualidad se gravan 2 veces y (iii) las mayores utilidades contables frente a las fiscales, que obtendrán los contribuyentes que hagan uso del beneficio de depreciación acelerada previsto en esta Ley.

7. **No gravamen sobre la utilidad en venta de acciones en bolsa y posibilidad de distribuirla al accionista con el mismo carácter.** (Ver Artículo 7) Se establece que la utilidad no gravable generada en la venta de acciones que cotizan en bolsa puede ser distribuida a los accionistas con el mismo carácter no gravado.

De otra parte, para efectos de determinar la renta o ganancia ocasional gravable en la enajenación de acciones o participaciones en sociedades, se reestablece la norma que permite restar de las utilidades obtenidas en la enajenación, las utilidades no gravables retenidas en la sociedad cuyas acciones o participaciones se enajenan. Con el restablecimiento de esta norma se asegura que las utilidades que tributan a nivel de una sociedad no tributarán otra vez cuando las percibe el socio o accionista, ya sea a través del pago de un dividendo o a través de la venta de sus acciones o participaciones.

8. **Depreciación de activos usados en la actividad productora de renta para no obligados a llevar libros de contabilidad.** (Ver Artículo 8) Se modifica la norma existente para permitir que todo tipo de contribuyentes puedan depreciar los bienes usados en su actividad productora de renta. En la actualidad la depreciación está restringida a los obligados a llevar contabilidad, dejando por fuera a los no obligados a llevar contabilidad (agricultores no comerciantes, ganaderos no comerciantes, prestadores de servicios generados por el desarrollo de profesiones liberales, etc.).

No permitir la depreciación de un bien utilizado en la actividad productiva, implica una sobreestimación de la renta gravable del contribuyente, que eleva artificialmente la tasa de tributación y carece de justificación.

9. **Depreciación en 2 años del 100% del costo de las nuevas inversiones en bienes de capital (maquinaria y equipo).** (Ver Artículo 9) Se establece para el período 2019 - 2030, la posibilidad de depreciar en dos años (en lugar de 10 o 20 años) el 100% del costo de la inversión adicional en bienes de capital que realicen los contribuyentes, en exceso del promedio invertido en los 4 años anteriores.

Con esta norma se ofrece un incentivo para que los contribuyentes aumenten su inversión en bienes de capital en los próximos años, de suerte que el país pueda recuperar y aumentar la tasa de inversión de la economía. El beneficio consiste en permitir depreciar en 2 años las inversiones en activos fijos reales productivos.

Este beneficio no es una exención para el contribuyente, es un diferimiento de impuestos que se logra a través de la mayor depreciación fiscal a que tendrá derecho el contribuyente.

10. **Eliminación de exenciones.** (Ver Artículo 10) Se eliminan hacia el futuro todas las exenciones, beneficios y tratamientos preferenciales, distintos de los aplicables a las rentas de trabajo. Como resultado de lo anterior, debe darse una ampliación de las bases gravables de los tributos. No obstante, se mantienen todos aquellos que tienen un plazo determinado en la Ley que los creó, de suerte que se respeten los derechos ya adquiridos por los contribuyentes.

11. **Compensación de pérdidas de sociedades** (Ver Artículo 11) Se reestablece la posibilidad de compensar en cualquier tiempo las pérdidas fiscales, aplicándola también a los excesos de renta presuntiva, es decir, sin que exista un límite de tiempo para tal fin.

Adicionalmente se establece que tales pérdidas y excesos se compensan contra las rentas brutas del contribuyente, en lugar de hacerlo contra las rentas líquidas, lo que permite obtener una mayor compensación en cada año en que el contribuyente obtenga rentas para ese fin.

Se reestablece la posibilidad de que dicha compensación se efectúe reajustada por inflación de suerte que los créditos fiscales a favor del contribuyente no se deterioren con el paso del tiempo, sino que conserven su valor.

De otra parte se simplifica el proceso de compensación de pérdidas fiscales y excesos de renta presuntiva en los casos de fusiones y escisiones de sociedades.

