



Ley de financiamiento (reforma tributaria 2018)



*Propuestas sustitutivas y complementarias a
proyecto inicial*

Presentado por Luis Hernando Franco Murgueitio

Conversatorio Cali
Noviembre 23 de 2018

Precisión inicial

- Revisar constitucionalidad Proyecto que se anuncia para expedir “*normas de financiamiento para restablecimiento equilibrio presupuesto nacional*”, pero contiene “*otras disposiciones*” que son parte fundamental
- Artículo 158 Constitución Política: “*unidad de materia*”



Realidad y necesidad fiscal nacional



Grupo Consultor
Colombiano



**FRANCO
MURGUEITIO
& ASOCIADOS**
ASESORES LEGALES Y TRIBUTARIOS
FUNDADA EN 1990

- La difícil coyuntura nacional es reconocida por todos
- La solución no está en censurar lo pasado o en negar lo presente. Está, sí, en ofrecer propuestas que se traduzcan en opciones
- Se requiere compromiso general hacia la búsqueda de opciones
- Es indispensable cuidar estabilidad, seguridad, tranquilidad ciudadana, eficiencia y competitividad de los negocios



- Las medidas deben traducirse en adecuado escenario para crecimiento y desarrollo sostenibles
- Los colombianos han sido convertidos en los “cajeros electrónicos” de los diferentes Gobiernos: ante necesidad de recursos la alternativa ha sido siempre hacer “retiros contra más impuestos” ...



Lo que existe y no debe ser



Grupo Consultor
Colombiano



**FRANCO
MURGUEITIO
& ASOCIADOS**
ASESORES LEGALES Y TRIBUTARIOS
FUNDADA EN 1990

- Un Estado intervencionista
 - Altos costos
 - Ahogamiento empresarial
 - Agobiante complejidad en requisitos, procesos y permisos
 - En su lugar, dar paso a una mayor libertad con supervisión (práctica del “*dejar hacer, dejar pasar*”)
- Impunidad y exagerados tiempos para definición procesos judiciales
 - Altos costos
 - Alargamiento de contingencias



- Obligatoriedad Conceptos Dian para funcionarios
 - Constituye “*capitis diminutio*” para el funcionario
 - Conceptos Dian deben ser fuente de aclaración e información, mas no sustitutos de la ley
 - Debe eliminarse su obligatoriedad
- Existe un criterio fiscalista en la aplicación de las normas
 - Interesantes expresiones filosóficas en Constitución, Estatuto Tributario y Circular DIAN 020 de julio 30/18 (espíritu de justicia, equidad, respeto a principios) pero en la práctica la realidad es otra ...
 - Se ahuyenta al empresario
 - No se debe actuar con base en la intención y en la necesidad recaudatorias



- Altísima complejidad en declaraciones y procesos tributarios
 - Simplificación del proceso para hacer una declaración de renta: se ha convertido en un verdadero “calvario tributario” → desestimulo, riesgo sancionatorio, aumenta proclividad a la evasión
 - Reducción tiempos de revisión
 - Volver a 2 años
 - No hay por qué afectar con incertidumbre los estados financieros
 - Incidencia en negociaciones nacionales e internacionales
 - Eliminar exigencia presentación personal recursos (facilitar trámites)
 - Unificación medios magnéticos y declaraciones tributarias (nacionales y territoriales): no hay razón para dos reportes por los mismos hechos
 - Viabilidad deducciones e impuestos descontables sin apego a meros requisitos de forma en documentos (facturas, recibos, contratos, otros) – buscar “verdad sustancial o de fondo” (Constitución Política)



- Normas internacionales de información financiera NIIF's
 - Una complicación similar a la de Ajustes por Inflación, que desvirtúa la realidad y en numerosos casos muestra escenario “de aire” con partidas que carecen de asidero tangible o verdadero
 - Eliminar en lo contable y lo tributario



