

Propuesta para un sistema tributario simple, equitativo, eficiente y estable



**Comisión de Expertos para la Equidad
y la Competitividad Tributaria**

**Fedesarrollo
Secretaría Técnica**

Mandato de la Comisión

Estudiar, entre otros, el régimen del impuesto sobre la renta y CREE, el régimen tributario especial del impuesto sobre la renta y complementarios aplicable a las entidades sin ánimo de lucro, los beneficios tributarios existentes y las razones que los justifican, el régimen del impuesto sobre las ventas y el régimen aplicable a los impuestos, tasas y contribuciones de carácter territorial con el objeto de proponer reformas orientadas a combatir la evasión y elusión fiscales y a hacer el sistema tributario más equitativo y eficiente (Ley 1739 de 2014)

Nueve miembros

Ricardo Bonilla, Rosario Córdoba,
Alfredo Lewin, Oscar Darío Morales,
Soraya Montoya, Guillermo Perry,
Julio Roberto Piza, Miguel Urrutia,
Leonardo Villar

Secretaría Técnica: FEDESARROLLO

La Comisión trabajó durante diez meses y entregó el informe con sus propuestas al Ministro de Hacienda el 24 de diciembre de 2015 (261 páginas y 64 propuestas concretas)

Contexto económico

- Fuerte caída en los precios internacionales del petróleo y otros minerales
- Reducción drástica de los ingresos del gobierno
- Necesidad de aumentar recaudos para:
 - Mantener y aumentar el gasto social
 - Financiar inversiones que mejoren la competitividad (infraestructura, educación de calidad).
 - Financiar gastos del posconflicto (presencia del Estado en áreas ocupadas por la guerrilla, desarrollo rural, reparación de víctimas, reinserción)

Las debilidades del sistema tributario colombiano

1

Genera un bajo nivel de recaudo frente al potencial, dado el nivel de desarrollo del país y la alta evasión y elusión **(insuficiencia)**

2

Aplica tratamiento diferente a personas y empresas similares **(inequidad horizontal)**

3

No contribuye a una mejor distribución del ingreso **(falta de progresividad)**

4

Es excesivamente complejo y difícil de entender, cumplir y administrar. La complejidad ha aumentado en el tiempo **(complejidad)**

5

Castiga de manera importante la inversión, el empleo, el crecimiento y la competitividad **(ineficiencia económica)**

6

La administración tributaria es muy débil **(ineficiencia administrativa)**

Lineamientos para el análisis

**Visión integral
y estructural**

**Visión de
mediano y
largo plazo**

**Analizar y hacer
recomendaciones
para una reforma
tributaria
estructural**

**Teniendo en
cuenta las
necesidades
de recaudo**

Temas de estudio de la Comisión

Impuestos Directos

- Renta personas naturales
- Renta y CREE de personas jurídicas
- Impuesto a la Riqueza
- Parafiscales

Impuestos indirectos

- IVA
- Impuesto al Consumo
- GMF
- Impuesto a los combustibles
- Regalías

Impuestos territoriales

- Departamentales
 - Cigarrillos y tabaco
 - Licores y cerveza
 - Vehículos
- Municipales
 - Predial
 - ICA
 - Otros
- Estampillas

ESAL y administración

- Régimen especial de las entidades sin ánimo de lucro
- Administración tributaria

Diseño desde el punto de vista de recaudo

- Cambios en impuestos directos – **NEUTRAL EN RECAUDO**
 - La reducción de la carga impositiva de las empresas que mas tributan se compensa con la ampliación de la base y la propuesta sobre personas y dividendos
- Cambio en el régimen de las ESAL- **AUMENTA EL RECAUDO**
- Cambios en impuestos indirectos – **AUMENTA EL RECAUDO**
 - Aumento neto en IVA
 - Aumento en recaudo impuesto sobre combustibles
- Cambios en impuestos territoriales – **AUMENTA EL RECAUDO**
- A medida que haya mejoras en la administración tributaria se **AUMENTARA EL RECAUDO** en todos los impuestos

Recomendaciones generales

Simplificar los regímenes

Ampliar las bases

Revisar las estructuras de tarifas

Racionalizar beneficios, exenciones y tratamientos especiales

Eliminar tanto como sea posible los impuestos anti-técnicos

Modernizar y fortalecer la administración tributaria (DIAN)

Introducir criterios medio-ambientales y fortalecer los de salud pública



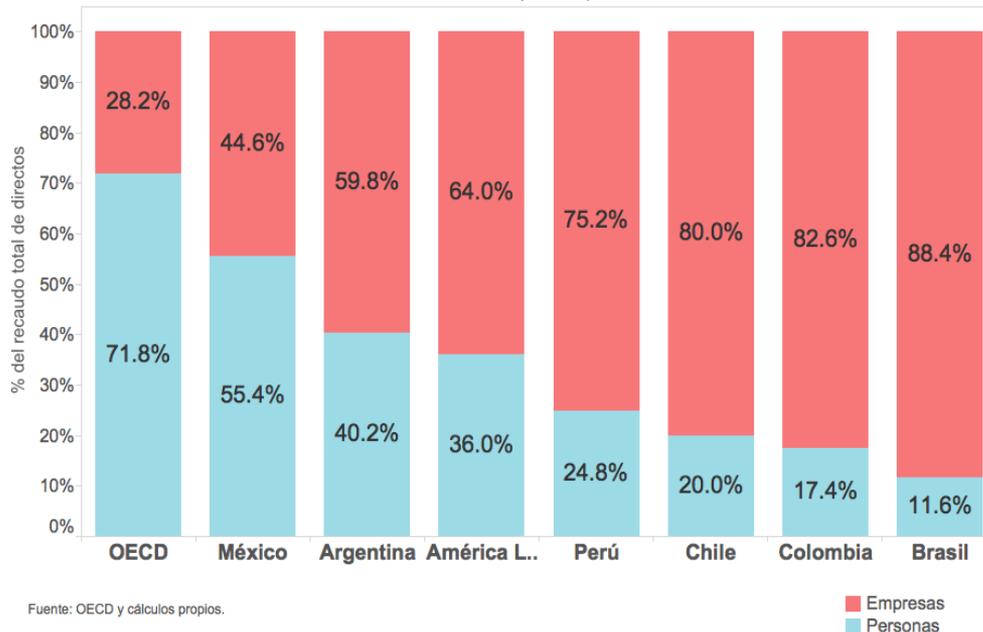
Impuestos Directos



Tributación directa

(Impuesto de renta personas y sociedades, CREE e impuesto a la riqueza y parafiscales)

Contribución de las personas naturales y las empresas al recaudo de impuestos directos (2012)



