



PRESENTACIÓN

Durante la última década Colombia ha mostrado tendencias económicas favorables, representadas en tasas de crecimiento estables y un prudente manejo fiscal y monetario. Así mismo, se ha consolidado como destino atractivo para la inversión extranjera afianzándose como país económicamente sólido para proyectos de inversión¹.

Sin embargo, a pesar de las favorables cifras macro-económicas (buen crecimiento económico, inflación baja y controlada, altos niveles de inversión) Colombia mantiene una serie de obstáculos que le impiden consolidar un nivel de desarrollo económico y social deseable: en primer lugar, según cifras del Banco Mundial, el país mantiene una de las tasas más altas de desigualdad, debido a la concentración de riqueza en algunos sectores. Por otro lado, se tiene un elevado índice de informalidad (cerca de 2 de cada 3 trabajadores son informales²) producto de distintas rigideces laborales (entre otros factores).

En este marco el Gobierno Nacional a través del ministro de Hacienda y Crédito Público Mauricio Cardenas Santamaría, presentó al Congreso un proyecto de ley de reforma tributaria cuyo principal objetivo es la generación de empleo y la reducción de la inequidad en el país. Con ello la iniciativa se aleja de la tendencia de reformas anteriores, concentradas únicamente en cubrir vacíos fiscales. Cerca de 30 reformas tributarias han precedido a la actual, las cuales han creado un sistema tributario complejo, regresivo³ y remendado. Sin embargo, el gobierno ha manifestado que en esta ocasión se corregirán estos y otros problemas. Con el fin de evaluar el cumplimiento de este objetivo y de discutir los alcances de la propuesta en materia de empleo y equidad, a continuación se presenta un análisis del articulado que hoy discute el Congreso de la República.

PANORAMA TRIBUTARIO COLOMBIANO

El actual sistema tributario colombiano se caracteriza por ser complejo y poco equitativo, con ineficiencias económicas y un recaudo insuficiente⁴. Sumado a esto, el contexto socio-económico colombiano se caracteriza por los siguientes rasgos:

i. El recaudo tributario durante la última década ha aumentado en proporción al PIB, de 9,2% en el año 2000 a 14,2% en el 2010. Pese a ello el país sigue percibiendo ingresos tributarios insuficientes con relación al déficit fiscal (3.8% del PIB), además de tener un nivel de ingreso promedio menor que los países de la región. El Fondo Monetario Internacional (FMI) considera que para alcanzar la meta de regla fiscal, el país debe apuntar a reducir el déficit a 2.3% del PIB, para lo cual se recomienda mejorar el recaudo impositivo⁵.

ii. La ineficiencia del sistema tributario colombiano se resume en tres grandes aspectos: primero, el bajo nivel de recaudo a causa de las exenciones en el impuesto de renta, y la reducida base gravable, variedad de tarifas y elevado nivel de evasión del Impuesto al Valor Agregado (IVA). En segundo lugar, varios impuestos en Colombia generan un impacto distorsivo en la economía como el impuesto financiero 4x1000 que perjudica la intermediación financiera y la expansión del crédito. Finalmente, el elevado nivel impositivo para las firmas en Colombia (33% con relación al promedio de 26% de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico⁶ -OCDE-) es pernicioso para la inversión, al tiempo que los elevados costos impositivos laborales fomentan el desempleo y la informalidad.

1 Según datos de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, en el 2011 Colombia ocupa el 5° puesto de países con mayor crecimiento de Inversión Extranjera Directa (IED).

2 De acuerdo con el DANE y del Ministerio de Hacienda, expresados en el proyecto de reforma tributaria.

3 En un sistema regresivo los impuestos son cobrados sin distinción del nivel de ingresos del contribuyente. Así, una persona de escasos recursos pagaría una proporción mucho mayor de sus ingresos que la de los demás estratos y afectará más fuertemente su economía personal.

4 Banco Mundial (2012). El gasto tributario en Colombia, Banco Mundial. Banco Mundial, Bogotá. Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/2012/06/16494354/el-gasto-tributario-en-colombia-una-propuesta-de-evaluacion-integral-y-sistemica-de-este-instrumento-de-politica-publica>

5 FMI (2011). Colombia Staff report for the 2011 Article IV Consultation. Washington D.C. Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11224.pdf>

6 Ibid

HOJA DE VIDA DE LA LEY

- **Nombre:** “Por el cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”.
- **Estado actual:** En espera de primera ponencia y debate.
- **Número:** Proyecto de Ley No. 166/12 Cámara, 134/12 Senado.
- **Fecha de Radicación:** Octubre 04 de 2012.
- **Autores:** Mauricio Cardenas Santamaría, Ministro de Hacienda y Crédito Público.
- **Ponentes:** Camilo Sánchez -Partido Liberal-, Antonio Guerra de la Espriella -Cambio Radical-, José Dario Salazar -Partido Conservador-, German Dario Hoyos -Partido de la U-.
- **Gacetas del Congreso:** 666/12.

OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

iii. El marco tributario colombiano no promueve la equidad horizontal, creando beneficios sólo para ciertos grupos de contribuyentes. La combinación existente de impuestos directos e indirectos no ha sido suficiente para reducir el coeficiente Gini, siendo el colombiano uno de los más altos del mundo⁷ (ver gráfico 1). Por tanto, el sistema no provee mecanismos de redistribución al no tener un sistema impositivo progresivo, en el cual los individuos y empresas con niveles de ingresos más altos tributen un mayor porcentaje que aquellos con ingresos más bajos⁸.

iv. Finalmente, otro factor es la poca claridad de las normas del sistema tributario colombiano, con un número elevado de gastos y devoluciones impositivas. Según el Banco Mundial, pese a que la mayoría de las normas se encuentran en el estatuto tributario, algunos artículos son repetitivos o contradictorios producto de las constantes reformas parciales desarrolladas.

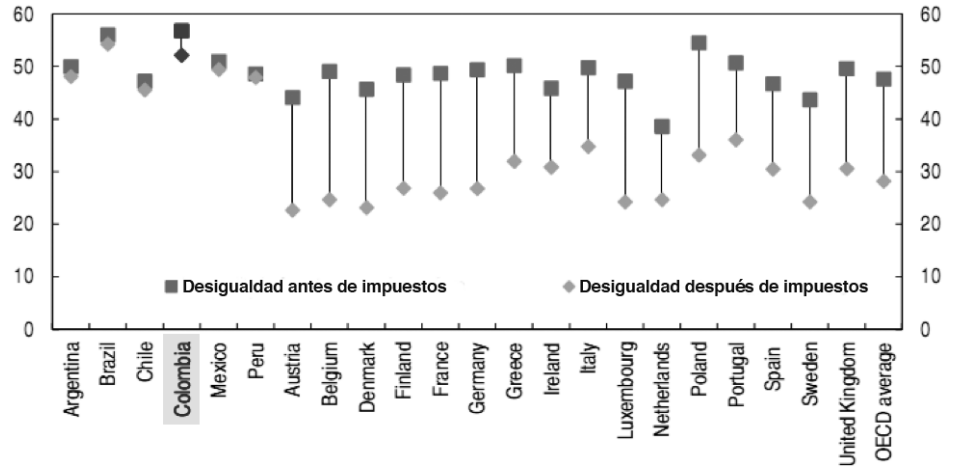


Gráfico No. 1: Distribución del ingreso y política fiscal⁹

REFORMA TRIBUTARIA

En este contexto, el presidente Juan Manuel Santos y su entonces ministro de Hacienda Juan Carlos Echeverry, iniciaron un proceso de estudio y construcción de una reforma tributaria de mayor alcance que la primera presentada por el actual gobierno, la Ley 1430/10¹⁰. Con esto en mente, se adelantó la socialización de ELISSA (Equidad, Limpieza, Simplicidad, Seducción y Adaptación a estándares internacionales), un proyecto que intentaba depurar el estatuto tributario de 1200 artículos a 900, reorganizar el sistema y simplificar la tributación en el país. No obstante, debido al debilitamiento de las relaciones ejecutivo-legislativo ocasionado por la controversial reforma constitucional a la justicia, la presentación del proyecto fue aplazada.

Posteriormente, el nuevo titular de la cartera, Mauricio Cárdenas, replanteó el proyecto considerando que una reforma estructural y definitiva no era acorde con la coyuntura económica mundial. De acuerdo con esto, se necesita en cambio una reforma que equipare las cargas tributarias de la sociedad y elimine los factores que dificultan la generación de empleo. Así, el nuevo proyecto de reforma tributaria se enfoca exclusivamente en la corrección de distorsiones puntuales del sistema tributario.