- Decálogo de sanciones

- Generación de desestimulo
- En veces resulta mejor “no hacer” o “no revelar”, para no exponer
- Reducir a solo las sanciones básicas (eliminar el resto)



- Gastos derivados de condenas jurisdiccionales por responsabilidad estatal presumida
 - Profundo desangre al erario público, que incrementa desequilibrio fiscal
 - Entender la realidad nacional, de la cual se derivan posibilidades de acción
 - Variar tesis judicial para dejar atrás Estado que responde por faltas ciertamente imputables a sus agentes



- Drástica reducción del gasto público (freno a despilfarro oficial): concitar voluntad política para eliminación entidades innecesarias e inoperantes, justificadas por prebendas politiqueras y/o pago favores
- Equilibrar presupuesto con menores gastos, no con nuevos impuestos y/o con mayores tarifas (cuidar y propender por competitividad internacional)



- Real y efectiva aplicación de sanciones administrativas y penales a funcionarios que produzcan actos administrativos contrarios a la ley (desgaste defensa, costos, riesgos)
- Control a programas del postconflicto, desangre del erario público
- Aplicar medidas efectivas para control del delito que se traduzcan en menores costos (ej: fumigación de cultivos en lugar de erradicación manual. Decisión política que deje de lado argumentos populistas)



- Reducción de la nómina estatal vía supresión de contrataciones paralelas e innecesarias
 - Asesores (casos Fiscalía y Congreso)
 - Supervisores
 - Asistentes
 - Secretarias
 - Conductores (caso Congreso)
 - Vehículos blindados (caso Congreso)
 - Gastos de viaje (misiones internacionales constitutivas de turismo parlamentario)
 - Viáticos
 - Otros muchos



- Taponar las venas rotas de la **evasión fiscal**
 - ***“Entre IVA y renta se pueden estar evadiendo, más o menos, 40 billones de pesos”*** – Andrés Parra, Viceministro General de Hacienda
 - Fiscalización “in situ”
 - Apertura del círculo (“radar tributario”)
 - Real aumento de la base de contribuyentes (vinculación de omisos al “radar tributario” / “supermercados de semáforo”, restaurantes y almacenes que cambian de “titular” cada pocos meses, centros comerciales de los centros de ciudad, situaciones fácticas en TODAS las áreas de la economía)
 - Apoyo de Fiscalía y Fuerza Pública cuando sean necesarias



- Eliminar la absurda norma de “abuso tributario”
 - Confiere poder exagerado y omnímmodo a funcionarios públicos
 - Genera inseguridad jurídico tributaria por la posibilidad de recharacterizar las operaciones
 - Lleva al contribuyente a condiciones de inferioridad
 - Facilita escenario para la corrupción



Lo que trae el Proyecto y debe suprimirse



Grupo Consultor
Colombiano



**FRANCO
MURGUEITIO
& ASOCIADOS**
ASESORES LEGALES Y TRIBUTARIOS
FUNDADA EN 1990

- IVA a canasta familiar esencial (debe definirse lo que constituye “esencial” – diferencia con “básica”)
- Iva presuntivo – no corresponde a un “hecho gravable” específico sino a una mera “estimación”, que tampoco tiene “base imponible” precisa (se advierte inconstitucionalidad)
- Iva a servicios agropecuarios – sinsentido absoluto!
- “No engolosinarse” con el iva dejando de lado el resto de temas ... El Proyecto tiene mucho más, y muy grave



- Gravamen a las pensiones
 - injusticia humana
 - incapacidad individual para generación de ingresos adicionales
 - afectación sector poblacional en condición de limitación laboral



- Negación recurso contra decisión Dian por cambio de régimen iva (*“reclasificación”*)
 - Está en artículo 14 del Proyecto inicial
 - Inconstitucionalidad por negación derecho de defensa
- Impuesto al patrimonio
 - Constituye doble tributación a las utilidades, en el caso a las capitalizadas
 - Grava inversión en capital de sociedades
 - Genera desestimulo a la capitalización