➤ Es altamente compleja e inequitativa

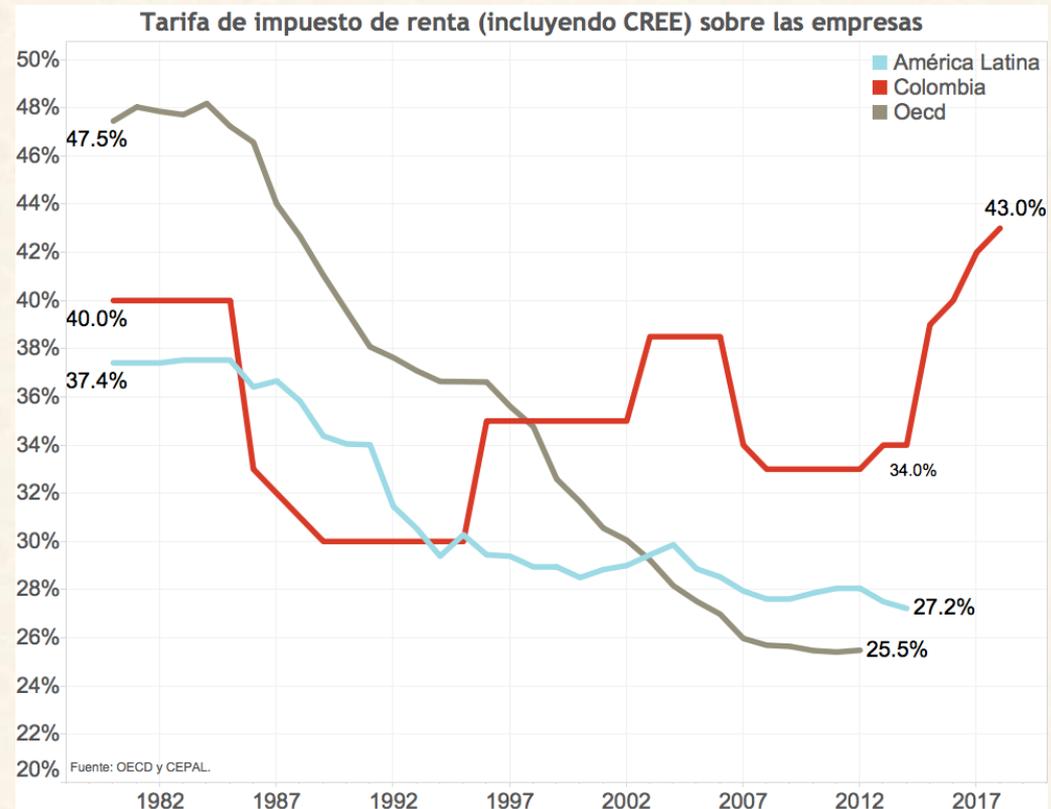
- Multiplicidad de regímenes
- Amplios privilegios y tratamientos especiales
- Altos niveles de evasión

➤ Se recarga sobre las empresas y castiga la inversión, el crecimiento y el empleo

➤ El impuesto a la riqueza de las sociedades es anti-técnico

Tributación sociedades: Renta y CREE

- La tarifa combinada de renta y CREE es excesivamente elevada y tenderá a crecer
- Los múltiples beneficios generan inequidades horizontales (alta dispersión de tarifas efectivas entre sectores)
- El CREE iba en la dirección correcta pero hizo más complejo el régimen para las empresas y la DIAN
- La evasión es elevadísima
 - (2.3% del PIB al año - más o menos \$20 billones)

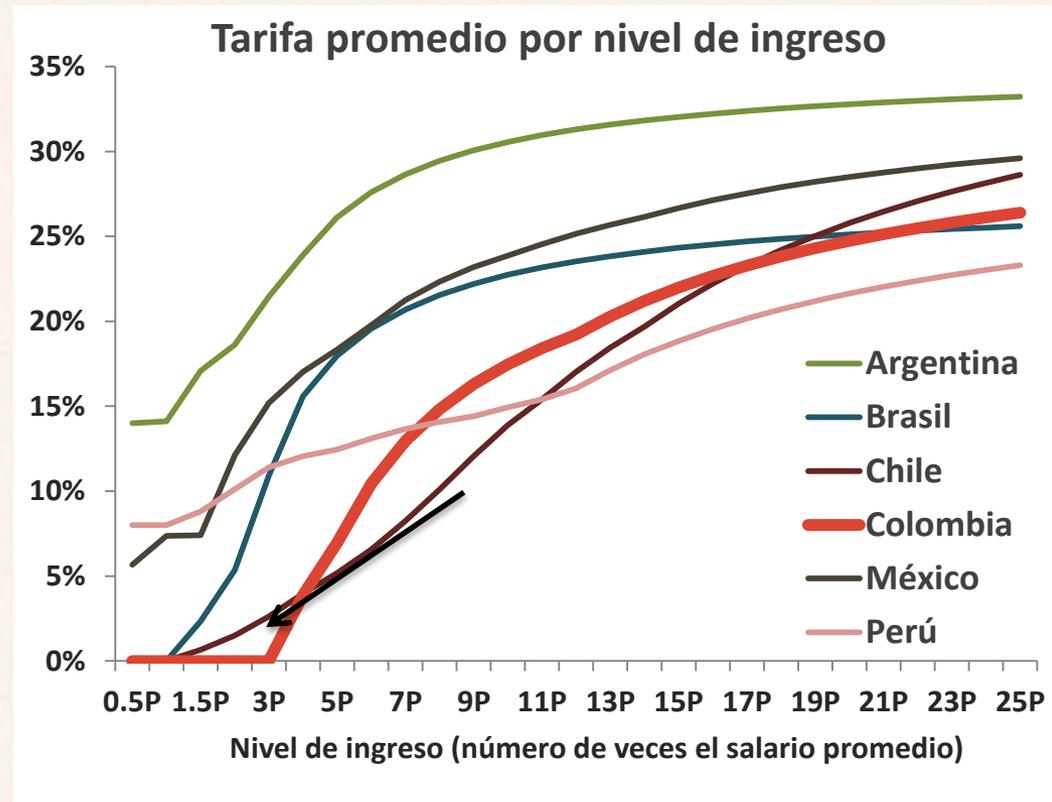


Tributación personas naturales

- Muy pocas personas contribuyen (2 millones)
- Las que contribuyen no siempre lo hacen en función de su capacidad

Tarifas promedio (%)

