

ENTRE EL FINANCIAMIENTO Y UNA REFORMA TRIBUTARIA ESTRUCTURAL

BOLETÍN DE SEGUIMIENTO LEGISLATIVO
NO. 237 NOVIEMBRE DE 2014



HOJA DE VIDA DEL PROYECTO DE LEY

OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

Contribuir al fortalecimiento institucional del Congreso colombiano, a través del establecimiento de canales de comunicación con la sociedad civil y el seguimiento, análisis y difusión de la actividad legislativa.

DESCRIPCIÓN

El Observatorio es un proyecto del Instituto de Ciencia Política (ICP) que desde el año 2003 genera canales de información entre el Congreso y la ciudadanía, aportando información y análisis completos, oportunos e independientes de la actividad del Congreso.

Del mismo modo, el proyecto ha creado espacios únicos de debate entre congresistas, otros tomadores de decisión y diversos sectores sociales, políticos, económicos, académicos y de la sociedad civil interesados en la actividad legislativa.

Número:

Proyecto de Ley No. 134 Cámara, No. 105 Senado 2014

Tipo de Proyecto:
Proyecto de Ley Ordinaria

Nombre Oficial:
"Por medio del cual se modifica el Estatuto Tributario la ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones."

Nombre Común:
Reforma Tributaria

Fecha de Radicación:
3 de Octubre de 2014

Estado Actual:
Debate Comisiones Conjuntas.

Coordinadores Ponentes Comisión Tercera Senado:
José Alfredo Gnecco y Arleth Casado.

Ponentes Comisión Tercera Senado:
Antonio Navarro Wolff, Juan Manuel Corzo, Fernando Araújo, Antonio Guerra y Germán Hoyos.

Coordinadores Ponentes Comisión Cuarta Senado:
Efrain Cepeda, Juan Carlos Restrepo y Luis Fernando Duque.

Ponentes Comisión Cuarta Senado:
Juan Samy Merheg; Nohora Stella Tovar y Martin Emilio Morales.

Ponentes Comisión Tercera Cámara:
Por designar.

Coordinadores Ponentes Comisión Cuarta Cámara:
Mario Alberto Castaño; Juan Felipe Lemus y Antonio Restrepo.

Ponentes Comisión Cuarta Cámara:
Juan Carlos Rivera, Kelyn González; Nilton Córdoba; José Bernardo Flórez, Gloria Zorro y Diela Benavides

Comisión de Debate:
Comisión Tercera o de Hacienda y Crédito Público.

Autores:
Ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas Santamaria

Temas:
Impuestos / Economía

Gacetas Asociadas:
575/14

Objetivo:
Recaudar 12.5 billones de pesos con el impuesto a la riqueza, el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE), establecer normas para la evasión y mantener el 4 por mil.

INTRODUCCIÓN

Para avanzar en desarrollo y calidad de vida, Colombia necesita hacer importantes transformaciones en áreas como salud, educación, infraestructura, entre otros. Tales cambios significan un importante incremento del gasto público¹. En efecto, y como en cualquier democracia contemporánea, los gobiernos en Colombia definen cada cuatro años unas prioridades de gasto a partir de criterios políticos derivados de promesas de campaña, ideologías particulares, disponibilidad de los recursos e interacción con partidos y otros actores políticos. Estas prioridades requieren inversión y para ello el Estado debe garantizar los recursos necesarios. A menudo, cuando la riqueza pública no es suficiente para cubrir tales gastos, se adelantan las reformas tributarias.

Hablar de tributación es hacer referencia a los impuestos o gravámenes que los individuos, empresas y corporaciones deben pagar al Estado. Para ello, cada país cuenta con una estructura que le permite determinar quienes deben pagar impuestos y asimismo la tarifa que deben pagar. Sin embargo, esta estructura va cambiando de acuerdo con la coyuntura y con el desempeño económico del país.

