

Propuesta para una reforma tributaria integral y transversal

Conferencia

“Tercer Congreso de Gestión Gerencial y Normativa Tributaria”

- Cámara de Comercio de Cali / Grupo de Estudio Tributario -

Dictada por Luis Hernando Franco Murgueitio

Cali, Julio de 2018

Puntos a desarrollar

- Lo que está en las normas base
- Lo que tanto se ha dicho
- Lo que existe y no debe ser
- Lo que ha venido pasando
- Lo que se parece
- Lo que debe ser
- Lo que se puede

Lo que está en las normas base

- Principios de equidad, eficiencia y progresividad (Constitución Política)
- Espíritu de justicia (Estatuto Tributario)
- Filosofía versus realidad

Lo que tanto se ha dicho

... Que hay que

- Bajar los impuestos ...
- Lograr neutralidad en la imposición ...
- Simplificar el sistema tributario ...
- Dar transparencia al sistema ...
- Mantener la equidad ...
- Lograr justicia en la distribución de las cargas tributarias ...
- Bla, bla, bla

Lo que tanto se ha dicho

Pero

- Anuncios y promesas que no se cumplen: desestimulo, desgano, incredulidad frente a anuncio de mejoras, molestia frente a amenaza de sanciones
- Deber de escuchar el sentir empresarial y ciudadano

Lo que existe y no debe ser

- Un Estado intervencionista
 - Altos costos
 - Ahogamiento empresarial
 - Agobiante complejidad
 - 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

Lo que existe y no debe ser

- **“Prima de éxito”** para funcionarios Dian sobre determinación mayores impuestos y sanciones: debe eliminarse pues afecta objetividad, equilibrio y transparencia

Lo que existe y no debe ser

- **Corrupción**

- Es tanto sustracción, como dilapidación de recursos
- Atacarla de manera frontal tanto en cuanto hace a la del funcionario contra el particular, como en la del particular hacia el funcionario
- Ética ciudadana y empresarial
- Educación, culturización y exigencia



SI SE LES OCURRIERA
PONERLE IVA
A LA CORRUPCIÓN,
NO NECESITARÍAN MÁS
REFORMAS TRIBUTARIAS.

CABALLERO

Lo que existe y no debe ser

- Propuesta Fiscal General para instituir responsabilidad penal en cabeza de Contadores y Revisores Fiscales

Hacer oposición para no aprobación pues Contadores no tienen por qué reemplazar en calidad de “investigadores” a Fiscales y a Jueces

Lo que existe y no debe ser

- Actual no deducibilidad tributaria de gastos contables
 - Debe aceptarse deducibilidad de todo aquello que va a estados financieros y cuenta con soporte contable, que ocurre en el desarrollo de la producción de los ingresos
 - Ejemplos: intereses moratorios, indemnizaciones contractuales, gasto impuesto renta
 - Se plantea que **aplique a personas jurídicas y a personas naturales, comerciantes o no comerciantes** (todos necesitan realizar gastos para generar ingresos)
 - Se requieren transparencia y neutralidad

Lo que existe y no debe ser

- 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
- Criterio fiscalista en aplicación de las normas
 - Se ahuyenta al empresario
 - No actuar con base en la intención y en la necesidad recaudatorias (ej: Gobierno Santos, años 2016 a 2018)
 - Concepto Dian para **rechazo** pagos en efectivo menores a 100 UVT’s (no es limitación; se traduce en sanción)

Lo que existe y no debe ser

- Actitud funcionarios públicos ha de ser de apoyo y facilitación
 - Casos puntuales (afortunadamente exceptivos) de arrogancia, amenazas e indebidas imputaciones, principalmente en visitas de inspección
 - No al “terrorismo tributario”
 - No al “impuesto al miedo”
 - El “boleteo fiscal” de Minhacienda frente a “normalización tributaria” durante campaña recaudos años 2016 y 2017
 - Efectos desfavorables hacia la relación Estado / particulares

