



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 845

Bogotá, D. C., jueves, 6 de octubre de 2016

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE HONORABLE  
CÁMARA DE REPRESENTANTES

ACTA NÚMERO 27 DE 2016

(mayo 17)

En la ciudad de Bogotá, D. C., siendo las 10:35 a. m., del día martes 17 de mayo de 2016, se reunieron en el Salón de Sesiones Felipe Fabián Orozco Vivas, los integrantes de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, bajo la Presidencia del honorable Representante *Alejandro Carlos Chacón Camargo*, la Vicepresidencia del honorable Representante *Armando Antonio Zabaraín D'Arce* y la Secretaría General, doctora *Elizabeth Martínez Barrera*.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante Armando Antonio Zabaraín D'Arce, Comisión Tercera Cámara:**

Muy buenos días, vamos a darle inicio a la sesión del día 17 de mayo de 2016. Señor Secretario vamos a llamar lista para verificar el quórum. Señor Secretario vamos a llamar a lista para verificar el quórum.

**Hace uso de la palabra el señor Subsecretario de la Comisión Tercera de Cámara, doctor José Miguel Panqueba Cely:**

Señor Presidente la Secretaría se permite certificar que no existe quórum para deliberar.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante Armando Antonio Zabaraín D'Arce, Comisión Tercera Cámara:**

Gracias señor Secretario.

En vista de que no tenemos en este momento el quórum para deliberar, vamos a dar un receso de 15 minutos para reiniciar la sesión.

**Hace uso de la palabra el señor Subsecretario de la Comisión Tercera de Cámara, doctor José Miguel Panqueba Cely:**

Así se hará señor Presidente.

Receso...

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante Armando Antonio Zabaraín D'Arce, Comisión Tercera Cámara:**

Por favor llamar a lista a los honorables Representantes.

**Hace uso de la palabra el señor Subsecretario de la Comisión Tercera de Cámara, doctor José Miguel Panqueba Cely:**

Con gusto señor Presidente.

**Contestaron a lista los siguientes honorables Representantes:**

Barguil Assis David Alejandro (Conservador - Córdoba)

Barrera Rueda Lina Maria (Conservador - Santander)

Betancourt Pérez Bayardo Gilberto (Opción Ciudadana - Nariño)

Blanco Álvarez Germán Alcides (Conservador - Antioquia)

Contento Sanz Elda Lucy (La U - Meta)

García Jacquier Pierre Eugenio (Centro Democrático - Tolima)

Housni Jaller Jack (Liberal - San Andrés)

Ramírez Valencia León Darío (La U - Antioquia)

Zabaraín D'Arce Armando Antonio (Conservador - Atlántico).

Señor Presidente, me permito informarle que han contestado a lista nueve (9) honorables Representantes, en consecuencia sí hay quórum para deliberar.

**En el transcurso de la sesión se hicieron presentes los honorables Representantes:**

Arango Torres Jaír (Cambio Radical - Vaupés)  
 Arroyave Botero Fabio Alonso (Liberal - Valle del Cauca)  
 Bonilla Soto Carlos Julio (Liberal - Valle del Cauca)  
 Cárdenas Morán John Jairo (La U - Cauca)  
 Castillo García Nancy Denise (Liberal - Valle del Cauca)  
 Chacón Camargo Alejandro Carlos (Liberal - Norte de Santander)  
 Clavijo Clavijo Orlando Alfonso (Conservador - Cundinamarca)  
 Crissien Borrero Eduardo Alfonso (La U - Atlántico)  
 Cuenca Chau Carlos Alberto (Cambio Radical - Guainía)  
 Gómez Amín Mauricio (Liberal - Atlántico)  
 Méndez Bechara Raymundo Elías (La U - Córdoba)  
 Moreno Villamizar Christian José (La U - Cesar)  
 Ortiz Nova Sandra Liliana (Alianza Verde - Boyacá)  
 Padauí Álvarez Hernando José (Cambio Radical - Bolívar)  
 Piedrahíta Lyons Sara Helena (Partido de la U - Córdoba)  
 Ramírez Cortés Ciro Alejandro (Centro Democrático - Boyacá)  
 Rojas Vergara Candelaria Patricia (Opción Ciudadana - Sucre)  
 Serrano Pérez Jaime Enrique (Liberal - Magdalena)  
 Velásquez Nieto Olga Lucía (Liberal - Bogotá).

En total diecinueve (19) honorables Representantes.

Presentó excusa el honorable Representante Pérez Pineda Óscar Darío (Centro Democrático - Antioquia) (Se anexa la excusa escaneada).

Bogotá, D.C. 17 de mayo de 2016

Doctora  
**ELIZABETH MARTINEZ BARRERA**  
 Secretaria General  
 Comisión Tercera Constitucional Permanente  
 H. Cámara de Representantes  
 Ciudad.

Respetada Doctora Martínez:

Por instrucciones del Representante OSCAR DARIO PEREZ PINEDA, me permito anexarle copia de la Resolución No. 1196 de 2016, para ser excusado por su inasistencia a las Sesiones convocada para la semana del 16 al 20 de mayo del año en curso.

Cordialmente,

  
 OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO  
 Asistente  
 H.R. Oscar Darío Pérez Pineda



**Hace uso de la palabra el señor Presidente de las Comisiones Conjuntas, honorable Representante Armando Antonio Zabaraín D'Arce:**

Gracias Secretario. Démosle lectura al Orden del Día.

**Hace uso de la palabra el señor Subsecretario (C) de la Comisión Tercera de Cámara, José Miguel Panqueba Cely:**

**ORDEN DEL DÍA**

Para la Sesión Ordinaria del día martes 17 de mayo de 2016

Hora: 10:00 a. m.