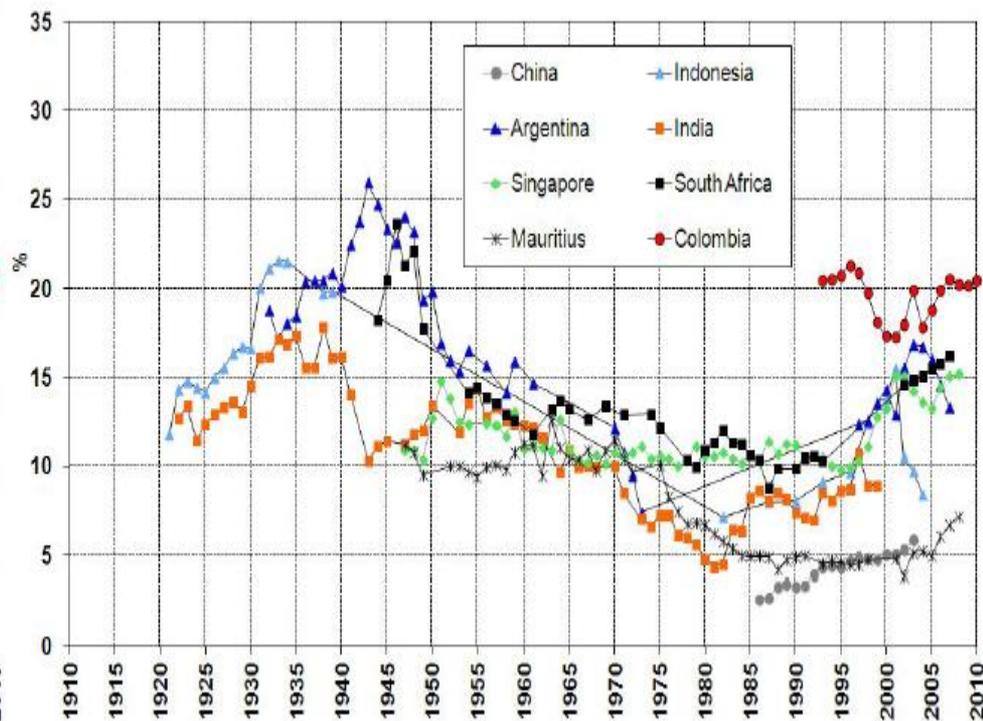
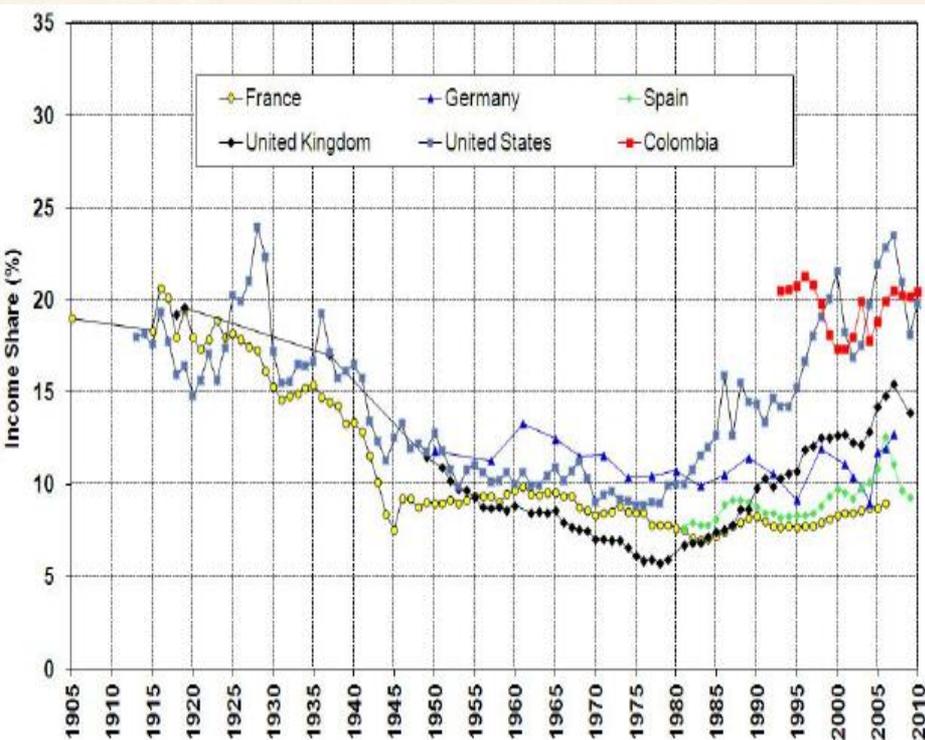
	Promedio	Centil 100
Asalariados	9.6	22
Pensionados	0.2	3.1
Rentistas	2.9	13.6
Actividades ²	1.2 ¹ y 5.9	10 ¹ y 22



- No contribuye a una mejor distribución del ingreso. Parte de la explicación son las exenciones a los dividendos y las ganancias de capital
- La multiplicidad de regímenes (Ordinario, IMAS e IMAN) hace complejo el régimen y genera arbitrajes
- A su vez la complejidad del sistema dificulta su entendimiento y cumplimiento para los contribuyentes y su administración por parte de la DIAN