En este sentido, el proyecto presentado al Congreso de la República se divide en 5 partes: personas naturales, personas jurídicas, IVA, ga-

nancias ocasionales, y normas anti elusión y anti evasión. Sin embargo, después de su radicación, varios congresistas y organizaciones manifestaron su inconformidad frente a algunos artículos del proyecto, argumentando que la clase media era la más afectada con la reforma. En lugar de discutir tales reparos durante el trámite legislativo, el gobierno se comprometió a estudiarlos y presentar un nuevo texto de reforma.

Por su parte, las comisiones económicas del Congreso citaron en varias oportunidades al

Ministro de Hacienda para que expusiera los principales temas y alcances del proyecto. No obstante, la inconformidad no acabó, por lo cual se crearon tres subcomisiones para abordar los temas de mayor preocupación: el IMAS, el IVA y el CREE. Finalmente, el gobierno presentó a los ponentes del proyecto un documento con 48 nuevos artículos. En consecuencia, el análisis que se presenta a continuación inicia con el proyecto radicado inicialmente, para luego exponer los principales puntos modificados por el Ministerio de Hacienda recientemente.

REFORMA MINISTRO JUAN CARLOS ECHEVERRY	REFORMA MINISTRO MAURICIO CÁRDENAS
<ul style="list-style-type: none"> Reforma estructural para reducir el estatuto tributario a 900 artículos. Objetivo: equidad, limpieza, simplicidad, seducción, estándares internacionales. Se bajaba el impuesto de renta de 33% a 27%. Se eliminaban exenciones. Se gravaba la canasta familiar. Buscaba gravar dividendos. No incluía cambios al precio de la gasolina. 	<ul style="list-style-type: none"> Mini reforma: Proyecto de ley con 102 artículos. Objetivo: mayor empleo formal, mayor equidad. Se baja el impuesto a la renta, pero se crea una contribución especial denominada "CREE". No se tocan exenciones. No se grava canasta familiar, pero se crea el impuesto al consumo. No se gravan dividendos. Se presentan cambios para el precio de la gasolina y ACPM.

Tabla No. 1: Principales diferencias de las Reformas de Echeverry y Cárdenas

7 El coeficiente Gini mide la concentración de la riqueza, donde 0 representa una distribución perfecta y 1 inequidad perfecta. Para el caso colombiano, el coeficiente Gini es de 0.57, según datos del Departamento Nacional de Planeación DNP.

8 Según el director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) Juan Ricardo Ortega, la sociedad colombiana después de pagar impuestos, empeora la distribución.

También puede ser revisado en <http://www.oecd.org/economy/surveys/46797800.pdf>

9 Colombia Economic Assessment. Paris: OCDE. 2010. Disponible en: <http://www.oecd.org/economy/surveys/46797800.pdf>

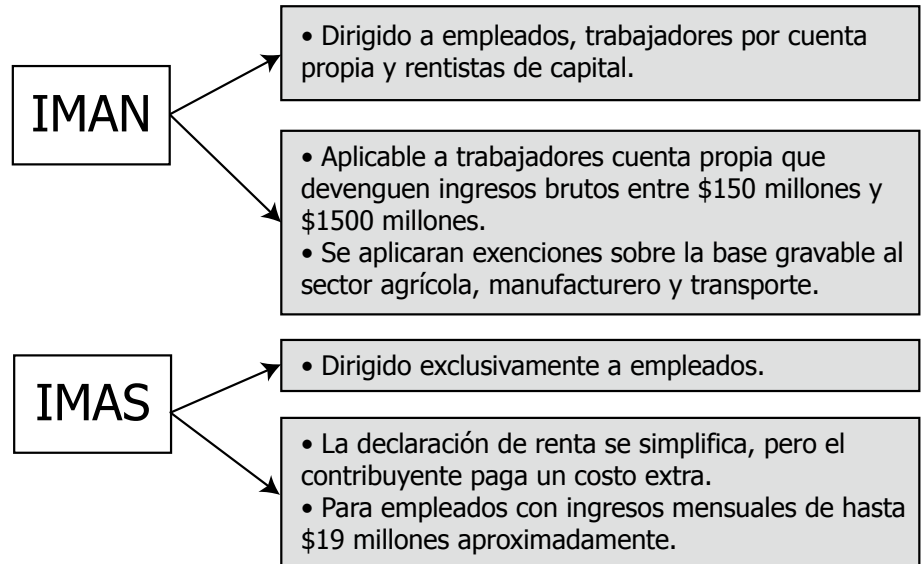
10 La Ley 1430/10 tuvo un alcance reducido ocupándose de temas específicos como el desmonte gradual del 4x1000, impuesto al patrimonio, exenciones a combustibles líquidos, conexión a internet, juegos de suerte y azar, entre otros. Para ver el texto completo de la ley: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2010/ley_1430_2010.html