Recinto "Felipe Fabián Orozco Vivas"

Comisión Tercera Constitucional Permanente -  
 Cámara de Representantes

I

**Llamado a lista y verificación del quórum**

II

**Debate de Control Político Proposición número 13 de 2016 (agosto 5)**

Presentada por los honorables Representantes *Christian José Moreno Villamizar, Alejandro Carlos Chacón Camargo, Olga Lucía Velásquez Nieto, Óscar Darío Pérez Pineda y Fabio Alonso Arroyave Botero.*

Invítense a los señores: doctores *Zoraya Montoya, Óscar Darío Morales, Alfredo Lewin, Julio Roberto Piza, Guillermo Perry Rubio, Miguel Urrutia, Leonardo Villar, Rosario Córdoba, Ricardo Bonilla y Mario Alejandro Valencia Barrera*, Miembros del Equipo de la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, para que formen esta Comisión los aspectos discutidos y las recomendaciones dadas al Gobierno nacional con miras a la Reforma Tributaria que se presentará en esta legislatura.

Cítense al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor *Mauricio Cárdenas Santamaría*, y al señor Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN), doctor *Santiago Rojas Arroyo*.

III

**Proyectos de ley**

**Proyecto de ley número 210 de 2016 Cámara,** "por medio de la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la Política Nacional de construcción sostenible y se otorgan beneficios e incentivos para su fomento, implementación y se dictan otras disposiciones".

Publicación Ponencia Primer Debate: *Gaceta del Congreso* número 228 de 2016.

**Proyecto de ley número 220 de 2016 Cámara,** "por medio de la cual se adoptan medidas en relación con los deudores de los programas PRAN y Fonsa".

Publicación Ponencia Primer Debate: *Gaceta del Congreso* número 226 de 2016

## IV

**Lo que propongan los honorables Representantes a la Cámara**

Leído el Orden del Día señor Presidente.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente de la Comisión Tercera Constitucional, honorable Representante Zabaraín D'Arce Armando Antonio:**

Gracias señor Secretario. De los invitados a la Sesión el día de hoy de Control Político, quiénes están presentes señor Secretario.

**Hace uso de la palabra el señor Subsecretario de la Comisión Tercera de la Cámara, doctor José Miguel Panqueba Cely:****Se encuentran presentes los siguientes funcionarios:**

Doctor Miguel Urrutia Montoya

Doctor Leonardo Villar Gómez

Doctora Soraya Montoya González

Doctor Ricardo Bonilla González

Doctor Julio Roberto Piza Rodríguez, integrantes de la Comisión de Expertos; adicional se encuentra el doctor José Roberto Acosta Ramos, delegado de la Justicia Tributaria.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente de la Comisión Tercera Constitucional, honorable Representante Zabaraín D'Arce Armando Antonio:**

Gracias señor Secretario.

Toda vez que tenemos ya un número importante de los invitados presentes y un tema tan sensible como el que hemos querido traer a esta Comisión debemos darle la bienvenida a cada uno de ustedes señores Miembros de la Comisión de Expertos el doctor *Miguel Urrutia Montoya, Leonardo Villar Gómez, Soraya Montoya González, Ricardo Bonilla González y Julio Roberto Piza y la doctora Rosario Córdoba Garcés*. Bienvenidos a esta Comisión hoy el país quiere conocer de mano de ustedes cada una de estas proposiciones que a bien han querido evaluar, estudiar y proponerle al Gobierno nacional para que posteriormente ellos elaboren la llamada Reforma Estructural que el país requiere y luego presentada a esta Comisión, poderla estudiar a fondo esta Comisión considera de valor importante la información que ustedes nos den, para un insumo definitivo al momento de poder estudiar este proyecto que es posible se presente el 20 de julio, por eso nos gustaría en el orden que ustedes consideren pertinentes se inicie la presentación o la exposición que cada uno de ustedes a bien tengan, con quién iniciamos:

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente de la Comisión Tercera Constitucional, honorable Representante Armando Antonio Zabaraín D'Arce:**

El doctor Leonardo Villar, Miembro de la Comisión de Expertos para la elaboración de la propuesta Tributaria al Gobierno nacional, tiene el uso de la palabra.

**Hace uso de la palabra el doctor Leonardo Villar Gómez, Miembro de la Comisión de Expertos, para la elaboración de la Propuesta Tributaria al Gobierno nacional:**

Muchísimas gracias al señor Presidente. Ante todo es un placer estar aquí en esta Comisión y tener la oportunidad de presentarles a ustedes un trabajo que se realizó a lo largo de todo el año pasado, la mayor parte del año pasado durante 10 meses; en el que los miembros de la Comisión aquí presentes y otros que se excusaron, somos 9 en total y Guillermo Perry, que está por entrar también.

Estuvimos reuniéndonos con base en un mandato del propio Congreso y un Decreto expedido por el Gobierno, como una Comisión *ad honorem*. Nosotros no tuvimos ninguna remuneración, estuvimos reuniéndonos durante 10 meses, todas las semanas en Plenaria, los 9 miembros, una vez a la semana toda la mañana los lunes. Después teníamos varias Subcomisiones, lo cual nos implicó reuniones, por lo menos 2 veces adicionales a la semana. Fue un trabajo importante del cual se derivaron una serie de recomendaciones que están contenidas en este documento, que es un documento de carácter técnico, con unas recomendaciones que son independientes, que no comprometen al Gobierno nacional; que obviamente son simplemente un insumo para lo que el Gobierno nacional pueda proponer al Congreso una reforma; pero que tienen móvil principal plantear las bases para una Reforma Estructural, una Reforma Integral, que pueda cumplir varios propósitos de los cuales me quiero referir en un momento.