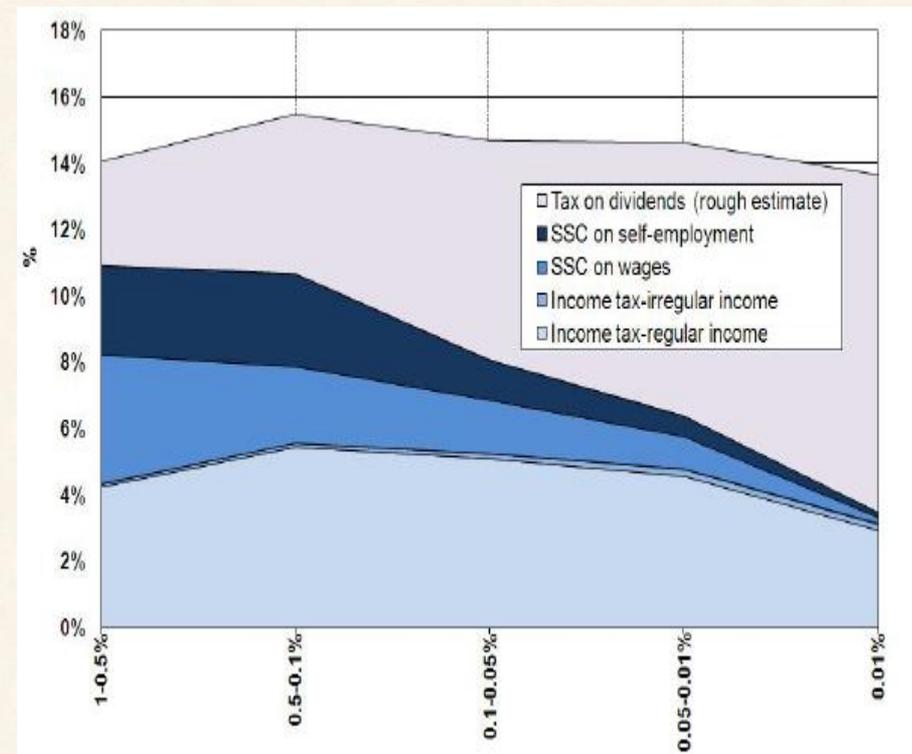
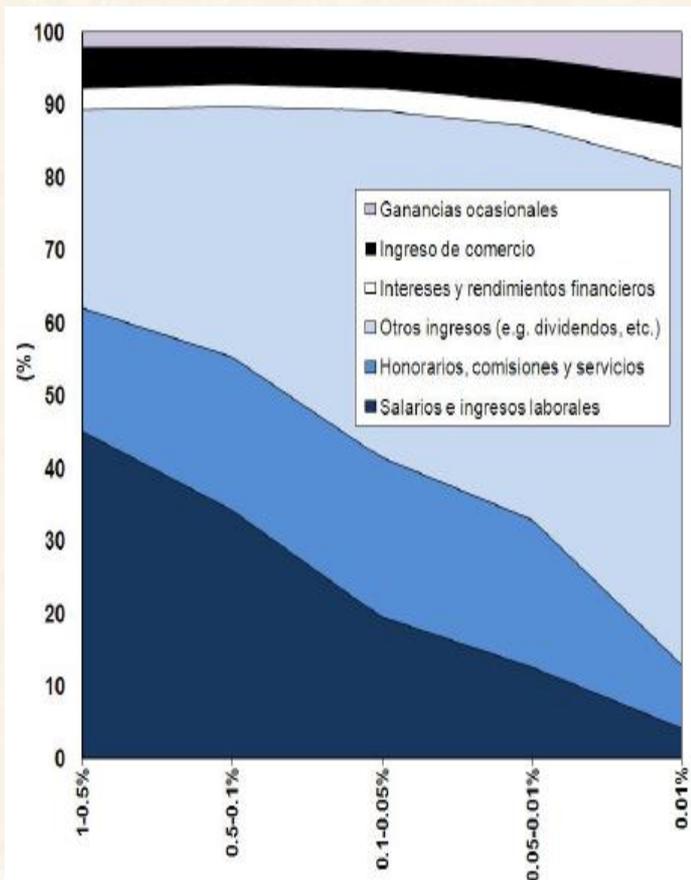
Personas Naturales:

El top 1% concentra mucho ingreso en Colombia



Fuente: Altos ingresos e impuesto a la renta en Colombia:1993-2010.
Londoño, Alvaredo (2012)

Y tributan a tasas efectivas muy bajas por la exención a los dividendos



Fuente: Altos ingresos e impuesto a la renta en Colombia:1993-2010. Londono, Alvaredo (2012)

Principales propuestas sociedades

- **Creación del Impuesto a las Utilidades Empresariales (IUE) en remplazo del impuesto de renta, CREE y sobretasa del CREE** (al ser nuevo, jurídicamente permite eliminar los beneficios y las exenciones actuales)
 - **Sobre las utilidades contables, con las nuevas Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF)**
 - **Con ajustes para asegurar tratamiento uniforme en áreas donde las NIIF permiten mucha discrecionalidad y limitando el reconocimiento fiscal de pagos sin relación de causalidad con la generación de utilidades**
- **Tarifa del IUE sería igual para todas las empresas y podría ubicarse entre 30% y 35% , si se aplican las demás propuestas a éste y otros impuestos nacionales**
- **Eliminación del impuesto a la riqueza y fortalecimiento de la renta presuntiva que pasaría de 3% a 4% del patrimonio líquido redefinido (incluye acciones)**

Principales propuestas sociedades

- **Las ganancias ocasionales quedarían gravadas como renta ordinaria**
- **Sólo 3 descuentos: 20% de gastos I+D+I y reforestación, 30% de donaciones a ESAL del RTE. La suma de los 3 no puede superar 20% del impuesto a pagar**
- **Eliminación de los parafiscales remanentes, dependiendo de su efecto fiscal neto.**
- **Los dividendos recibidos harán parte de la renta ordinaria de las sociedades cerradas y extranjeras y tendrán un descuento tributario del 20% y una retención en la fuente del 15% al momento de recibir el dividendo**

Ajustes principales para asegurar tratamiento uniforme en áreas donde las NIIF permiten mucha discrecionalidad

- **Ingresos y gastos no realizados**
- **Valoración de activos y pasivos (usar costo histórico como base)**
 - **Activos fijos tangibles e intangibles, Instrumentos financieros y activos Biológicos, principalmente**
 - **Amortizaciones y depreciaciones (vidas útiles)**
 - **Ganancias de capital**
 - **Inventarios , sistemas de valoración y reconocimiento de costo de ventas**
 - **Otros cambios importantes en materia de adquisiciones.**
- **Provisiones y castigos por deterioro de activos**
 - **Deudas**
 - **Inventarios**
 - **Otros activos(Intangibles, PPyE, instrumentos financieros)**

Otros ajustes a las utilidades contables

- Pagos al exterior
- Algunos gastos que no tienen causalidad con la renta
- Pagos a entidades vinculadas
- Limitaciones a pagos en efectivo
- Pagos laborales
- Utilidades provenientes de Consorcios, Patrimonios Autónomos, Uniones Temporales y cualquier otra forma de asociación (nuevos contribuyentes de renta).

Propuestas personas naturales

- Unificación en un único impuesto de renta que distingue el tipo de renta (de trabajo y otras). Se propone eliminar los mecanismos alternativos de IMAN e IMAS
- Nueva tabla de rangos y tarifas (0, 10, 20, 33 y 35%), Tarifa máxima sería del 35%
- Límite a los beneficios personales:
 - Rentas de trabajo: 35% de salarios y demás compensaciones y máximo absoluto de 4.500 UVT (\$134 millones)
 - Otras rentas: 10% de las rentas líquidas con máximo absoluto de 1.286 UVT (\$38 millones)
- Límite indicativo a costos y gastos deducibles para las rentas gravables derivadas del desarrollo de actividades económicas (entre 70% y 90% dependiendo de la actividad)