Lo que existe y no debe ser

- No a proyecto obligación para facturar electrónicamente por parte de sociedades compradoras de servicios a trabajadores independientes que no son responsables, y para pago seguridad social
- No al Contador como “amanuense” del Estado: una cosa es participar en entrega de información pero otra, diferente, recibir en delegación procesos de fiscalización que corresponden a órbita oficial
 - Multiplicidad de reportes, informes, respuesta a requerimientos ordinarios, medios magnéticos nacionales y territoriales, otros
 - Exigencias Dian, Municipios, Superintendencias, Dane, DNP, otros
- Trámites y más trámites

Lo que existe y no debe ser

- 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
- Ejemplos
 - Incluir en “propiedades” un activo que se ha prometido en compra pero que aún no se ha sometido a traspaso (dónde quedan normas de Código Civil y de Código de Comercio?)
 - Cálculos valor presente contratos de arrendamiento según previsión permanencia, basándose en historia pasada

Lo que existe y no debe ser

- 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)
 - Ej: para qué sancionar monetariamente la falta de respuesta a un requerimiento, si ello se traduce en pérdida de oportunidad para aportar pruebas y va justo en contra de quien no responde? Eso ya es una sanción

Lo que existe y no debe ser

- Gastos derivados de condenas jurisdiccionales por responsabilidad estatal presumida
 - Profundo desangre al erario público, que incrementa debilidad y desequilibrio fiscal
 - Entender la realidad nacional, de la cual se derivan posibilidades de acción efectiva
- Reducción drástica del gasto público (freno al despilfarro oficial): concitar la voluntad política para eliminación de entidades innecesarias e inoperantes, justificadas solo por prebendas politiqueras y/o pago de favores

Lo que existe y no debe ser

- 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)

Lo que existe y no debe ser

- 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

Lo que existe y no debe ser

- Taponar las venas rotas de la **evasión fiscal**
 - 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)
 - Rampante irregularidad vía “estados de cuenta”, “remisiones”, otros varios esquemas
 - Entendimiento de dificultades y costos, frente a necesidades y posibles resultados
 - Apoyo de Fiscalía y Fuerza Pública cuando sean necesarias

Lo que existe y no debe ser

- Eliminar la absurda norma de “abuso tributario”
 - Confiere poder exagerado y omnímodo 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 ha venido pasando

LA REFORMA TRIBUTARIA EXPLICADA



CADENA TRIBUTARIA



Lo que se parece

**NO SOMOS UN PAÍS POBRE,
SOMOS UN PAÍS EMPOBRECIDO
POR POLÍTICOS,
EMPRESARIOS, JUECES Y
SINDICALISTAS
MAFIOSOS
QUE HAN DESANGRADO
A SU PROPIA PATRIA**

NO NOS FALTAN RECURSOS



**NOS SOBРАН
LADRONES!**

Lo que debe ser

- Confianza hacia el contribuyente
- Prevalencia del derecho sustancial en la administración de justicia: el fondo por sobre la forma (Art 228 CP). Lo importante no son los requisitos accidentales sino la realidad fáctica y jurídica
- No entender al particular como un destino de inquisición
- Libertad con responsabilidad y supervisión

Lo que debe ser

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

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

Lo que debe ser

- Ampliación de la base tributaria
 - La solución no está en poner a declarar al salario mínimo
 - 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”

Lo que debe ser

- 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
- **Entidades oficiales se deben al particular, no al revés**

Lo que debe ser

- Aligerar calendarios tributarios para no acumular obligaciones de reporte en un mismo mes
- Fiscalización tributaria (Dian) y penal (Fiscalía y jueces)
- Reducción tiempos de revisión a declaraciones de renta
 - Volver a 2 años
 - No hay por qué afectar con incertidumbre los estados financieros
 - Incidencia en negociaciones nacionales e internacionales