Voy a tratar de resumir las principales propuestas, los principales móviles, de la reforma que estamos proponiendo, aquí están mis colegas, que están todos dispuestos primero a corregir lo que diga, que no corresponde exactamente a lo que llegamos por consenso, para ante todo responder las inquietudes que ustedes tengan.

Como mencioné la Comisión se creó con base en un mandato de la Ley 1739 del año 2014, ahí está la lista de todos los miembros de la Comisión y la Secretaría Técnica de la Comisión, en la cual estuvo Natalia Salazar, Subdirectora de Fedesarrollo.

Antes de entrar directamente a las recomendaciones, muy brevemente menciono el contexto económico, en el cual estuvimos discutiendo esas recomendaciones, es un contexto que ustedes conocen muy bien. No voy a detenerme mucho en ello, pero simplemente es un contexto en el que hay una drástica caída en la renta petrolera para el Gobierno, la caída en el precio del petróleo, implicó que de estar recibiendo en el año 2013 el equivalente al 3.3% del PIB, en renta petrolera entre impuestos de las empresas petroleras y rentas por dividendos pagado por Ecopetrol al Gobierno nacional, ese 3.3% se vuelve cero o incluso negativo en este año, el año 2016, que no solamente va a haber impuestos, ni rentas, ni dividendos pagados al Gobierno; sino que posiblemente el Gobierno tenga que hacer devoluciones de impuestos a algunas de las empresas petroleras.

Entonces de estar recibiendo el equivalente a 3.3% del PIB, que es algo más de 24, 25 billones de pesos al año, pasamos a tener una renta nula o de alguna manera negativa en el año 2016 y una perspectiva muy pobre de renta petrolera para los próximos años e incluso, si el precio se mantiene recuperándose al ritmo que se ha recuperado en los últimos meses, porque de todas

maneras va a ser un precio de petróleo que va a estar por debajo de la mitad de lo que era hasta el año 2014.

En adición a eso, en los próximos años tenemos la perspectiva de una caída adicional en el recaudo; en parte por la desaceleración económica que está prevista y que ya se está observando desde el año pasado y en parte porque la norma actual, la Ley vigente, estipula la terminación del Impuesto a la Riqueza para las sociedades y estipula que la sobretasa del CREE, que reemplazó temporalmente al impuesto a la riqueza, en el 2016, 2017, 2018. Una sobretasa que llega a ser del 10% del CREE en el 2018, desaparece a partir del 2019, y adicionalmente la norma actual, establece que el impuesto a los gravámenes financieros, tienden a desaparecer gradualmente a partir del 2018.

Ya hay varios impuestos que desaparecen, en los próximos años, lo cual va a hacer que en adición a la caída de la renta petrolera, los ingresos del Gobierno por otras fuentes, tiendan a reducirse de manera bastante drástica; esto se da en un contexto, que hay necesidad de mantener el gasto social, de financiar inversiones que mejoren la competitividad, inversiones en educación de calidad que es una prioridad del Gobierno, inversiones en infraestructura, que es también una prioridad muy grande del Gobierno y financiar los gastos asociados eventualmente al posconflicto; lo cual implica la presencia del Estado en áreas ocupadas por la guerrilla, un plan de desarrollo rural que será necesario de revitalizar, la reparación de víctimas que está mandada con o sin firma del acuerdo de paz por la Corte Constitucional y los procesos de reinserción de guerrilleros en el caso del acuerdo, etc... Todo lo que implica gastos adicionales para el Gobierno, en un contexto en el cual como acabo de decir, los ingresos se reducen de manera muy sustancial.

Este cuadro que ven ustedes allá, permite resumir de manera sintética la perspectiva de las finanzas públicas, en el caso en el que no se haga una reforma tributaria, en que no se haga nada. Este cuadro tiene como base, unas proyecciones de gasto público de funcionamiento y de inversión que han sido presentadas por el Gobierno y que se caracteriza por ser fuertemente austeras. La austeridad se ve por ejemplo, en que la inversión pública del Gobierno nacional, que en el año 2014 fue el 3% del PIB y en el año 2015 fue del 2.7% del PIB, ya se redujo, pero de una manera relativamente pequeña, se bajaría de manera dramática a partir del año 2016, a niveles de 1.9% del PIB y se mantendría entre 1.9 y 1.8% del PIB entre el 2016 y el 2020.

O sea, estamos bajando la inversión en porcentajes muy sustanciales con respecto a lo que era la inversión en años anteriores, los gastos de funcionamiento se provee también que bajen de niveles que superan el 14% del PIB en este año a niveles del orden del 13.3% del PIB en los próximos años, algo que no es fácil de hacer, en un contexto en el cual las transferencias que deben hacerse por parte del Gobierno nacional a los entes territoriales, deben aumentar por norma Constitucional en los próximos años y, por lo tanto, el ajuste que hay que hacer en otros frentes es aún mayor de lo que indicarían estas cifras. Pero partiendo de ese ajuste en el gasto, lo que hacemos en este cuadro es mostrar cómo con nuestra proyección independiente de ingresos fiscales, que es una proyección basada en cifras de Fedesarrollo, que no necesariamente coincide con las que tiene el Gobierno, lo que tendríamos

serían unos niveles de déficit grandes en este y en los próximos años.