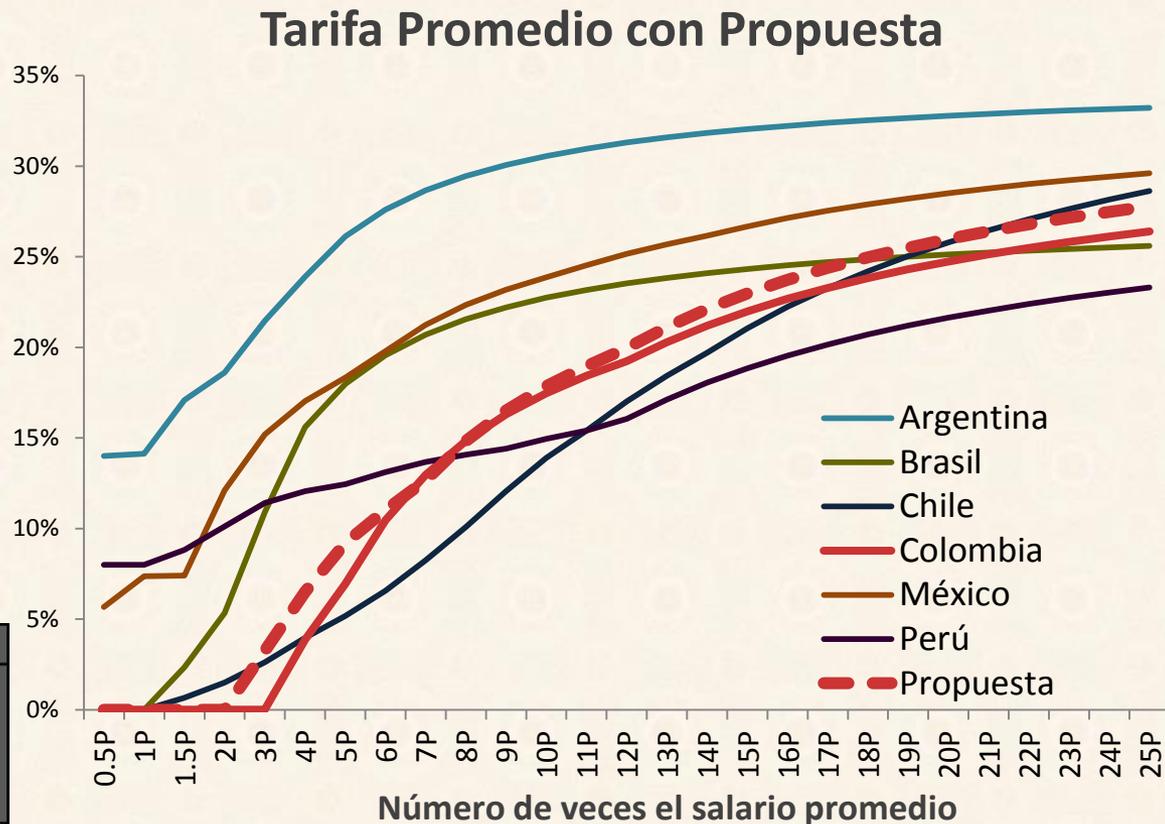
No podrán ser deducibles como gastos o costos, los pagos en efectivo superiores a 500UVT (\$15 millones) y límite global de 30% de los costos y gastos

Propuestas personas naturales

- Imponer sobre las pensiones la misma tributación y límites a beneficios de los trabajadores asalariados, con descuento adicional por la contribución a salud
- Ganancias ocasionales
 - Tarifas: sucesiones y donaciones (10%), loterías, rifas y juegos de azar (20%), ganancias de capital por venta de inmuebles (15%) (Algunos comisionados sugieren 20%)
 - Base: la ganancia será la diferencia entre el precio de venta y el costo real de adquisición, ajustado por inflación
- Renta presuntiva aumenta de 3% a 4% del patrimonio líquido, con menos excepciones y una redefinición del patrimonio líquido en el cual el valor de las acciones y participaciones, entre otros
- Los dividendos y participaciones harán parte de la renta ordinaria de las personas naturales y sociedades cerradas y extranjeras pero tendrán un descuento hasta del 20%
 - Tarifa mas alta a paraísos fiscales
- Cuando la empresa reparta dividendos a una persona natural hará una retención del 10% (a menos que el beneficiario demuestre que su tarifa marginal en el año anterior fue inferior a 20%) y del 15% a sociedades cerradas y extranjeras

Propuestas personas naturales

- **Más personas tributarían**
 - Entre 1,5 y 3 millones
 - 80% siguen sin tributar
- **Las personas comenzarían a tributar a partir de:**
 - \$2.3 millones de ingreso
 - \$1.5 millones de RLG



Límite UVT renta gravable	Límite en \$ ingreso mensual	Tarifa promedio	
		En la media del rango	En el límite superior
600	2.3	0.0%	0
1,000	3.8	2.5%	4.0%
2,000	7.6	9.3%	12.0%
3,500	13.4	16.9%	19.7%
Más de 3500	Superior a 11.1	27.4%	34.9%

La tasa de 34.9% aplica para una renta líquida de 500.000 UVT

- **Ahora se tributa a partir de ingreso equivalente a 3 salarios promedio. En la propuesta el umbral baja a 2**
- **Sólo se gravarían las pensiones altas (90% de pensiones no tributarían)**



Impuestos Indirectos



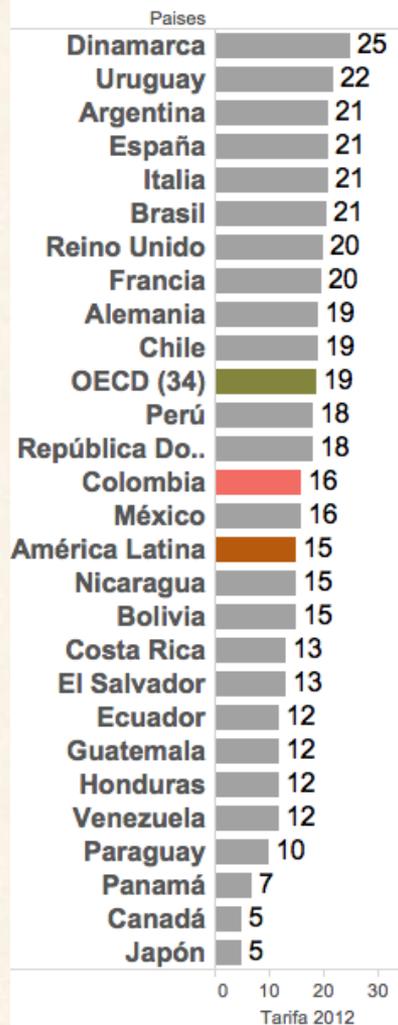
Tributación indirecta

(IVA, Impoconsumo, GMF e impuestos a los combustibles)