En Colombia, el Congreso de la República es la corporación encargada de aprobar dichas reformas, pues tiene entre sus funciones “Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley²”

Dentro de la realización de este tipo de reformas es importante tener en cuenta que los impuestos que se establezcan no desestimen la actividad productiva, tampoco la eficiencia de los recursos y sobretodo que sea planteada de acuerdo con la coyuntura económica del país. Así, las reformas tributarias han ido encaminadas a modernizar la tributación en Colombia, a luchar contra la evasión, a promover el desarrollo económico, y también, en algunos casos, a cubrir vacíos fiscales.







Desde la presidencia de Cesar Gaviria Trujillo³ hasta el actual presidente Juan Manuel Santos⁴, se han adoptado aproximadamente 20 reformas tributarias.







¹ Corresponde a los gastos de las entidades estatales, incluyendo aquellos de funcionamiento como los de inversión. A través del gasto público se busca dar respuesta a necesidades y problemas sociales.


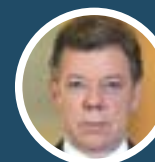
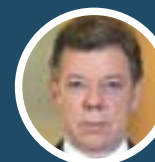

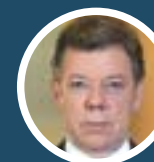
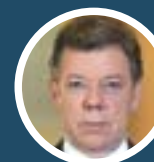
² Art. 150 Numeral 12, Constitución Política de Colombia.

³ Presidente de Colombia entre 1990 y 1994. Es recordado por las reformas económicas que llevó a cabo, las cuales estuvieron enmarcadas por la apertura económica y cambios neoliberales.

⁴ Actualmente, ejerce su segundo periodo como Presidente de la República de Colombia (2010-2014) (2014-2018).

| | | | | | |
|---|---|--|--|---|--|
|  <p>LEY 49 DE 1990</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumento de la tasa del iva del 10% al 12%. - Redujo arancel del 16.5% al 7%. - Amnistía tributaria a capitales colombianos en el exterior. |  <p>DECRETO 1744 (1991)</p> <p>Se realizaron ajustes por inflación con efectos tributarios.</p> |  <p>LEY 6 DE 1992</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sobretasa del 25% sobre el impuesto de la renta - Aumento de la tasa del iva del 12% al 14% |  <p>LEY 174 DE 1994</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estableció una renta presuntiva del 15% y aumento la renta presuntiva al patrimonio líquido a 5% con exención del 30% de los pagos laborales |  <p>LEY 223 DE 1995</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumento tasa del impuesto a la renta del 30% al 35%. - Aumento la tasa del iva al 16%. |  <p>LEY 383 DE 1997</p> <ul style="list-style-type: none"> - Combatir la evasión de impuestos y el contrabando. |
|---|---|--|--|---|--|

| | | | | | |
|---|--|---|---|---|---|
|  <p>DECRETO 2330 Y 2331 (1998)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se declaró Estado de Emergencia Económica y Social. - Creación del impuesto de movimientos financieros (GMF) (2X 1.000) |  <p>LEY 633 DE 2000</p> <ul style="list-style-type: none"> - La tasa del iva se mantuvo en 16%. - Aumento el impuesto de movimientos financieros (GMF) (3 X 1.000) |  <p>DECRETO 1838 (2002)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se declaró Estado de Conmoción Interior - Creación de Impuesto para preservar la seguridad democrática |  <p>LEY 788 DE 2002</p> <ul style="list-style-type: none"> - Creación de Tarifas diferenciales del iva. - Creó una sobretasa a cargo de los contribuyentes obligados a declarar impuesto sobre la renta equivalente 10% del impuesto neto de renta. |  <p>LEY 863 DE 2003</p> <ul style="list-style-type: none"> - Determino la devolución de puntos del iva. para compras con tarjeta débito y crédito. - Creación del impuesto de 0.35% al patrimonio poseído |  <p>LEY 1111 DE 2006</p> <ul style="list-style-type: none"> - Redujo las tarifas del impuesto a la renta a 33% - Estableció por 3 años un impuesto de patrimonio a empresas y personas con riqueza superior a 3.000 millones de pesos |
|---|--|---|---|---|---|