En este año estamos proyectando en Fedesarrollo, un déficit de 4% del PIB para el Gobierno, ese déficit aumentaría si no se asume la Reforma Tributaria a niveles del orden del 5% del PIB en el 2017 y 2018 y a niveles cercanos a 5.5% del PIB en 2019 y 2020. Repito, aumentaría ese déficit a niveles del 5½% del PIB en 2020; a pesar de que el gasto de funcionamiento y de inversión está suponiéndose en este cuadro, que se mantienen niveles extremadamente bajos, niveles mucho más bajos que los que han sido normales en los años recientes.

Eso, por supuesto, implica que la regla fiscal, que se aprobó por parte de este Congreso no se estaría cumpliendo y que incluso en el año 2020 cuando ya el ajuste debería haberse completado, el déficit estaría en 5.5% del PIB, cuando la regla fiscal dice que debería estar en los alrededores de 1.4% del PIB. Hay un desfase entre lo que debe ser déficit en este momento 1.4% del PIB y lo que sería si no hacemos una Reforma Tributaria, del 5.5% del PIB, un desfase que es del orden de 4 puntos porcentuales del PIB, un desfase gigantesco; que obviamente hace indispensable recurrir a normas que incrementen el recaudo fiscal.

Aquí hay unos escenarios alternativos, al no hacer una Reforma Tributaria; hay un escenario que se plantea al comisionario 2, en el cual simplemente se evita que bajen el recaudo tributario en los próximos años y, por lo tanto, suponemos que los ingresos tributarios se mantienen en el nivel en el que estuvieron en el año 2015. Se mantienen en ese mismo nivel durante los siguientes años, de alguna manera es una Reforma Tributaria light, una Reforma Tributaria ligera, que simplemente repondría los ingresos que están previstos que se pierdan, por concepto de la terminación del impuesto de las transacciones financieras, de la terminación de la sobretasa del CREE, pero incluso en ese caso, el déficit fiscal se mantendría en niveles del orden del 4%, 4.3% en el 2018, 3.6% en el 2020; niveles que son totalmente desproporcionados al nivel que requiere la regla fiscal.

Por lo tanto, eso no sería suficiente y lo que muestra el cuadro, es que para cumplir con la norma de la regla fiscal hacia el año 2020, llevando las finanzas públicas de manera gradual hacia allá, será necesaria una reforma mucho más fuerte del estilo de la que está planteada aquí como el escenario tres. Esta reforma fuerte, el escenario de la Reforma Tributaria Estructural, implica un aumento del recaudo tributario, desde el próximo año, desde el 2017, del orden del 1.4 o 1.5% del PIB y requiere además que para los años subsiguientes, el recaudo no baje como está previsto en las normas actuales, sino que se mantenga un recaudo suficientemente alto por otros conceptos, aparte del aumento que se genera como consecuencia de la reforma que habría que introducir de manera inmediata.

Ahora, la reforma que se plantea no es solamente una reforma para generar el recaudo que estaba planteando, las debilidades del sistema tributario colombiano son enormes y la reforma que se plantea, busca atacar esas debilidades en seis frentes:

El primero: Es el del bajo nivel del recaudo que tiene Colombia frente a su potencial, la posibilidad de aumentar el recaudo tributario en la dirección de lo que acabo de plantear, pero adicional a eso, las

propuestas que hace la Comisión, incluyen atacar otras deficiencias del sistema tributario, empezando por la inequidad horizontal que tiene el sistema tributario. Esa inequidad horizontal implica que hay personas...

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente de la Comisión Tercera Constitucional, honorable Representante Zabarain D'Arce Armando Antonio:**

Perdón, hay mucho ruido vamos a hacer más silencio, para poder proseguir con la exposición del señor Villar.

**Hace uso de la palabra el doctor Leonardo Villar Gómez, Miembro de la Comisión de Expertos, para la elaboración de la Propuesta Tributaria al Gobierno nacional:**

Gracias Presidente. Entonces decía que en adición, a generar el recaudo que se necesita para el funcionamiento del Estado en los próximos años y para evitar un desborde de las Finanzas Públicas, que sería fatal para la sostenibilidad y para la credibilidad del Gobierno nacional en los mercados internacionales, también y de manera igualmente importante o aun más importante, las propuestas de la Comisión Tributaria tratan de atacar otros cinco frentes, en los cuales nuestro Estatuto Tributario tiene grandes deficiencias.

Lo primero. Es que hay una gran inequidad horizontal que llamamos, en el Estatuto Tributario; eso quiere decir que personas que ganan lo mismo pagan distinto, que simplemente no se trata por igual a personas que tienen los mismos niveles de ingresos, eliminar esas diferencias es uno de los propósitos. Se trata igualmente de contribuir a una mayor progresividad del régimen tributario, que las personas que ganan más, puedan pagar, paguen más y contribuyan al mayor grado al recaudo tributario, se busca de manera igualmente importante reducir la complejidad del Estatuto Tributario.

El Estatuto Tributario colombiano, es tremendamente complejo, para poner un ejemplo, hoy: Las empresas tienen que pagar con base en una contabilidad que es distinta a la contabilidad que tienen que presentar para las sociedades. Lo que buscan las propuestas es hacer más sencillo el proceso de pagar los impuestos, tanto por parte de las empresas como por parte de las personas naturales y se trata de reducir la ineficiencia económica que conlleva el sistema tributario actual, es una ineficiencia económica que hace que se desestime de manera muy importante la inversión, el empleo de crecimiento y la competitividad de las empresas y que básicamente está relacionada con el hecho que hoy la tributación recae de manera excesiva en las empresas, algo que es muy distinto a lo que sucede en otros países, en particular en los países desarrollados, donde la tributación recae en las personas naturales, más que en las empresas.