Lo que debe ser

- Eliminación real de autenticaciones y notarizaciones (sobrecostos)
- Eliminación de exigencia presentación personal a recursos (facilitar los trámites ...)
- Unificación medios magnéticos y declaraciones tributarias (nacionales y territoriales): no hay razón para dos reportes por los mismos hechos

Lo que debe ser

- 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 ilegales – importancia apoyo efectivo de Procuraduría a funcionarios públicos que eleven consultas

Lo que debe ser

- Real simplificación de trámites
- Eliminación de requisitos y permisos (ej: Alcaldía Palmira - exigencia a CamComercio para que requiera certificado uso del suelo para aceptar matrícula mercantil)

Lo que debe ser

- 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 (casos rentas exentas, partidas efecto Niif's, necesidad de conciliaciones explicativas particulares)

Lo que debe ser

- **Reducción tarifas de impuestos**
 - Renta al 30% para personas jurídicas
 - Promedio América Latina: 28%. Promedio OECD 24%
 - Tasa efectiva actual Colombia: 79% (Andi)
 - Propuesta Consejo Gremial Nacional: 28%
 - Renta al 30% para personas naturales
 - Iva
 - al **16%** - si se mantienen otras tarifas diferenciales y las actuales clasificaciones de “gravados”, “exentos”, “excluidos”
 - o al **12%** - si se unifica en una sola tarifa para todo tipo de productos y servicios

Lo que debe ser

→ Reducción tarifas de impuestos

- Efectos: competitividad, facilitación, ambiente propicio para revelación suficiente, comodidad ciudadana y empresarial
- Compensación vía
 - Reducción gastos y costos innecesarios (voluntad política, decisión administrativa)
 - Generación de ingresos vía aplicación medidas exceptivas y puntuales
 - Generación sucesiva de impuestos por incrementos patrimoniales derivados de medidas exceptivas

Lo que debe ser

Eliminación de impuestos

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

Lo que debe ser

Eliminación de impuestos

- Impuestos dispersos: revisar para eliminar porque 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: Congreso Gremial Nacional, julio 2018 / Propuesta para Reactivación Económica 2018 – 2022)

Lo que debe ser

Eliminación de impuestos

- Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF / 4 por mil)
 - Constituye desestimulo para operaciones comerciales y personales
 - Hacerlo deducible en 100% mientras esté vigente

Lo que debe ser

Eliminación de impuestos

- Impuesto Nacional al Consumo
 - 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)
 - Dejar solo el iva

Lo que debe ser

- **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)
- Prohibición de sobretasas de todo tipo

Lo que debe ser

- **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

Lo que debe ser

- **Eliminación** de exigencias administrativas en lo laboral que encarecen costo operación y entran el curso sencillo de las empresas (Comités, regulaciones para Seguridad en el Trabajo, Salas de Lactancia, manuales, otros)
- **Eliminación** de la absurda “licencia de maternidad masculina” que incrementa ausentismo, eleva costo de operación por reemplazos, y merma capacidad productiva sin que ciertamente corresponda a real apoyo familiar

Lo que debe ser

- Poner freno a la incapacidad laboral **histórica** e **histérica** resultante del abuso a los supuestos “derechos laborales”

Instituir en MinTrabajo el respeto mutuo a la ley, aboliendo el criterio sindicalista que perjudica a las empresas vía sobrecostos

Lo que debe ser

- **Eliminar** vergonzante sistema de “contratos de estabilidad tributaria” con pago de prima, que constituye un verdadero “chantaje tributario”

Estado tiene obligación de garantizar estado de cosas para ciudadanos y entidades, independientemente del tamaño de operación y/o de cualquiera otra consideración que haga diferencia

Lo que debe ser

- **Eliminar** limitación que ley 1819 de 2016 estableció a rentas exentas de personas naturales vía esquema de “rentas cedulares” (bajo el cual hay un máximo del 40% en renta exenta sobre el total de la respectiva “cédula”, lo cual convierte en “gravado” con el impuesto de renta más del 50% del respectivo ingreso)