| | | | | | |
|---|---|---|---|--|--|
|  <p>LEY 1370 DE 2009</p> <p>Impuesto al patrimonio 2010-2014 a tasas 0.6%-1.2%.</p> |  <p>DECRETO 4825 DE 2010</p> <p>(Emergencia por Ola Invernal)</p> <p>Sobretasas al Impopatrimonio (0.15% y 0.3%) para patrimonios superiores a los \$3.000 e inclusión de patrimonios de \$1000-\$3.000 millones.</p> |  <p>LEY 1429 DE 2010</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tarifa del 0% a las empresas constituidas durante los dos primeros años. - Descuento del impuesto de renta y parafiscales de los nuevos empleos para grupos vulnerables |  <p>LEY 1430 DE 2010</p> <ul style="list-style-type: none"> - Propuesta de desmonte del 4 x 1.000 para el 2018 - Modificaciones a la tarifa del impuesto al patrimonio - Eliminación de la deducción especial por inversión en activos reales productivos. |  <p>LEY 1607 DE 2012</p> <ul style="list-style-type: none"> - Creación del impuesto sobre la renta para la equidad (CREE). - Reduce las tarifas del IVA. |  <p>LEY 1694 DE 2013</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prórroga del 4 x 1.000 por un año |
|---|---|---|---|--|--|



PROPUESTA PARA EL 2015

Proyecto de Ley . 134 Cámara, No. 105 Senado 2014

LÍNEA DE TIEMPO

¿EN QUÉ CONSISTE LA REFORMA TRIBUTARIA?

El proyecto de ley presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público busca recaudar aproximadamente 50 billones de pesos en los próximos cuatro años (sólo para 2015 se requieren urgentemente 12,5 billones de pesos); esto con el fin de asegurar los recursos que necesita el país para mantener la tributación en el 17% del PIB y sostener el presupuesto de inversión propuesto.

A través de esta reforma se busca darle continuidad al impuesto indirecto del 4 x 1.000, así como también establecer la sobretasa⁵ del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE)⁶, crear un impuesto a la riqueza y adoptar mecanismos para luchar contra la evasión de impuestos, entre otros.

Esta reforma tributaria, seguirá el trámite normal de una ley anual de presupuesto⁷, es decir, la estudiarán las comisiones terceras (Hacienda y Crédito Público) y cuartas (Presupuesto) del Senado de la República y de la Cámara de Representantes de manera conjunta.

ABC DE LA REFORMA

PUNTOS CLAVES

Impuesto a la riqueza (2014- 2018) La creación de este impuesto para personas jurídicas, personas naturales y sociedades de hecho, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios. Este no será deducible sobre la renta ni el CREE.

¿Por qué se genera este impuesto? El Impuesto a la Riqueza se causa por la posesión de recursos, cuyo valor sea igual o superior a \$1.000 millones de pesos, al 1° de enero del año 2015. Para efectos de este gravamen, el concepto de riqueza es equivalente al total del patrimonio bruto del contribuyente menos las deudas a su cargo vigentes en la fecha mencionada.

Sobretasa al Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) (2014- 2018) Este impuesto fue creado con la anterior reforma tributaria. Su sobretasa está a cargo de los contribuyentes señalados en el artículo 20 de la Ley 1607 de 2012.

¿Cómo? A partir del período gravable 2016, la tarifa pasará del ocho (8%) al nueve por ciento (9%).

¿Qué se hará con estos recursos?

Los recursos que se recauden por este tributo no estarán sometidos al régimen previsto en la reforma tributaria de 2012 (artículos 24 y 28, Ley 1607 de 2012), y harán unidad de caja con los demás ingresos de la Nación, de acuerdo con las normas previstas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

⁵ Es un recargo adicional sobre la tasa o cobro ordinario.

⁶ Impuesto que entró en vigencia el 1 de enero de 2013 por el que empresas y sociedades aportan recursos en beneficio de los trabajadores, la generación de empleo y la inversión social. Ley 1607 de 2012.