Hoy en día, la tributación se cobra a las empresas como si las empresas fueran las ricas, en lugar de tener en cuenta que quienes pueden ser o no ser ricos, son los dueños de las empresas y que los que reciben los ingresos, son los que trabajan en las empresas y los dueños de esas empresas más que las empresas mismas, que son simplemente instrumentos del desarrollo, instrumentos de creación de empleo, instrumentos de inversión; y entonces al imponer impuesto excesivo en las empresas, se desestimula la actividad empresarial y se genera ineficiencia económica.

Finalmente, las propuestas de la Comisión, tratan de atacar un tema al cual se da mucha importancia en el análisis que hizo la Comisión, que es la ineficiencia administrativa y la debilidad de la administración tributaria. La administración tributaria, se diagnosticó por parte de la Comisión, como tremendamente débil, pese a los esfuerzos que puedan hacer los funcionarios que trabajan allá, es una administración tributaria que no tiene los dientes suficientes para actuar, que tiene un número muy reducido de funcionarios, en particular de auditores, en relación al número de contribuyentes potenciales del país. Es una administración tributaria, que no hace inversión en el monto que se requiere, la inversión en tecnología está tremendamente rezagada en la administración tributaria y que no tiene una estructura administrativa acorde con lo que debería ser la empresa más grande del país, la empresa que recauda la mayor cantidad de recursos en el país, que es la DIAN.

En ese sentido, buena parte de las recomendaciones van dirigidas hacia allá. Los temas que estudió la Comisión están repartidos en cinco, que aquí están agrupados en cuatro:

Primero. Los impuestos directos, donde está incluida la tributación, impuesto de renta de personas naturales, la tributación de impuesto de renta, de personas jurídicas y el CREE, los impuestos a la riqueza; están por otra parte los impuestos indirectos como segundo tema, que es fundamentalmente el IVA, los impuestos al consumo y temas relacionados con los impuestos de los combustibles y el impuesto de las transacciones financieras OGMF. Estudió en bastante detalle la Comisión los impuestos territoriales, tanto a nivel departamental, como los municipales; hizo una serie de recomendaciones específicas sobre todo estos temas y estudió los temas de administración, que aquí los unimos con los temas que tienen que ver con el tratamiento de las entidades sin ánimo de lucro.

Está ese tratamiento de entidades sin ánimo de lucro, que se diagnosticó por parte de la Comisión, que en la forma como se maneja hoy, se presta para muchísima evasión y elusión de la tributación, sin perjuicio de que hay entidades sin ánimo de lucro, que cumplen bien su función. Muchas son utilizadas simplemente como instrumentos que facilitan la evasión y, por lo tanto, los controles allí deben ser fortalecidos y se hace una serie de recomendaciones como ya lo dije, directamente sobre el tema de administración tributaria y de la estructura organizativa de esa administración tributaria.

Desde el punto de vista del recaudo, se plantean muchas recomendaciones, que aumentan el recaudo, desde el punto de vista de impuestos indirectos, de impuestos territoriales y de la administración tributaria y que en el caso de los impuestos directos, es neutral con respecto al recaudo que se obtiene hoy de impuestos directos; pero esto no significa que sea neutral con respecto a la perspectiva de los ingresos tributarios para el futuro. ¿Por qué? Porque la norma actual prevé que los impuestos directos se mantienen hasta el año 2018, y se mantienen a través de un mecanismo que es aumentar gradualmente, pero de manera muy fuerte la sobretasa del CREE, hasta que se lleva la sobretasa del CREE a 10 puntos porcentuales, que hacen que, sumando el impuesto de renta que es de 25% más, es el

CREE que es un 8% adicional, más una sobretasa del CREE que es otro 10%; vamos a llegar en el año 2018, a un impuesto de renta que sería del 43% en el año 2018, a partir del cual se desploma, porque desaparece la sobretasa del CREE.

Se desploma generando obviamente un hueco fiscal enorme para los años subsiguientes, coincidiendo con lo que será el próximo Gobierno, donde habría fuentes de recursos para financiar los gastos que obviamente, tendrá que seguir teniendo el Estado en 2019 y 2020. Entonces se vuelve fundamental, crear mecanismos a través de los cuales se mantenga el recaudado generado por los impuestos directos, para el 2019, para el 2020; sin que ellos necesariamente impliquen aumentar aún más o mantener tarifas tan altas como estas que acabo de describir, tarifas de impuestos sobre las empresas del 43%; como las que acabo de describir, sumando CREE más sobretasa del CREE, más impuesto de renta; son tarifas totalmente desproporcionadas, a lo que existe en otros países del mundo, que reducen la competitividad de las empresas colombianas y que, por lo tanto, deben reducirse a niveles más razonables, más parecidos a los de otros países del mundo, reducirlos sin que se reduzca el recaudo.

En ese sentido, la neutralidad del recaudo que aparece aquí como producto de las recomendaciones de los impuestos directos, es una neutralidad con base en los recaudos o comparada con los recaudos que se reciben actualmente. Pero no es una neutralidad con respecto a lo que está previsto que sea el recaudo en los próximos años. Desde este punto de vista las recomendaciones que se hacen allí, son fundamentales también, no solamente para hacer más competitivo el sistema, más sencillo el sistema, sino también para generar el recaudo que se requiere en los años venideros.

Voy a tratar de resumir de manera muy breve las principales propuestas que se hacen en los distintos frentes, siendo probablemente muy injusto con muchísimas de las propuestas que no voy a poder resumir en detalle, simplemente para dar un sabor, digamos de lo que planteó la Comisión. Mis colegas me corregirán y me complementarán posteriormente, pero aquí simplemente hago una introducción en los distintos temas.