PRINCIPALES CONTENIDOS DE LA REFORMA

Personas naturales

La reforma tributaria en este campo aborda dos grandes temas: fondos de aportes voluntarios u obligatorios e impuesto de renta. En cuanto al primero, el proyecto aumenta el periodo mínimo de retiro sin impuesto alguno de 5 a 20 años¹¹. Además, grava con el 5% a pensiones mayores a \$10 millones, mientras hoy se hace a partir de \$26 millones. Los recursos, según el ministerio, se destinarán exclusivamente a adultos mayores en estado de indigencia.

Sobre el segundo, a partir de la clasificación de personas naturales se definen dos nuevos impuestos de renta: IMAN e IMAS. En función del objetivo del gobierno de crear un sistema tributario progresivo, personas con ingresos superiores a \$2.605.000 deben pagar alguno de estos impuestos de modo proporcional al nivel de renta percibida¹² así:



Personas jurídicas

Con el objeto de regular la reorganización empresarial, el proyecto crea un nuevo capítulo en el estatuto tributario para aportes, donaciones, fusiones, escisiones y otros temas. Se destaca la propuesta de disminución de la tarifa del impuesto sobre la renta a las sociedades con personería jurídica, de 33 a 25%. Adicionalmente, elimina los aportes parafiscales sobre el valor de la nómina que pagan empleadores¹³, reduciendo en 13.5% los costos de contratación y permitiendo la creación y formalización de un millón de empleos, según el Gobierno Nacional.

Al rescindir los parafiscales se propone un nuevo impuesto del 8% sobre las ganancias de las empresas denominado "CREE"¹⁴. Su recaudo financiará un Fondo Especial para atender los gastos del ICBF, SENA y parcialmente de la inversión social en Salud. Si este fondo no cubre los costos requeridos, el Presupuesto General de la Nación (PGN) asumirá el déficit.

IVA

Considerando su importancia como impuesto de mayor recaudo del país (5.7% del PIB), la reforma propone pasar de 7 a 3 tarifas (0%, 5% y 16%), y rediseñar parcialmente el conjunto de bienes y servicios que serían gravados con el impuesto.

Se crea también un impuesto al consumidor final con una tarifa del 8% sobre el valor consumido en restaurantes, cafeterías, autoservicios, bares y discotecas, entre otros. Estos

establecimientos dejarían de cobrar el IVA al consumidor y solo pasarían a cobrar el nuevo impuesto al consumo. También se define este gravamen para la telefonía móvil, pero con una tarifa adicional del 4% sobre planes de voz y datos, destinando los recursos exclusivamente a la inversión social¹⁵.

En este punto hubo discrepancias en diferentes sectores, como es el caso del senador y ponente Camilo Sanchez, el cual estima inadecuado gravar alimentos fundamentales en la dieta colombiana como el maíz y trigo. Así mismo se criticó el impuesto al consumo aplicable al almuerzo de bajo costo o "corrientazo" por afectar los estratos medio y bajo.

Ganancias ocasionales y normas anti elusión y anti evasión

Se busca reglamentar la tributación de herencias, legados, porción conyugal, donaciones o cualquier acto jurídico a título gratuito. Para ello se reduce la tarifa de 35% a 10% para personas naturales y sociedades nacionales y extranjeras, y se regulan las exenciones sobre las ganancias ocasionales de hasta \$200 millones.

Por otra parte, se busca combatir el abuso en materia de impuestos dando facultades a la DIAN para investigar y sancionar a quienes cometan infracciones tributarias. El Gobierno Nacional deberá regular el tema de los paraísos fiscales, y finalmente, se establecen nuevas sanciones sobre la documentación comprobatoria y declaración informativa que exceda el plazo máximo de presentación, con multas por día vencido.

Disposiciones financieras

Los ingresos derivados de las inversiones de capital extranjero de portafolio, antes gravados con una tarifa del 33%, ahora pagarán 12.5%. Adicionalmente, se definen exentos del Gravamen de Movimientos Financieros (GMF) los retiros de cuenta de ahorro especial para pensionados, sin que el valor exceda \$1.100.000 aproximadamente; factoring (compra o descuento de cartera); los retiros de subsidios de cuentas de ahorro o corrientes beneficiarios de la Red Unidos y los retiros producto de desembolsos de créditos de Ictetx.