12. **Compensación de pérdidas de personas naturales** (Ver Artículo 12) Se modifica el artículo 150 del Estatuto Tributario en materia de pérdidas fiscales obtenidas por las personas naturales, actualmente restringida a ciertas pérdidas del sector agropecuario, para ampliar la deducción de pérdidas a todo tipo de personas naturales, conservando el requisito de que se compensen con utilidades futuras de igual naturaleza.

De esta forma, por ejemplo, una persona natural empresaria que obtenga una pérdida en su negocio, podrá compensarla en el futuro con las rentas empresariales que obtenga, sin limitación de tiempo ni de cuantía.

13. **Eliminación de la renta presuntiva.** La renta presuntiva se elimina. (Ver Artículo 33, derogatoria de los artículos 188 a 194 del Estatuto Tributario) De esta forma, los contribuyentes que no generan rentas no tendrán que liquidar y pagar un impuesto sobre la renta por el hecho de poseer algún patrimonio. La renta presuntiva, cuya eliminación se propone, era otra forma de establecer un impuesto al patrimonio en cabeza de los contribuyentes que no tienen la posibilidad de recuperar en años posteriores el impuesto presuntivo pagado en años previos.

14. **Descuento del ICA.** (Ver Artículos 13 y 14) Se establece que el Impuesto de Industria y Comercio que paguen los contribuyentes se tratará como un descuento tributario en el impuesto sobre la renta, lo que en la práctica implica que el ICA ya no será un factor de incremento de la tasa impositiva de los negocios.

Esta es una de las principales normas de la reforma tributaria propuesta, que persigue que los declarantes del impuesto sobre la renta puedan recuperar el 100% del ICA que paguen anualmente, que es uno de los tributos causantes de elevar la tasa de tributación de los negocios a un porcentaje cercano al 70%. Con esta norma, el Presupuesto Nacional asume el ICA, a través del descuento tributario concedido.

De otra parte, con las modificaciones al artículo 259 del Estatuto Tributario se eliminan las limitaciones artificiales a los descuentos tributarios, limitaciones que carecen de justificación. Se mantiene solamente la norma que consagra que los descuentos en el impuesto sobre la renta no pueden exceder del impuesto básico de renta, salvo cuando se trate del descuento del IVA de bienes de capital y del descuento del ICA, que si pueden generar un saldo a favor del contribuyente.

15. **Eliminación de otros descuentos tributarios.** (Ver artículo 15) Con esta norma se eliminan todos los descuentos tributarios que sean distintos de: (i) el descuento por impuestos pagados en el exterior, (ii) el descuento por donaciones, (iii) el descuento del IVA de bienes de capital para quienes no pueden descontarlo en el IVA, y (iv) el descuento del ICA.
16. **Gravamen a los movimientos financieros.** (Ver artículo 3) El 4 por mil se convierte en una retención en la fuente 100% recuperable en el impuesto sobre la renta. Esta es otras de las principales normas de la reforma tributaria propuesta, que persigue que los declarantes del impuesto sobre la renta puedan recuperar el 100% GMF (4 por mil) que paguen anualmente, que es uno de los tributos causantes de elevar la tasa de tributación de los negocios a un porcentaje cercano al 70%.
17. **Desgravamen del componente inflacionario neto.** (Ver artículos 16 y 17) Se establece el desgravamen total del componente inflacionario de los rendimientos financieros netos para todo tipo de contribuyentes, de suerte que el impuesto sobre la renta se aplique sobre la rentabilidad real que obtengan los contribuyentes y no sobre la rentabilidad nominal.

Con esta norma se amplía a las sociedades el no gravamen del componente inflacionario de los rendimientos financieros que actualmente se aplica a las personas naturales.

De esta forma se universaliza el tratamiento tributario de cualquier tipo de intereses y rendimientos financieros que perciban los contribuyentes.