En el tema de los impuestos directos que pagan las empresas, las sociedades; la propuesta básica de inicio de las recomendaciones es muy sencilla: Es eliminar esa complejidad que existe hoy en el sistema, en la cual existe como ya lo describí, un impuesto a la renta de 25%, un impuesto del CREE del 8% y una sobretasa del CREE del 10%. Eliminar todo eso y reemplazarlo por un impuesto unificado a las utilidades empresariales, ese impuesto unificado a las utilidades empresariales, estimamos que podría estar entre 30 y 35%, que fuera igual para todas las empresas, lo cual conllevaría a la eliminación de tratamientos especiales, para unas u otras empresas. Que todas las empresas del país pagaran lo mismo; pero pagaran un porcentaje, considerablemente inferior al que terminarían pagando las empresas que hoy pagan todos los impuestos, que son básicamente las empresas que no tienen preferencias en el esquema actual.

Junto con esto, hay un elemento importante es que: En esta propuesta se propone que esas utilidades empresariales se calculen con el sistema contable que está entrando en vigencia en estos años, -lo que

se conoce como el NIIF-, que es un sistema contable nuevo, que cumple con los estándares internacionales, a diferencia de lo que sucede hoy, donde las empresas deben presentar sus estados financieros, con el nuevo esquema contable; pero siguen presentándole a la DIAN, sus declaraciones de renta, basados en una depuración que parte del sistema contable que se conoce como Colgaap. Que es el sistema contable viejo.

Hoy se hace un sistema contable y una depuración basada en el Colgaap, para el impuesto de renta, una distinta con una depuración distinta para el CREE, otra distinta para la sobretasa del CREE y se hace una presentación de estados financieros; para efectos contables para las superintendencia de sociedades con el NIIF. Lo que se propone es que todo se haga con base en el NIIF y con unos pocos ajustes al nivel de utilidades, que se presenta el NIIF, se calcule el porcentaje, que tendrían que pagar sobre esas utilidades todas las empresas por igual y que de ese porcentaje calculamos que podría estar entre 30 y 35%.

Se propone, igualmente la eliminación del impuesto a la riqueza, pero paralelamente se propone fortalecer el impuesto a la renta presuntiva, que pasaría del 3% al 4%; de forma que las empresas que no generen renta en un monto suficiente, las empresas que tienen patrimonio, que no está siendo productivo; paguen un impuesto sobre una renta presuntiva equivalente al 4%. Eso significa que en la práctica estarían pagando esas empresas, un impuesto a su patrimonio equivalente al 1.2%, el 30 o 35% sobre el 4% de renta presuntiva.

En este sentido, mantendría el equivalente al impuesto, al patrimonio: Todas aquellas empresas, que no estén pagando el impuesto sobre la renta, que no estén generando la renta que es razonable generar. Ese 4%, es un 4% de renta nominal, que es una renta mínima, que obviamente uno esperaría que genere cualquier empresa, con base en un patrimonio. Que una empresa no genere al menos el 4% nominal, implica que estaría generando mucho menos de lo que podría estar invirtiendo en patrimonio, simplemente en un bono que le diera la inflación. En ese sentido, la propuesta es de un pago mínimo razonable, que proponemos también que se haga, incluyendo en ese patrimonio no solamente, los activos diferentes acciones; sino también las acciones, cosa que no sucede hoy, y que constituye una innovación importante.

Las ganancias ocasionales se grabarían como renta ordinaria y sólo se permitirían en la propuesta, tres tipos de descuentos: Un 20% por gastos en inversión en investigación y desarrollo, innovación; un 20% por gastos en reforestación y un 30% por donaciones a las entidades sin ánimo de lucro del régimen especial, pero en cualquier caso, se propone que la suma de estos tres descuentos que eventualmente tengan las empresas, no pudiera superar el 20% de los impuestos a pagar.

Desde el punto de vista de las personas naturales, se hace una serie de propuestas, que van en la dirección de ampliar la base tributaria, la ampliación de la base tributaria, surge de varios elementos. Por un lado, de que, más personas paguen impuestos; lo cual es indispensable para mejorar el control de la evasión, como lo puede atestiguar el Director de la DIAN, el hecho de que muchas personas no paguen absolutamente nada de impuestos, ni tengan ni siquiera que declarar, facilita la evasión y, por lo tanto, lo que proponemos es reducir el umbral al cual hay que pagar

un mínimo de impuestos. Lo que encontramos es que a nivel internacional, es usual que la persona que gana el ingreso promedio de una persona ocupada, pague algo de impuestos.

En el caso colombiano, el ingreso promedio es cercano a \$1.000.000 de pesos mensuales, nosotros lo que estamos proponiendo no es llevar la situación colombiana hasta este nivel, estamos proponiendo llevar que la situación colombiana en esa dirección, pero simplemente bajando el nivel a partir del cual tienen que tributar las personas de niveles que hoy se acercan a los \$3.500.000 mil, \$3.800.000 mil pesos mensuales, hacia niveles equivalentes a unos \$2.300.000 mil pesos mensuales.

Repito, eso equivaldría, a que una persona que gana cerca de dos veces y medio el salario, el ingreso promedio de un colombiano, empiece a pagar impuestos, de una manera marginal, por encima de ese nivel pagaría niveles muy bajos de impuestos. Una persona que ganara aproximadamente \$3.000.000 millones de pesos, que es la propuesta podría estar pagando alrededor del 2% de impuesto, que es una tarifa muy baja, pero que lo incluya en el medio tributario, que lo incluya en la base de información para la DIAN y que ayude a controlar el uso de los ingresos en ese tipo de personas, como mecanismo para la evasión.