⁷ La ley anual de presupuesto consiste en una estimación financiera de los ingresos y una autorización de los gastos para un año determinado. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Impuesto complementario de normalización tributaria (2015 – 2017) - es un impuesto complementario al Impuesto a la Riqueza, el cual aplica a aquellos contribuyentes del Impuesto a la Riqueza y los declarantes voluntarios de dicho impuesto a los que se refiere el artículo 298-7 del Estatuto Tributario que tengan activos o bienes omitidos. Este impuesto complementario se declarará, liquidará y pagará en la declaración del Impuesto a la Riqueza.

¿Por qué se genera este impuesto?

La causante principal de este impuesto complementario es la omisión de los bienes que se poseen, es decir, aquellos que no fueron incluidos en las declaraciones de impuestos nacionales existiendo la obligación legal de hacerlo.

Declaración anual de activos en el exterior: los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, sujetos a este impuesto respecto de sus ingresos de fuente nacional y extranjera, y de su patrimonio poseído dentro y fuera del país, que posean activos en el exterior de cualquier naturaleza, estarán obligados a presentar la declaración anual de activos en el exterior.

¿Cómo se hará?

Este procedimiento se realizará a través de un formulario, que estará diseñado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), en donde se discriminara el valor patrimonial de los activos poseídos a 1° de enero de cada año.

Sanciones penales por omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes:

Aplica al contribuyente que de manera dolosa omite activos o presente información inexacta en relación con estos o declare pasivos inexistentes en un valor igual o superior a 12.966 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

¿Qué tipo de sanciones?

Será sancionado con pena privativa de libertad de 48 a 108 meses y multa del 20% del valor del activo omitido, del valor del activo declarado inexactamente o del valor del pasivo inexistente.

Creación de la Comisión de Estudio del Régimen Tributario Especial: Con el fin de estudiar el Régimen Tributario Especial del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, aplicable, entre otras, a las entidades sin ánimo de lucro con el objeto de proponer reformas orientadas a combatir la evasión y elusión⁸ fiscales.

¿Quién integrará la comisión?

La comisión será presidida por el Director General de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) o su delegado. El Gobierno Nacional determinará su composición por vía reglamentaria.

Gravamen a los movimientos financieros: ampliar el desmonte gradual del gravamen del cuatro por mil (4 x 1.000).

¿Cómo será?

- (3 x 1.000) en el año 2019.
- (2 x 1.000) en el año 2020.
- (1 x 1.000) en el año 2021.