De otra parte, se establece que cuando el componente inflacionario de los rendimientos financieros sea percibido por sociedades, podrá distribuirse a los socios y accionistas con el carácter de ingreso no constitutivo de renta ni de ganancia ocasional

18. **IVA sobre los bienes de capital.** (Ver Artículos 18 y 29 Derogatorias) Mediante la derogatoria del artículo 491 del Estatuto Tributario se permite el descuento en el IVA del 100% del IVA pagado en la adquisición de bienes de capital. En el caso de no responsables del IVA, el descuento se permite en el impuesto sobre la renta. De esta forma, los bienes de capital dejan de estar gravados con IVA en Colombia y se termina la protección negativa que generaba la legislación vigente a las empresas intensivas en bienes de capital.

Con esta norma Colombia permite que sus empresarios sean competitivos frente a los empresarios de los países con los que compite, que gozan de un desgravamen de IVA sobre los bienes de capital.

19. Eliminación del impuesto de timbre. (Ver Artículo 29 Derogatorias) Se elimina el impuesto de timbre. Con esta norma se elimina un tributo que no genera un recaudo significativo, al tiempo que es complejo y poco eficiente en su administración.

20. Procedimiento Tributario: (Ver Artículo 19, 20, 27 y 28) En términos generales se mantiene el actual procedimiento tributario, pero se separan de la DIAN las funciones de fallar los recursos de los contribuyentes y emitir conceptos e interpretaciones legales, las cuales se radican en oficinas que dependerán del Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda.

La Oficina de Defensoría del Contribuyente se adscribe al despacho del Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda, dándole el mandato de participar en todas las actuaciones de la DIAN, velando por los derechos de los contribuyentes.

En materia sancionatoria se otorga la facultad para que la DIAN gradúe el monto de las sanciones en función de la gravedad de la falta cometida y del perjuicio causado el Estado, y no como sucede actualmente donde las sanciones pueden superar cientos de veces el perjuicio causado

Se establece la devolución de oficio de los saldos a favor de los contribuyentes en un plazo no mayor a 6 meses desde la fecha de la presentación de la respectiva declaración tributaria.

Efectos de la Reforma Propuesta sobre el recaudo

(miles de millones de \$)

Año	2018	2019	2020	2021	2022
Impuesto sobre la renta		-	- 13,998	- 17,358	- 17,784
Eliminación de exenciones para sociedades			2,312	2,428	2,549
Eliminación de la renta presuntiva			- 1,084	- 1,165	- 1,253
Eliminación del impuesto a los dividendos			- 1,280	- 1,375	- 1,479
Deducción de impuestos			- 1,123	- 1,206	- 1,297
Depreciación en 2 años de la inversión adicional en bienes de capital			- 5,119	- 10,049	- 9,665
Ajuste por inflación a las pérdidas fiscales y excesos de presuntiva			- 63	- 194	- 402
Reducción de la tarifa del 33% al 30%			- 3,282	- 3,526	- 3,793
Conversión del ICA en una retención en el impuesto sobre la renta			- 4,360	- 4,684	- 5,038
IVA		- 3,828	- 4,113	- 4,423	- 4,761
Eliminación del IVA sobre los bienes de capital		- 3,828	- 4,113	- 4,423	- 4,761
Otros impuestos		- 129	- 5,255	- 5,645	- 6,072
Eliminación del impuesto de timbre		- 129	- 139	- 149	- 160
Conversión del GMF en una retención en la fuente en Impuesto de renta		-	- 5,116	- 5,496	- 5,912
Retenciones en la fuente pagos al exterior (elevación al 30%)		2,000	2,149	2,311	2,489
Subtotal efectos sobre el recaudo (sin gestión DIAN)		- 1,957	- 21,216	- 25,115	- 26,127
Porcentaje de evasión y contrabando	40%	35%	30%	25%	20%
Recaudo por reducción de la evasión y el contrabando 40% al 20%		10,470	22,500	36,300	52,120
Efecto total reforma		8,513	1,284	11,185	25,993
Como % del PIB		0.81%	0.11%	0.92%	1.99%