Disposiciones generales

El impuesto nacional a la gasolina y ACPM sustituirá al IVA y al Impuesto Global actual. El nuevo gravamen ajustado en febrero conforme a la inflación del año anterior, será cobrado sobre las ventas y liquidado por productores e importadores. Mediante este mecanismo se busca reducir los tributos nacionales y mantener las sobretasas, permitiendo hacer una reducción del precio de la gasolina en \$200¹⁶. Las tarifas del impuesto nacional serían: \$1.050 para ACPM, gasolina corriente y combinaciones y \$1.555 para gasolina extra. Los biocombustibles estarán exentos del impuesto.

Para reducir el impacto de la fluctuación se destinarán recursos del PGN a un Fondo de Estabilización de Precios de Combustible. Finalmente, las obras de valorización significarán una contribución de personas naturales o jurídicas beneficiadas de dichas construcciones.

11 Esto se sucede, salvo en el caso que se cumpla la edad para acceder a la pensión de vejez o jubilación, y en el caso de muerte o incapacidad que dé derecho a pensión.

12 Este nivel de ingresos fue criticado por congresistas y organizaciones, argumentando que se afectaría a la clase media. El Gobierno planteó aumentar ese nivel mínimo.

13 Los parafiscales están dirigidos a financiar exclusivamente

al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA– y el Sistema de Seguridad Social en Salud, mediante aportes que paga el empleador sobre el valor de la nómina del 3%, 2% y 8.5% respectivamente

14 Los aportes parafiscales se seguirán aplicando a empleadores con trabajadores que devenguen más de 10 SML.MV.

15 El estatuto tributario vigente, define una tarifa del 20% para los servicios de telefonía móvil. En este sentido, se destaca la disminución de la tarifa impositiva a 12% considerando también los planes de datos.

16 Varios congresistas, entre ellos el Representante Angel Custodio Cabrera, han manifestado que la reducción debería ser mucho mayor, alrededor de los \$600 pesos.

De igual modo, los contratos de estabilidad jurídica que han estado vigentes desde 2005, serán derogados mediante el proyecto.

Propuesta de modificación presentada por el gobierno

Como se ha mencionado, el proyecto inicial presentado por el gobierno ha sido objeto de numerosas críticas. Debates públicos y foros de socialización se organizaron en diferentes ciudades con el objeto de recoger comentarios y recomendaciones, para así presentar un nuevo texto. Finalmente, el pasado 14 de noviembre el Ministerio de Hacienda puso a consideración del Congreso una propuesta de modificación que incluía sugerencias de diversos sectores. Entre los cambios que presenta la propuesta, se destacan:

- IMAN – IMAS: Se aumenta a \$3.350.000 el rango para cobrar este nuevo impuesto de renta a personas naturales. Así mismo, la progresividad de estos impuestos sería más alta, aumentando la tarifa impositiva a medida que sea mayor el ingreso percibido.
- El maíz y el arroz que en el proyecto radicado tenían una tarifa del 5%, ahora estarían exentos del impuesto.
- Se elimina el impuesto al consumo que cobrarían los restaurantes. Por ende, la tarifa en estos establecimientos se mantendría en el IVA del 16%.
- La medicina prepagada tendría el impuesto del 16%, pero solo se cobraría sobre el 60% de costo de la póliza que paga el usuario.
- No se disminuye el impuesto sobre la renta a empresas, que pasaba del 33% al 25%.
- Las zonas francas anteriores a la reforma no pagarían el CREE; sin embargo, las que se

concedan después si estarían cobijadas por el impuesto.

- Se pediría contribución a personas naturales o jurídicas beneficiadas de obras de valorización nacional.
- Se crearía una Comisión Mixta de Gestión Tributaria y Cambiaria como órgano asesor de orden nacional en lo referente a obligaciones tributarias y de operaciones aduaneras y cambiarias.
- Se brindan alivios fiscales a quienes no hayan declarado patrimonios dentro o fuera del país.
- Inversiones en fondos de inversión de capital extranjero serán contribuyentes del impuesto a la renta por las utilidades obtenidas y dividendos mediante una tasa de retención en la fuente del 14% y 25%, respectivamente.
- Se define un nuevo conjunto de normas en cuanto a procedimientos y sanciones a evasores.

CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta las modificaciones propuestas y la particularidad del trámite que apenas inicia la reforma tributaria en el Congreso, a continuación el Observatorio Legislativo pone a disposición de los ciudadanos un conjunto de puntos positivos (aciertos) del proyecto, junto a unos temas que merecen mayor discusión y reflexión (alertas) con el fin de obtener la reforma tributaria que verdaderamente necesita el país.