⁸ Evitar el pago de impuestos con herramientas o maniobras no ilegales

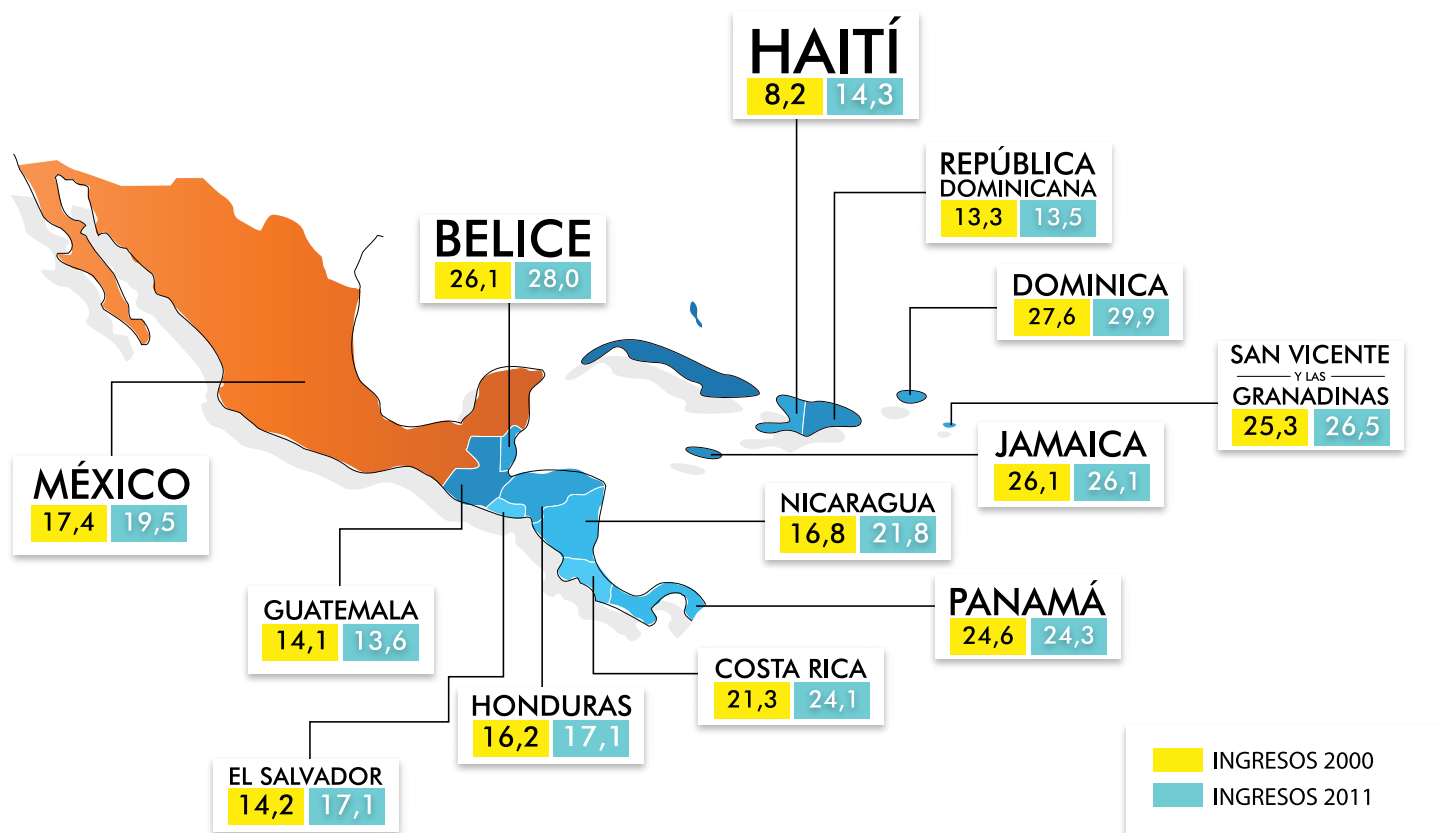
PANORAMA DE LA TRIBUTACIÓN EN AMÉRICA LATINA

En la última década, la mayoría de países de América Latina y el Caribe han experimentado un crecimiento en la carga tributaria en relación con el PIB, entre ellos se encuentran el aumento del IVA (impuesto indirecto) y el aumento de impuestos directos. En este aumento de la carga tributaria⁹ incidieron, aunque con diferencias de un país a otro, un mayor crecimiento de la economía mundial, un sostenido aumento de los precios de los productos básicos, un contexto macroeconómico favorable, nuevos tributos como los aplicables a transacciones financieras, la reducción de exenciones o deducciones, avances en la administración tributaria y una reducción de la desigualdad acompañada de un aumento del consumo, entre otros factores.

Entre los años 2000 y 2012 la mayoría de los países de América Latina y el Caribe experimentó la existencia de una nueva etapa en la tributación, pues el nivel de la recaudación tributaria como porcentaje del PIB mostró un crecimiento notorio.