Lo que debe ser

- Hacer descontable IVA pagado sobre bienes de capital, en lugar de permitir descuento en renta
- Lograr separación y distancia frente a exigencias OECD, que podrán aplicar a medios europeos pero no a la realidad colombiana (infortunado legado del Gobierno Santos, pretendiendo comparar lo no comparable)

Lo que debe ser

- Unificación administrativa del impuesto de industria y comercio
 - 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

Lo que debe ser

- 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

Lo que debe ser

- Simplificación del proceso para hacer una declaración de renta: se ha convertido en un verdadero “calvario tributario”

Lo que debe ser

- 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

Lo que debe ser

- Respetar excepciones tributarias vigentes, por al menos 5 años más
- 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 enrevesado Concepto Dian sobre cuentas en participación, que viola la ley y establece disposiciones que no consultan realidad contractual

Lo que debe ser

- Retención en la fuente por renta: igualar en 4% para todos los conceptos (política fiscal errada cuando se grava de manera diferente)
- Importancia de los cruces internacionales de información tributaria basados en ADT's o en mecanismos internacionales

Lo que se puede

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

Generación de recursos alternos sustitutivos

- Medidas exceptivas y puntuales (ver adelante →) para:
 - Generación de cuantiosos ingresos inmediatos
 - Generación sucesiva de impuestos y tasas por incrementos patrimoniales derivados
 - Facilitación procesos de fiscalización
 - Reducción costos de supervisión y seguimiento
 - Limpieza del balance nacional

Generación de recursos alternos sustitutivos

- Consideraciones:
 - Casos antecedentes nacionales (varias legislaturas)
 - Casos antecedentes internacionales (España, Estados Unidos, Argentina, Chile)
 - Posición Corte Constitucional frente a varias reformas (ley 1607 de 2012 para “normalización tributaria”). Tiempos vinculados

Propuesta medidas exceptivas y puntuales

- 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
 - 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

Propuesta medidas exceptivas y puntuales

- 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

Propuesta medidas exceptivas y puntuales

- **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 de una parte de las sumas por sanciones, 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

Propuesta medidas exceptivas y puntuales

- **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 de datos 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 y permite recaudo

Propuesta medidas exceptivas y puntuales

- **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

Propuesta medidas exceptivas y puntuales

- 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

Propuesta medidas exceptivas y puntuales

- Ofrecimiento de opción para, por una sola vez y en plazo que venza junto con la respectiva declaración de renta, hacer “**revelación especial**” sobre activos omitidos y/o pasivos sin soporte, con pago de gravamen específico denominado “**impuesto por revelación especial**”

Condiciones:

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

Propuesta medidas exceptivas y puntuales

...“*revelación especial*” sobre activos omitidos y/o pasivos sin soporte

Consideraciones:

- efecto inmediato en recaudo directo
- efectos sucesivos en recaudos indirectos y por renta presuntiva
- efectos derivados por eventuales gravámenes sobre patrimonio fiscal
- disposición de datos que vienen ocultos (mejoramiento bases de información)
- posibilidad para seguimientos futuros
- alivianamiento en programas de fiscalización

Propuesta medidas exceptivas y puntuales

....“**revelación especial**” sobre activos omitidos y/o pasivos sin soporte

- Tarifas propuestas:

- 3% para bienes que están en el exterior y regresan a Colombia
- 4% para bienes que están en el exterior y permanecen en el exterior
- 5% para bienes y/o pasivos que están en Colombia

Conclusiones y recomendaciones

- Se puede, señores se puede ...
- El compromiso y la tarea corresponden a todos nosotros
- Voluntad y decisión: de los sectores público y privado
- El control y la supervisión por parte de los ciudadanos al actuar público son fundamentales
- La participación y la opinión deben ser oportunas, directas, abiertas y limpias
- No al mutismo profesional: la queja en silencio lleva a vivir agobiados, disminuidos y relegados
- Colombia es territorio de todos
- El repudio y el replegamiento del delito dependen de todos
- Vamos adelante en procura del país que queremos !