Hoy en día, es frecuente encontrar que una empresa para evadir impuestos, o para eludir impuestos, simplemente se inventa gastos en personas, honorarios a personas que ganan niveles de ingresos, simplemente para adjudicar estos gastos y no pagar lo correspondiente y la persona no le importa que lo incluyan en esa base, simplemente porque no tiene que pagar absolutamente nada, si esa persona tiene que pagar el 2% de impuestos, no le va afectar de manera sustancial, va a contribuir con el Estado, va a contribuir con los gastos fundamentales del Estado. Pero, más que esa contribución, va a ayudar a que no lo incluyan, se va a negar a que alguien invente que le está pagando a él esos montos y que, por lo tanto, va a ayudar a evitarle la evasión por parte de la empresa que se estaba inventando esos ingresos, que él realmente muy probablemente ni siquiera está recibiendo.

Es muy importante decir, que en esta propuesta, el 80% de las personas ocupadas en Colombia, seguirían sin pagar absolutamente nada de impuestos; sobre sus rentas desde el punto de vista de los impuestos sobre la renta, no se está proponiendo ampliarlo de manera masiva, como sucede en la mayor parte de los países del mundo, como sucede en los países desarrollados. Aquí simplemente se está proponiendo llevar la tributación, a un poco más de personas, ampliar la base de tributación. Pero, mantener un estatus en el cual, todavía el 80 % de la población ocupada, seguiría sin pagar impuestos sobre la renta. En ese sentido, es una propuesta que nos parece razonable, que nos parece que contribuye a mejorar el recaudo y que mantiene también una tradición, de que los niveles bajos de ingresos no paguen impuestos sobre la renta, pero moderando un poquito los extremos, a los que hemos llegado en el caso colombiano, por comparación a otros países del mundo.

Paralelamente a esto, se plantean también, que personas... ampliar la tributación a otras personas que hoy no tributan, en particular los pensionados; cuando hablamos de que los pensionados tributen, la reacción

inicial es que estamos proponiendo que tributen los pensionados de ingresos bajos y no lo estamos haciendo. Lo que estamos haciendo, es proponer que tributen los pensionados, con la misma tributación de los asalariados y con unos beneficios adicionales, que surgen del hecho de que los pensionados tienen que contribuir a salud, entonces que esa contribución a salud se descuente de los impuestos que tendrían que pagar los pensionados.

En la práctica con esta propuesta, los que estarían pagando impuestos como pensionados, son las personas que ganan como pensión más de 4.000.000 de pesos mensuales; son personas que constituyen menos del 5% de los pensionados en este país, el 95% de los pensionados seguirían sin pagar absolutamente nada de impuestos. Se plantea también, en el otro extremo del espectro de ingresos, que las personas que perciben mayores ingresos, que hoy no pagan, porque sus ingresos consisten fundamentalmente en dividendos y no pagan porque las empresas pagan muchos impuestos a nivel de las empresas, empiecen a pagar en la medida que se ajusta la tributación sobre las empresas.

Como ya lo expliqué anteriormente, al distribuir dividendos, los dividendos sí tienen que pagar, y los dividendos paguen de una forma tal, que se reconozca que ya se pagó algo a nivel de las empresas; pero de todas maneras paguen en función del ingreso total del preceptor de esos dividendos. La propuesta específica es un poco compleja y quizás posteriormente, podemos entrar en los detalles, pero básicamente, implica que los dividendos, entrarían a hacer parte de la renta ordinaria de la persona que los percibe, pero con un descuento al impuesto hasta el 20%; de tal forma que una persona que tenga una tarifa marginal de 20% menos, que es una persona que tenga ingresos, totales relativamente bajos, digamos una persona que ahorró durante su vida y tiene unos dividendos, que surgen de que sus ingresos para la vejez son los dividendos, ella no pagaría absolutamente nada; una persona de ingresos relativamente bajos, no pagaría impuestos a los dividendos.

El pequeño accionista de una empresa no pagaría impuestos a los dividendos, el que paga, es el que tiene unos ingresos grandes, que cuya tarifa de impuesto marginal sobre la renta, es digamos del 35% que es la tarifa máxima, para esa persona en la práctica, la tarifa son los dividendos, se convertiría en una tarifa del 15% desde el 35% menos el descuento del 20%. Entonces para las personas que tienen un ingreso total grande, que no son los accionistas minoritarios pequeñitos de una empresa, esas personas terminarían pagando un impuesto importante, además, los dividendos pagados cuando se distribuyan, no a personas naturales, sino a sociedades; si se distribuyen a sociedades abiertas a sociedades que tienen sus acciones inscritas y transadas en las bolsas de valores, no pagarían impuestos, pero sí se distribuyen a sociedades cerradas.

Algo que se hace con alguna frecuencia para no generarle ingresos a la persona natural y para que no aparezca como ingreso a la persona natural. Esas sociedades cerradas tendrían que pagar un impuesto, que podrían transmitir, digamos que se convertiría en una especie de retención, que se convertiría en impuesto a su vez paga la persona natural, cuando ella a su vez le distribuya los impuestos a la persona natural. Si se distribuye a sociedades extranjeras, las sociedades extranjeras tendrían que pagar el impuesto también;

de tal forma que se eviten mecanismos de evasión o de elusión, a través de distribuir a sociedades en otras partes del mundo, o en equidades entre sociedades instaladas en el resto del mundo y sociedades instaladas en Colombia y si las sociedades están en países de baja tributación o en paraísos fiscales, la tributación que se les aplicaría cuando se distribuyan dividendos, sería la máxima del régimen ordinario, o sea, 35% en la propuesta.