INGRESOS TRIBUTARIOS, 2000 Y 2011

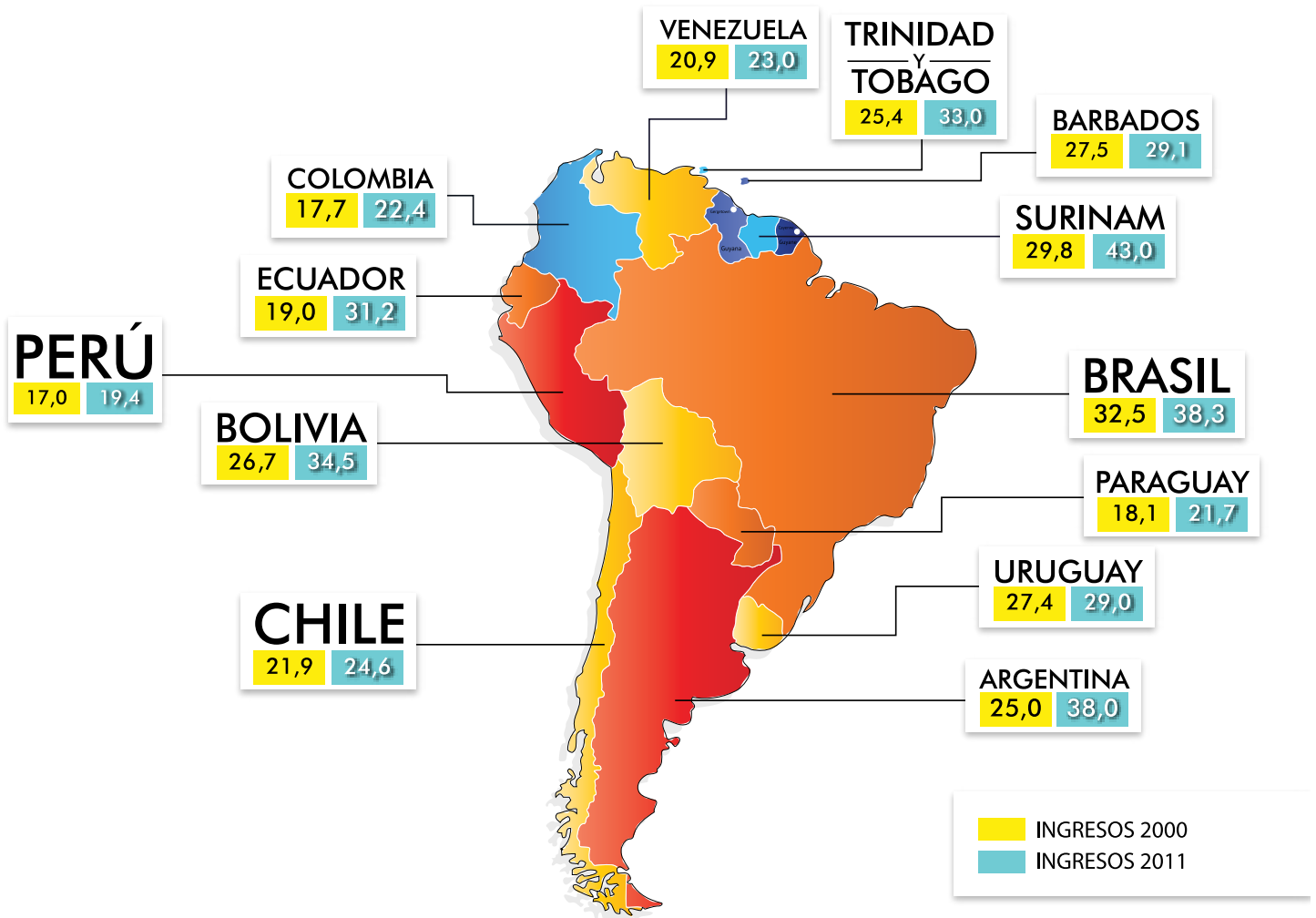
CENTROAMÉRICA



Fuente: CEPAL

⁹ Panorama fiscal de América Latina y el Caribe – Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal, CEPAL. 2013

LATINOAMÉRICA



Fuente: CEPAL

A partir de esta gráfica, se expresa el aumento sustancial de los ingresos tributarios en la mayoría de los países, lo cual se debe al crecimiento económico y asimismo a la implementación de políticas tributarias. Sin embargo, en muchos de los casos que se han experimentado políticas y reformas tributarias, éstas no han sido suficientes para definir esquemas de buen funcionamiento desde los puntos de vista de la distribución y la asignación de recursos. Igualmente, las reformas tampoco han sido sostenibles en términos financieros¹⁰, por lo que varios países han atravesado situaciones de sobreendeudamiento.