- En negociación de inmuebles – artículo 48 del Proyecto
 - Absurda negación a precio enajenación cuando sea menor a costo o a avalúo catastral
 - Pueden existir realidades diferentes
 - Es partir de la mala fe
 - Constituye negación al derecho de defensa
 - Estimación confiscatoria: precio inmuebles es cuatro veces lo señalado en escritura cuando se olvida incluir frases sobre *“realidad del valor e inexistencia de pactos privados”*
 - Estimación ilegalidad del efectivo (!): *“a partir de enero 1/19 no serán constitutivas de costo bienes raíces las sumas que no se hayan desembolsado a través de entidades financieras”*



- Para qué crear “*Fondo de Estabilización del Ingreso Fiscal - FEIF*”?
 - Propuesto en artículo 84 del Proyecto
 - La tarea de “*estabilización del ingreso fiscal de la Nación proveniente de producción y comercialización del petróleo*” puede atenderse a través de MinMinas y Ecopetrol



- No a ***“bonificaciones de localización y a incentivos al desempeño para funcionarios Dian”***
 - Está en artículo 85 del Proyecto
 - Antes que constituir *“herramienta para el logro de resultados óptimos en gestión institucional”* fomentaría desequilibrio y falta de objetividad en análisis situaciones y pruebas proceso tributario
 - Afectaría imparcialidad, equidad y justicia
 - Sería tanto como ofrecer *“bonificaciones”* a Jueces que produzcan sentencias en un determinado sentido



Lo que debe ser y lo que debe hacerse



Grupo Consultor
Colombiano



**FRANCO
MURGUEITIO
& ASOCIADOS**
ASESORES LEGALES Y TRIBUTARIOS
FUNDADA EN 1990

- Estabilidad tributaria
 - En la ley
 - En lo administrativo (caso Conceptos Dian)

Cuando haya cambios legislativos, respetar las normas vigentes para el resto del tiempo del respectivo proyecto previamente registrado en Dian (mínimo 10 años)



- Ampliación de la base tributaria
 - La solución no está en poner a declarar a salarios bajos
 - Está, sí, en cambio, en vincular a quienes están por fuera (tanto personas naturales como personas jurídicas)
 - Realidad de personas jurídicas no formalizadas y ausentes del “radar tributario”



- Real cumplimiento de verificación efectos de una reforma tributaria antes de hacer la próxima (Congreso, Gobierno, Procuraduría)
 - Constituye auxilio frente a preocupante y grave inestabilidad jurídico tributaria
 - Proyección de normas a mínimo 10 años



- Presionar recaudo de la muy alta cartera oficial
- Traslado presupuestal al Estado de saldos a favor por impuestos no reclamados por contribuyentes dentro del plazo de ley
- Venta de activos que no resultan trascendentales para el cumplimiento de los fines del Estado
- Expropiación bienes ante actos de corrupción, narcotráfico, contrabando, delitos contra el Estado (apoyo Fiscalía y Jueces)



- Unificación de Conceptos Dian
 - Profusión hace imposible el entendimiento y la armonía
 - Tenerlos como apoyo, no como “fuentes del Derecho”
- Aplicabilidad excepciones de inconstitucionalidad y de ilegalidad frente a normas abiertamente contrarias – importancia apoyo efectivo de Procuraduría a funcionarios públicos que eleven consultas



- Modernización sistemas Dian (hardware y software). Ejemplos: ausencia de comunicación entre dependencias Dian, desactualización cuentas corrientes, reactivación Dian Pereira Rut's ya cancelados
- Ampliación y alta capacitación planta de personal Dian



- **Tarifas impuestos**

- Renta al 30% para personas jurídicas

- Promedio América Latina: 28%. Promedio OECD 24%
- Tasa efectiva actual Colombia: 79% (Andi)
- Reducción fomentará inversión nacional y extranjera (recordar ley 75/86, Gobierno Virgilio Barco ...)