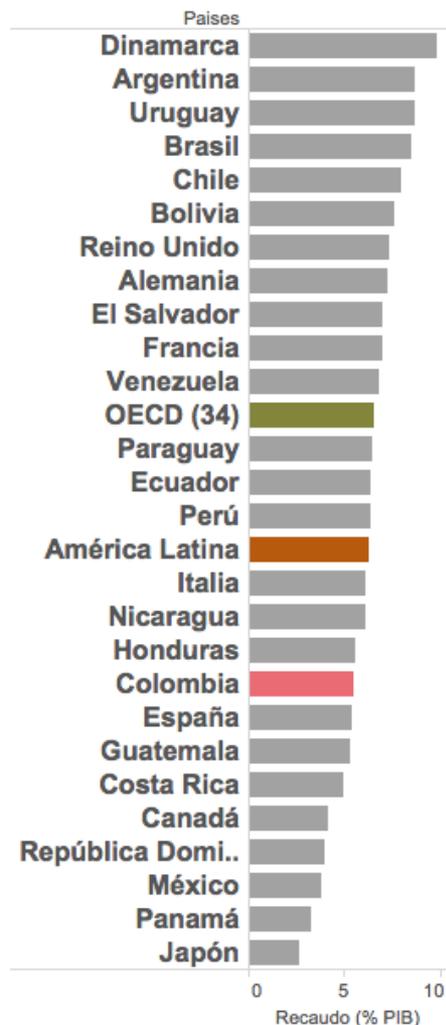
- El IVA recauda poco y productividad es baja
- Múltiples beneficios que generan inequidades, dificultan administración y hay dudas sobre su contribución a reducir el efecto regresivo del impuesto
- La imposibilidad de descontar el IVA pagado en la adquisición de bienes de capital impacta la inversión y la competitividad
- El umbral del régimen simplificado es elevado y crea incentivos a permanecer en la informalidad y por fuera del control de la DIAN, genera alta evasión.
- La evasión en IVA es alta (40% según último cálculo del FMI) que se agrava por retraso en la implementación de la factura electrónica (se reglamentó desde 1995)
- El impuesto al consumo recientemente creado para algunos productos y servicios ha tenido resultados positivos en materia de recaudo
- El GMF tiene efecto adverso sobre la intermediación financiera pero es eficiente en su recaudo, grava a evasores de otros impuestos y genera importantes recursos al fisco. Se puede ver como una alternativa al IVA sobre rendimientos financieros
- El impuesto a los combustibles es bajo para estándares internacionales y la sobretasa diferencial al Diesel no se justifica por consideraciones ambientales

Desempeño IVA

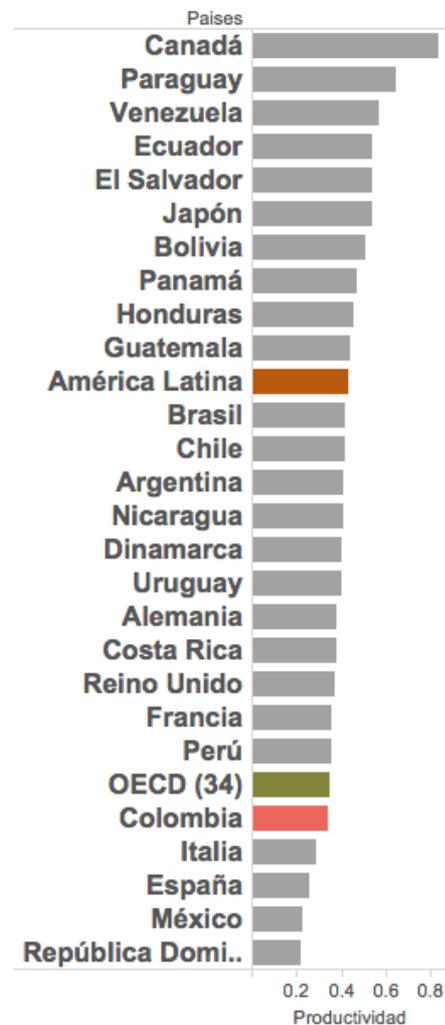
Tarifa general



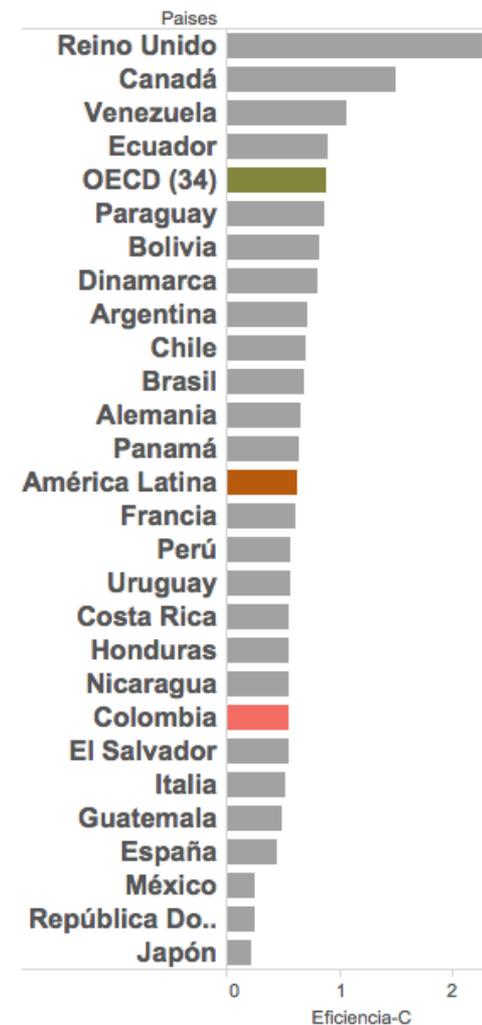
Recaudo/PIB



Productividad



Eficiencia



➤ La tarifa es baja y el impuesto sólo cubre a cerca del 50% de los bienes y servicios.