Aciertos:

- Se debe destacar el interés del gobierno y el Congreso para presentar y socializar el proyecto de reforma tributaria. Esto es un paso para la inclusión de la sociedad en los debates y para atender los temas de preocupación de los ciudadanos.
- Diferentes sectores económicos clave del país como la ANDI e Inexmoda han apoyado la iniciativa.
- Con las medidas propuestas se aspira a fomentar el empleo formal en cerca de 850.000 nuevas plazas.
- El sistema impositivo propuesto para personas naturales da muestras de ser progresivo, en pro de disminuir la desigualdad en el país. Así, se evidencia el interés en buscar equidad tributaria eliminando tratos diferenciales entre contribuyentes. Así mismo, se busca promover la cultura de pago mediante mecanismos anti evasión.
- Se destaca la reducción de tarifas del IVA, lo cual facilitará la administración y recaudo de este impuesto.
- Eliminar parafiscales fue una medida adecuada para combatir algunas de las rigideces del mercado laboral. Además, se propone una fuente alternativa de financiación al ICBF y SENA. De acuerdo con estudios del Ministerio de Hacienda, aumentarán los recursos para estas entidades.
- Finalmente, se resalta la atención a críticas en temas como el “corrientazo” y el IMAN. La última propuesta presentada evidencia el compromiso del Gobierno por definir un proyecto justo y equitativo para las clases media y baja.

Alertas:

- El impuesto sobre las pensiones es un tema que debe discutirse ampliamente. Si bien el cobro a pensiones mayores de 10 millones establecido hoy suena razonable, este puede reducirse en el futuro, con lo cual se pone en riesgo los ingresos de personas de la tercera edad, quienes aportaron toda su vida para tener una vejez tranquila, y cuya salud y otros factores elevan enormemente sus costos de vida.
- Con respecto al llamado “corrientazo”, cabe recordar que estos son almuerzos que consumen en su mayoría estratos medios y bajos de la población, y por tal razón sería inapropiado gravarlos. A pesar de que el gobierno reconsideró su propuesta del impuesto al consumo sobre restaurantes, tal propuesta podría retomarse en alguno de los debates.
- Estudiantes y funcionarios de instituciones como ICBF y SENA, han expresado en reiteradas ocasiones su preocupación con respecto a la supresión de parafiscales. Tanto Gobierno como Congreso deben atender sus inquietudes y garantizar la viabilidad de estas instituciones a lo largo del debate legislativo.
- Existe escepticismo sobre el millón de empleos que anunció el Gobierno Nacional con la reforma tributaria. Se deben revisar otros factores económicos e incentivos a la informalidad, como factores estructurales que pueden afectar las metas en materia laboral.
- Dentro de las exenciones del impuesto del IMAN no se están teniendo en cuenta las distintas primas que reciben trabajadores por concepto de vacaciones y antigüedad. Estas terminan siendo un apoyo económico para familias que destinan estos recursos para educación y vacaciones.
- Una reforma integral sigue quedando pendiente, a pesar de ser el objetivo inicial del ex ministro Echeverry. El sistema tributario colombiano continúa siendo muy complejo y con grandes enmendaduras.
- Al reducir la tarifa impositiva sobre las inversiones de capital extranjero, se puede poner en riesgo la estabilidad económica del país por la vía del flujo de capitales.
- Finalmente, se llama la atención sobre la necesidad de complementar espacios de mera socialización con audiencias públicas serias y foros de debate en los cuales los gremios, la sociedad civil, la academia y los distintos sectores políticos y económicos puedan ser escuchados y sus inquietudes y sugerencias sean atendidas. Los espacios de discusión no pueden ser simples mecanismos de validación y publicidad para los tomadores de decisión.

OBSERVATORIO LEGISLATIVO · INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

Dirección general Marcela Prieto Botero • Directora del Observatorio Marcela Escandón Vega • Edición general Andrés Molano Rojas
 Coordinadora de investigación Natalia Giraldo Cuervo • Asistente de investigación Christian Benito Herrera • Redacción Mario David Chaves y Marcela Escandón

Practicante Mario David Chaves • Diagramación Luis Felipe Vanegas Trujillo

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política • Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.

PBX: (571) 317 7979 Ext. 135 - 136, Fax: 317 7989 • Correo electrónico: marcela.escandon@icpcolombia.org