- Renta hasta 30% (escala) para personas naturales

- Iva

- al **16%** - si se mantienen otras tarifas diferenciales y las actuales clasificaciones de “gravados”, “exentos”, “excluidos”
- o **12%** - si se unifica en una tarifa para todo tipo productos y servicios



Eliminación de impuestos y gravámenes

- Avisos y tableros: por antitécnico
- A los dividendos: porque desestimula la inversión - nota: está en la ley vigente y en el Proyecto inicial
- Estampillas: por tramitología y porque llegan a representar sobrecosto de hasta 18% sobre valor contrato obra pública (fuente: Comisión de Expertos para Equidad y Competividad Tributaria, 2016)



Eliminación de impuestos y gravámenes

- Impuestos dispersos: complican tanto la operación privada como la pública, mientras contribuyen poco al recaudo
 - en la legislación nacional hay 30 gravámenes
 - en la legislación departamental hay 13 gravámenes
 - en la legislación municipal hay 20 gravámenes

Fuente: Consejo Gremial Nacional, julio 2018 / Propuesta para Reactivación Económica 2018 – 2022)



Eliminación de impuestos y gravámenes

- Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF / 4 por mil)
 - Nota: está gradual y como descuento en el Proyecto inicial
 - Constituye desestimulo para operaciones comerciales y personales
 - Hacerlo deducible en 100% mientras esté vigente

Eliminación de impuestos y gravámenes

- Impuesto Nacional al Consumo (INC)
 - Nota: el gravamen está en la ley vigente y se mantiene en el Proyecto inicial
 - Se convierte en costo
 - Dificultad para administración y manejo por las variantes que pueden darse en un “consumo” (en el sitio de venta o fuera de él)
 - Eliminar INC. Dejar solo el iva

- **Eliminación de la Renta Presuntiva**

- Sistema antitécnico que no consulta la realidad de las actividades, que en muchísimos casos pueden no generar rendimientos adecuados en razón de circunstancias ajenas al propietario del activo (patrimonio)
- Nota: está en la ley vigente, y Proyecto inicial propone su reducción gradual
- Artículo 28 Proyecto trae además “renta presuntiva sobre ingresos” (igual a 65% de ingresos netos)

- Prohibición de sobretasas de todo tipo



- **Eliminación** de la UGPP y revisión de las absurdas normas que requieren aportes parafiscales sobre lo que no constituye ingreso derivado de la fuerza laboral (casos arrendamientos, intereses, dividendos)
 - Consecuencias adversas en la relación Estado / Empresario cuando existen reglas carentes de sentido
 - Asignar función de cobro a Dian (porque además se logra reducción de costos)

Nota: esto no se opone a medida exceptiva y puntual para reporte y pago aportes pendientes y/o en discusión que se plantea más adelante



- **Eliminar** vergonzante sistema de “contratos de estabilidad tributaria” con pago de prima, que constituye un verdadero “chantaje tributario”
 - Nota: está en la ley vigente y en artículo 59 del Proyecto inicial
 - Estado tiene obligación de garantizar seguridad para ciudadanos y entidades, independientemente del tamaño de operación y/o de cualquiera otra consideración que haga diferencia



- Hacer descontable IVA pagado sobre bienes de capital, en lugar de permitir descuento en renta - Nota: la opción se considera en Proyecto inicial
- Lograr separación y distancia frente a exigencias OECD, que podrán aplicar a medios europeos pero no a la realidad colombiana (infortunada pretensión para comparar lo no comparable)



- Unificación administrativa del impuesto de industria y comercio
 - Nota: en Proyecto inicial hay planteamiento para conformar Comisión de Expertos en materia de impuestos municipales
 - Un solo formulario (disposición que aún no se cumple), una sola tarifa, un solo recaudo y un solo procedimiento
 - Estado recauda y distribuye
 - Voluntad política frente a excusas politiqueras y pretensiones hacia manejo de recursos