Propuestas impuestos indirectos (IVA)

- Se crean nuevas categorías de bienes y servicios gravados, tales como, intangibles, y servicios financieros
- La categoría de no gravados se limita a aquellos bienes y servicios cuya demanda es de interés público y cuyo consumo tiene externalidades positivas
 - Servicios de educación, salud ,con excepción de cirugía plástica , los servicios asociados a pensiones y cesantías, transporte público de pasajeros y consumo vital de servicios públicos domiciliarios.
- Propone establecer cuatro categorías de bienes y servicios gravados, todos con derecho a descuento y devolución, así:
 - Bienes y servicios gravados a la tarifa 0%
 - Bienes y servicios gravados a la tarifa del 5%
 - Bienes y servicios gravados a la tarifa del 10%
 - Bienes y servicios gravados a la tarifa del 19%

Propuestas impuestos indirectos (IVA)

- La categoría gravados a la tasa 0% y con derecho a devolución estaría compuesta únicamente por los bienes y servicios exportados
- La canasta básica queda en su mayoría gravada al 5% y aquellos bienes y servicios con una cadena producción-distribución corta tendrían un IVA monofásico.
- Bienes sustitutos quedan con misma tarifa, excepto aquellos con efectos ambientales adversos (combustibles: gas, etanol a 10%, otros a 19%)
- Se permitiría descontar el IVA pagado en los bienes de capital, pero por su efecto fiscal, se recomienda que se pueda hacer en un período de 3 a 5 años (o según vidas útiles)

Propuestas impuestos indirectos

- Se redefine el régimen simplificado y se recomiendan mecanismos de control para evitar abusos:
 - Venta de bienes gravados: el umbral se reduce de 4.000 UVT a 1250 UVT (\$120 a \$37 millones) de ingresos brutos
 - Entre 1.250 UVT y 4.000 UVT habría régimen unificado voluntario de renta, IVA y consumo con tarifa de 5% sobre ingresos brutos. No hay derecho a descuentos
 - Venta de servicios gravados: el umbral se reduce de 4.000 UVT a \$850 UVT (\$120 a \$25 millones)
 - Entre 850 UVT y 2,700 UVT (\$80 millones) habría régimen unificado voluntario de renta, IVA y consumo con tarifa de 5% sobre ingresos brutos. No hay derecho a descuentos
- **Impo-consumo**: Se propone aumentar la tarifa del impuesto al consumo en 3 puntos porcentuales y extenderlo a otros servicios y eliminar inequidad en temas de franquicias.
- Se urge avanzar en la implementación de la factura electrónica para controlar de la evasión

Propuestas impuestos indirectos

➤ Propuesta GMF (4x1000)

- Se propone mantener el GMF y aumentar su deducción en el IUE para las empresas al 100%

➤ Propuesta impuestos a los combustibles (seguiría incluyendo el IVA) y sobretasa

- Por consideraciones de protección al medio ambiente se recomienda aumentar el impuesto sobre los combustibles en un 30% e igualar sobretasa Diésel a la de Gasolina

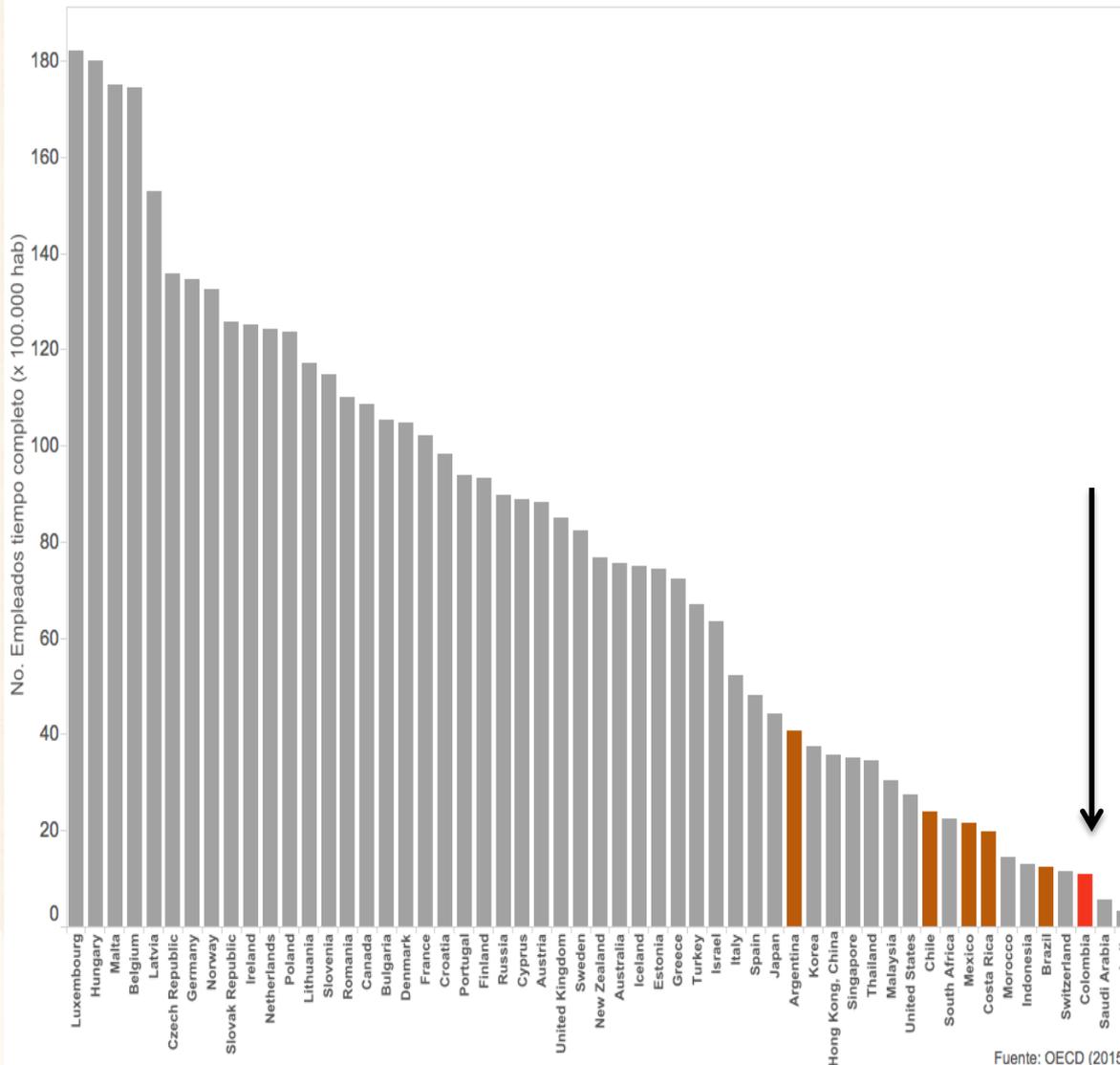
Administración tributaria

Entidades sin ánimo de lucro

Impuestos territoriales

Administración Tributaria

Empleados de tiempo completo por cada 100.000 habitantes



Fuente: OECD (2015).