LA REFORMA ESTRUCTURAL AÚN PENDIENTE

El proyecto de ley de financiamiento aquí analizado (llamado comúnmente de reforma tributaria) fue planteado por el Gobierno de Juan Manuel Santos como el mecanismo para asegurar recursos para sostener los niveles históricos de inversión, especialmente en educación y primera infancia. Los principales contenidos de la propuesta se sintetizan a continuación:

- Mantiene el 4xmil hasta el año 2018 (cuando inicia su desmonte progresivo).
- Convierte en permanente el noveno punto del CREE para inversión en educación y primera infancia desde 2016.
- Reemplaza el Impuesto al Patrimonio con Impuesto a la Riqueza, sobre patrimonios netos superiores a \$1000 millones de pesos (en personas naturales es de 1,5%, para empresas se

¹⁰ Tributación en América Latina, en busca de una nueva agenda de reformas, CEPAL, 2006.

desmonta paulatinamente hasta que en 2018 se deroga).

- Define la sobretasa al CREE para ganancias en empresas de más de \$800 millones de pesos (3,06% de las empresas. No impacta a las Pyme¹¹).

- Establece impuesto complementario de 10% a riqueza para quienes declaren activos (bienes) en Colombia y el exterior para 2015.

- Propone la eliminación de la devolución de dos puntos del IVA por compras con tarjetas débito o crédito.

- Ordena la creación de una comisión para proponer reformas orientadas a la lucha contra la evasión y elusión.

- Introduce penas de entre 4 y 8 años para quienes omitan activos o declaren pasivos inexistentes por más de \$8000 millones de pesos (a menos que corrijan la información y paguen los impuestos y multas a los que haya lugar).

Pese a los elementos positivos que incluye, la actual reforma tributaria propuesta por el Gobierno Nacional presenta debilidades derivadas de su carácter de corto plazo. Su objetivo central, en últimas, es llenar un vacío fiscal. Al respecto empresarios, académicos y otros actores del sistema coinciden en señalar la necesidad de una reforma tributaria estructural que permita a largo plazo combatir la corrupción, la evasión de impuestos, y asimismo recaudar de manera eficiente y suficiente los impuestos, con el fin de dar respuestas oportunas a las necesidades y problemas actuales, pero también a los del futuro, en especial en materia de posconflicto.

La actual reforma busca generar una recarga el esfuerzo tributario en las empresas, y no en el consumo y en las personas naturales, generando unos nuevos impuestos y desmontando otros de manera gradual, lo cual puede derivar en una preocupante inseguridad jurídica y tributaria, así como en problemas de inversión, productividad y competitividad. En ese contexto, el Centro de Estudios Económicos de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF)¹² ha recomendado para Colombia una reforma estructural con los siguientes elementos:

PUNTOS IMPORTANTES QUE DEBERÍA INCLUIR LA REFORMA ESTRUCTURAL

Incrementar la tasa del IVA del 16% al 18%

Desmonte del 4 X MIL

Incremento en la tasa del IMAN¹³ (3%)

Gravar pensiones con tasas IMAN

Cargar las tasas tributarias a las personas naturales

Disminuir las tasas tributarias a las empresas

Fuente: ANIF, 2014

Si bien algunas propuestas deben ser objeto de amplio debate (como el aumento del IVA), los planteamientos de ANIF se orientan a la consecución de una reforma eficiente, progresiva y equitativa que permita realizar una recaudación de impuestos de manera eficaz. Resalta de esta postura la defensa de las empresas y la disminución de sus obligaciones tributarias con el fin de promover la productividad y la competencia de los sectores económicos. En últimas, para el diseño de una reforma de este tipo, es necesario pensar a largo plazo, trabajar de manera conjunta, el Presidente de la República y su gabinete y de la misma forma consultar al sector privado, gremios, academia, organizaciones de la sociedad civil e instituciones especializadas en estudios económicos.