- Promulgar un único “Estatuto Tributario Territorial”
 - Aplicable a todos los departamentos, distritos y municipios
 - Que abarque lo sustancial y lo procedimental
 - Que recoja todos los Acuerdos vigentes en las diferentes jurisdicciones territoriales
 - Facilitará la administración por parte de las entidades territoriales y por el mismo sector privado
 - Servirá para neutralizar situaciones oferentes de riesgo por corrupción pues habrá un procedimiento único
 - Dar plazo de un (1) año para que sea preparado por el Ejecutivo y presentado a consideración del Congreso de la República
 - *Nota: está en el Proyecto*



- Reversión errada tesis Concepto Dian hacia retención fuente 15% por impuesto renta sobre ingresos por venta inversiones internacionales en Colombia
 - No existe en la ley – que solo grava la “utilidad” en venta, no el “ingreso” producto mismo de la venta-
 - Maltrato al inversionista
 - Exégesis fiscalista
 - Cobro de lo no debido
 - Incitación a búsqueda de medidas y/u operaciones alternas



- Respetar excepciones (*) tributarias vigentes, por al menos 5 años más – (*) exenciones, rentas exentas, otros tratamientos
- Eliminar absurdas exigencias a ESAL's, que harán desaparecer a muchas de ellas por costos y entrabamientos y no precisamente porque – como indebidamente han dicho algunos - sean elementos de evasión
- Recoger enrevesados Conceptos Dian sobre cuentas en participación, que violan la ley y establecen disposiciones que no consultan realidad contractual



- Retención en la fuente por renta: igualar en 4% para todos los conceptos (política fiscal errada cuando se grava de manera diferente)
- Ser consecuente con política central de incentivos al emprendimiento, a la innovación y a la “*economía naranja*” (no deben eliminarse exenciones como las de “industria del cine” y otras)
- Importancia de los cruces internacionales de información tributaria basados en ADT’s o en mecanismos internacionales



Lo que se puede



Grupo Consultor
Colombiano



**FRANCO
MURGUEITIO
& ASOCIADOS**
ASESORES LEGALES Y TRIBUTARIOS
FUNDADA EN 1990

Generación de recursos alternos sustitutivos

- Incremento de recaudos vía fiscalización real y efectiva
 - No agobiar a los legales – fácilmente ubicables
 - Perseguir a los ilegales
- Pronta implementación de “facturación electrónica” para mejorar procesos de fiscalización
- Incentivos a las exportaciones y a la inversión extranjera



- Facultar **declaración de activos fijos a valor comercial** (esquema similar a ley 75 de 1986), sin pago de valor alguno, sin sanción y en solo el año gravable 2018
 - Es diferente de normalización por activos omitidos (que no han estado en las declaraciones de renta)
 - Aplica a inmuebles, vehículos, acciones, intangibles y todo tipo de activo que con carácter de “fijo” haya sido incluido en la declaración de renta por 2017 y se posea al cierre del año gravable 2018
 - Faculta nivelación de costo fiscal con valor comercial
 - Será útil para operaciones futuras sin búsqueda de esguinces



- Cobertura a **declaraciones aduaneras y tributarias de carácter nacional que se tienen por no presentadas** en razón de errores de mera forma: permitir presentación correcta y sin sanción (facilita procesos fiscalización y cruces. No hay nuevo recaudo pues el valor correspondiente se pagó con reporte inicial) - Nota: facultará medida equivalente en departamentos, distritos y municipios para lo referente a impuestos



- **Terminación anticipada de discusiones administrativas y/o en vía judicial por impuestos nacionales y/o sanciones tributarias, aduaneras y/o de comercio internacional**, con base en pago del 100% del respectivo impuesto y/o sanción, todo sin intereses (reduce costos seguimiento, mejora bases de datos Dian, permite recaudo sobre sumas en litigio) - Nota: facultará medida equivalente en departamentos, distritos y municipios para lo referente a impuestos