Reducida autonomía
(manejo recurso humano y
tecnológico y presupuestal)

Pocos avances en
organización y gobierno
corporativo

Escaso personal y poco
calificado

Atraso considerable en
tecnología y sistemas de
información

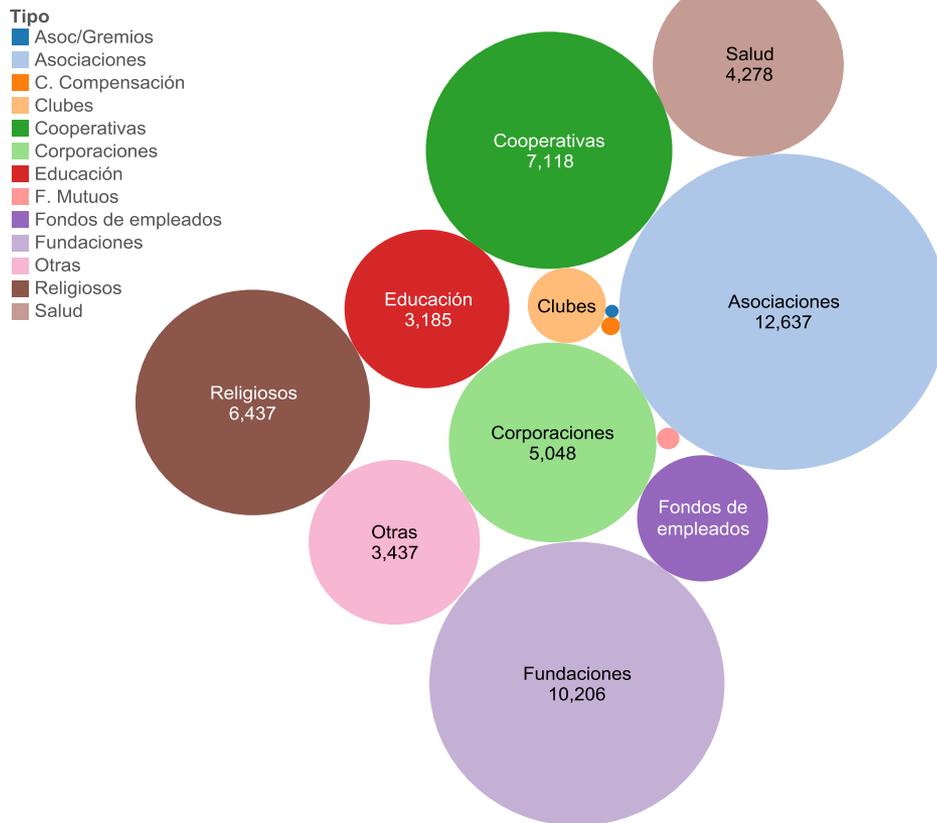
Principales propuestas

Administración Tributaria

- **Modificar la naturaleza jurídica de la DIAN y transformarla en agencia estatal (estilo ANI y ANH)**
 - **Consejo directivo, mediante la cual se dirigiría y controlaría la gestión de la entidad, compuesto por Ministro de Hacienda, Director DNP y miembros independientes de ternas propuestas por Universidades con acreditación de alta calidad**
- **Dotar a la DIAN de recursos propios independientes del Presupuesto (% del recaudo) destinados a inversión en tecnología.**
- **Permitir la contratación directa de personal técnico sin acceder a la Comisión nacional del servicio civil.**
- **Focalizar la nueva DIAN en procesos de recaudo y fiscalización principalmente.**
- **Expedir un código tributario de principios, competencias , procedimientos y sanciones.**
- **Estudiar la posibilidad de crear un tribunal jurídico administrativo para la resolución de controversias, como última instancia administrativa antes de acudir a la jurisdicción contencioso administrativa**

Entidades sin ánimo de lucro (ESAL)

Número de ESAL del régimen especial por tipo (declaraciones 2013)



Fuente: Dian.

El régimen tributario especial (RTE) de las ESAL y su control son muy laxos y se prestan para abusos e inequidades

El ordenamiento jurídico fomenta la contratación directa de ESAL por el sector público (está por fuera de la Ley 80/1993)

Propuestas ESAL

- Todas las ESAL quedarían sujetas al régimen ordinario del impuesto de renta, salvo que sean no contribuyentes (entidades públicas) o que por cumplir determinados requisitos verificados por la DIAN hagan parte del RTE y se demuestre con la expedición del RUT de entidades que son del RTE.
- En el RTE, las rentas exentas sólo serían las que se obtienen del desarrollo de actividad meritoria definidas taxativamente en la ley y los excedentes deben ser invertidos en la misma actividad
- Se limita el desarrollo de actividades mercantiles (40%). Si este límite se excede la entidad pasa al régimen ordinario.
- Estarán exentas las donaciones recibidas por ESAL y serán descontables con límite para el donante
- Se limitan gastos administrativos y operaciones con entidades relacionadas

Impuestos territoriales

- Multiplicidad de impuestos y recaudo concentrado en muy pocos
- No hay total claridad en competencias Nación-gobiernos sub-nacionales.
- Normatividad dispersa, significativa desactualización tributaria y grandes diferencias en capacidad para administrar tributos
- Los ingresos departamentales se basan en impuestos específicos al consumo, que en general crecen muy poco
- A nivel municipal, el gran problema del predial es la desactualización catastral. El ICA tiene severos problemas de diseño, en particular por los efectos cascada que genera y por la deficiente definición de territorialidad



Principales propuestas sobre impuestos territoriales

Impuestos departamentales

Aumentar el monto del impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco en 150% en un plazo de 3 años

Unificar impuesto a las cervezas, vinos y licores (\$400 pesos por grado y un tramo exento de 2 grados) y gravarlos con IVA de 19%

Estudiar conveniencia de impuesto sobre bebidas azucaradas

Incluir criterio ambiental en impuesto a los vehículos y extenderlo a motos

Adoptar mecanismo de trazabilidad para cigarrillos y licores

Impuestos municipales

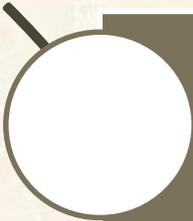
Impuesto predial

- Dotar de recursos al IGAC
- Promover delegación ejecutoria a catastros autónomos
- Establecer mecanismo expedito de reclamos

ICA

- Máximo tres grupos de tarifas, basadas en diferencias en rentabilidad entre actividades
- Para municipios y establecimientos pequeños estudiar la opción de cobrar una suma fija
- Definir la territorialidad para las actividades no-industriales

Otras recomendaciones – Impuestos territoriales



Definir expresa y claramente las competencias en materia tributaria entre Nación, departamentos y municipios



Prohibir la creación de nuevas estampillas y las contribuciones sobre contratos de obra



Eliminación de tributos y contribuciones de menor importancia, tales como degüello, tasa bomberil, alumbrado público y avisos y tableros, entre otros



Converger hacia un sistema de regalías que responda en mayor grado a las utilidades de las empresas (ej. Régimen chileno o peruano o impuesto a la renta del recurso combinado con regalías bajas y uniformes)



Creación de una institucionalidad apropiada para el régimen tributario sub nacional, a través del establecimiento de un ente autónomo



GRACIAS