¹¹ Pequeña y Mediana Empresa.

¹² ANIF, tiene como pilar la defensa de la economía privada y la buena política económica. Sus investigaciones, su capacidad de análisis y la solidez técnica de sus propuestas, han hecho de ANIF uno de los principales gremios y centro de investigación económica del país, con amplia influencia en la opinión pública y en los medios dirigentes. Ver en : www.anif.co

¹³ Impuesto Mínimo Alternativo Nacional.

RECOMENDACIONES

1. DESARROLLAR UNA REFORMA ESTRUCTURAL INCLUYENTE

Diseñar una reforma de efectos profundos que integre a diferentes sectores con el fin de que éstos aporten elementos importantes para su diseño, debate e implementación. Esto permitirá que la reforma sea pensada para cubrir todas las problemáticas de la sociedad y no sólo cubrir un hueco fiscal.

2. DISEÑAR UNA IMPLEMENTACIÓN A LARGO PLAZO

En Colombia las reformas tributarias han sido creadas por los gobiernos de turno con el fin de cubrir algún déficit fiscal de manera momentánea, es por ello que es necesario implementar una reforma que dure en el tiempo para ajustar las debilidades del sistema y a la vez recaudar al máximo los diferentes gravámenes económicos. Tal reforma estructural debe además contemplar la planeación de procesos para el posconflicto.

3. FORTALECER AÚN MÁS LOS MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA EVASIÓN DE IMPUESTOS

Si bien no se propone crear otra institución que duplique competencias o responsabilidades del Ministerio de Hacienda o de la DIAN, sí se deben fortalecer las capacidades de las entidades pertinentes y planificar la acción estratégica del sector, en especial para la prevención y sanción efectiva.

4. RESOLVER LA INSEGURIDAD JURÍDICA-TRIBUTARIA

Un efecto negativo de las reformas tributarias y de financiamiento es la inestabilidad para inversionistas, ante lo cual deben plantearse compromisos complementarios al proyecto de ley desde el Gobierno Nacional para generar un ambiente de confianza y garantizar las condiciones necesarias para retener las inversiones existentes y atraer nuevos recursos.

5. DEFENDER LOS ACIERTOS

Un reto importante para esta reforma es conservar los elementos positivos a lo largo de los debates legislativos: entre ellos la progresividad de los impuestos¹⁴, la orientación hacia las ganancias y no hacia el patrimonio, los mecanismos antievasión, y finalmente la exclusión del ciudadano promedio y a las Pymes.

6. SOSTENER UN DEBATE TRANSPARENTE

La publicación oportuna de la información y la apertura de los debates legislativos siguen siendo el principal reto del Congreso. Llevar a cabo una discusión de cara al ciudadano significa no sólo avances procedimentales al interior del ente legislativo, sino contribuciones en materia de calidad de la ley.

¹⁴ En términos tributarios, la progresividad significa que se cobra más a aquellas empresas y personas que más ingresos tienen.



CRÉDITOS

Observatorio Legislativo.
Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
Dirección General: Marcela Escandón Vega
Directora del Observatorio: Marcela Escandón Vega
Asistente de Investigación: Susana Hoyos Pinedo
Practicantes: Sören Borries, Daniela Cuéllar y Sebastián Nohra
Edición General: Marcela Escandón Vega
Edición Formal: Andrés Molano Rojas
Redacción: Susana Hoyos Pinedo
Diagramación: Diana Díaz y Edgar Barrera
Mayores informes: Instituto de Ciencia Política. Calle 70 N° 7 A – 29, Bogotá D.C., Colombia.
PBX: (571) 317 7979, ext. 135 – 136, Fax 317 7989.
Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org