- **Terminación anticipada de discusiones administrativas y/o en vía judicial versus UGPP y sobre aportes parafiscales**, con base en pago 100% de aportes sin sanción y sin intereses (reduce costos seguimiento, mejora bases datos UGPP que luego pasa a DIAN según propuesta anterior para eliminación UGPP, permite recaudo sobre sumas en litigio)
- Facultad para **pago y reporte a UGPP aportes parafiscales pendientes** que aún no han entrado a fiscalización ni a discusión (cancelación 100% aportes, sin sanción y sin intereses) - mejora bases de datos UGPP que luego pasa a DIAN según propuesta anterior para eliminación UGPP, y permite recaudo



- **Reducción intereses por pago deudas aduaneras o tributarias de carácter nacional insolutas, que ya están incluidas en declaraciones presentadas** (diferentes éstas de las que se tienen “por no presentadas”): faculta recaudos capital y parte de intereses - Nota: facultará medida equivalente en departamentos, distritos y municipios para lo referente a impuestos



- Pronta firmeza **declaraciones de renta año gravable 2018** (a presentar en año calendario 2019) en razón de pago incremento porcentual de impuesto a cargo sobre ejercicio inmediatamente anterior ("**beneficio de auditoría**")

Permite recaudo, mejoramiento base de datos, fiscalización posterior, imposición y recaudo en años siguientes

Firmeza puede disponerse a 3, 6, 9 o 12 meses según sea el nivel del incremento

Nota: facultará medida equivalente en departamentos, distritos y municipios para lo referente a impuestos locales



- Opción para, en una sola vez y con plazo que venza junto con declaración renta (nota: no sept 2018 como está en Proyecto inicial), hacer “**revelación especial**” sobre activos omitidos y/o pasivos sin soporte, con pago gravamen específico (**normalización tributaria**)

Condiciones

- ✓ En año calendario 2019, sobre renta 2018
- ✓ Cobertura tributaria, cambiaria y penal
- ✓ No retroactividad
- ✓ Pago impuesto contra presentación declaración de renta



- ✓ Proyecto plantea tarifa 13%, que se estima alta pues resultaría mejor argumentar “ganancia ocasional” y pagar 10%
- ✓ MinHacienda estima recaudo \$1 billón con base en “normalización”
- ✓ Recaudo puede ser mucho mayor si se ofrecen tarifas razonables y atractivas



- ✓ Cálculo sector financiero internacional sobre colocaciones de colombianos en el exterior (no incluye inmuebles, acciones, otros diferentes a activos financieros: US\$50.000 millones)

- ✓ Se proponen estas tarifas:
 - 3% para bienes que están en el exterior y regresan a Colombia
 - 4% para bienes que están en exterior y permanecen en exterior
 - 5% para bienes y/o pasivos que están en Colombia



Conclusiones

- No se requiere una Reforma Tributaria para nivelar presupuesto estatal. En consecuencia debe HUNDIRSE el Proyecto
- Para reducción de costos y gastos se necesitan voluntad política, compromiso con el país, y férrea decisión sin consideraciones privadas
- El Estado debe ser reestructurado
- Gobierno Central debe “**amarrarse los pantalones**” y Congreso tiene la oportunidad de recuperar su institucionalidad



- Se justifica una Reforma Tributaria pero para fines diferentes. En consecuencia debe hacerse un proyecto sustitutivo para:
 - reducir costos y complejidad
 - instaurar un esquema atractivo para la formalización
 - fomentar permanencia y atracción de inversiones
 - facultar avances en competitividad nacional
 - hacer de Colombia un país legal y fiscalmente seguro para sus ciudadanos
- Colombia es un compromiso de todos, no solo de Gobierno y Congreso! Aportemos todos a las soluciones!