Desde otro punto de vista, se hace una propuesta, para que la tributación de las personas naturales, mantenga los beneficios que hoy existen, los beneficios que hoy existen incluyen: Los beneficios que hay por ahorro para pensiones de largo plazo, los beneficios para vivienda, todos los beneficios que hoy se conceden, y que ha establecido el Congreso a lo largo de muchos años, para distintos propósitos especiales, para educación, para salud todas esas cosas, no entramos a discutir las. Lo único que proponemos es que los beneficios que se obtienen, por los distintos beneficios que obtenga una persona natural, cuando se percibe ingresos, los beneficios tributarios no puedan exceder más del 35% si es una persona asalariada.

Eso incluye el hecho de que las personas asalariadas tienen un 25% de beneficio por el hecho de ser asalariadas. Entonces, esos beneficios no pueden exceder el 35% y si no son asalariadas, por lo tanto, no tienen ese 25% de beneficio especial, no los beneficios que obtengan no pueden exceder un 10% de las rentas totales y en ningún caso esos beneficios puedan exceder un monto absoluto; de tal forma que las personas de ingresos muy altos no puedan acceder a esos beneficios, sino hasta ese monto absoluto y los beneficios sean más progresivos y beneficien relativamente en mayor proporción, a las personas de menores ingresos, pero relativamente menor proporción, a las personas de más altos ingresos.

Un tema importante, tras propuestas que hacen también acá, es que para controlar el manejo de la tributación de las pequeñas empresas, que se administran por parte de personas naturales y que aparecen como actividades empresariales de personas naturales; que no son a través de sociedades, se ponen unos límites indicativos a los costos y gastos deducibles por esas pequeñas empresas. Se establece que quien tenga gastos o quien declare gastos superiores a esos límites indicativos, tenga que llevar un certificado de un auditor fiscal, que realmente garantice que esos gastos que está poniendo en su tributación son razonables, son los que realmente incurrió esa persona y para evitar lo que sucede hoy, es que las personas se inventan gastos en este tipo de procesos, simplemente para terminar no pagando impuestos sobre los ingresos que perciben.

Se ponen unas limitaciones también en la propuesta, a los pagos deducibles, cuando se hacen en efectivo, se plantea que si se van a deducir gastos por parte de una persona, esos gastos deben haber sido realizados por un mecanismo, a través del sistema financiero que sea trazable, que sea verificable a través de los estados financieros, que si se hacen en efectivo, se pueden hacer, pero en ninguna operación en efectivo puedan ser, para ser deducible pueda haber sido, además de \$15 mil millones de pesos y en ningún caso el conjunto de las operaciones, que se hayan registrado como gastos por parte de una persona, puedan superar el 30% de los costos o gastos, los que puso el efectivo,

no pueda superar el 30% de los costos o gastos totales que haya puesto esta persona. Lo cual tiende a limitar y a desestimular el uso del efectivo para hacer difícil de verificar por parte de la DIAN, la realidad de esos gastos. Eso es de manera muy resumida lo que se propone, con respecto a los impuestos directos.

En materia de impuestos indirectos, como mencioné anteriormente, es indispensable buscar el aumento en el recaudo, a través de los impuestos indirectos. ¿Por qué? porque en el caso de los impuestos directos, todas estas propuestas que he planteado, lo que genera es una situación en la cual el recaudo se mantendría neutral o estable con respecto al nivel actual de recaudo. Con las propuestas que he planteado, se logra mejorar la competitividad, se logra reducir la tarifa que pagan las empresas, se logra hacer más progresivo el impuesto, porque se paga sobre dividendos, se hace una cantidad de logros; pero el recaudo se logra mantener con respecto al nivel actual, pero no incrementar con respecto al nivel actual, pero las necesidades que surgen de la caída en la renta petrolera.

Las necesidades que surgen de las necesidades de gasto futuro del gobierno, hacen indispensable aumentar el recaudo con respecto al nivel actual y ese recaudo en la propuesta básica para el Gobierno nacional, se logra a través de un aumento en los impuestos indirectos, este aumento en los impuestos indirectos, nosotros estimamos que deben conducir a un aumento en el recaudo de cerca de 1.5% del PIB, o sea, unos 12, 13 billones de pesos, y en la propuesta que planteamos, se hace a través de fundamentalmente limitar de manera muy drástica, la categoría de bienes y servicios no gravados. Los bienes y servicios no gravados, restringirían básicamente aquellos bienes de interés público, cuyo consumo tiene exterioridad positiva. Básicamente los servicios de educación, la salud, los gastos asociados a pensiones y a cesantías, el transporte público de pasajeros, el consumo vital de servicios públicos domiciliarios; no todo el consumo de servicios públicos domiciliarios, sino el componente de consumo vital asociado a esos servicios públicos domiciliarios, o sea, en esencia el que consume las personas de bajos ingresos, las personas de altos ingresos tendrían que pagar solo la parte adicional correspondiente.

Y se plantea establecer cuatro categorías de bienes y servicios gravados: Unas, con tarifa de cero, donde se pondría simplemente unos muy pocos productos; unas con tarifa de 5% donde irían muchos de los que hoy están en cero; unas con la tarifa de 10%, donde irían muchos de los que hoy están en 5% y un grupo con la tarifa del 19% donde irían muchos de los que hoy están en 16%. O sea, para la tarifa general, del 16%, se propone un aumento de 3 puntos porcentuales. Somos conscientes de que es una propuesta dura, que es una propuesta impopular, que no es una propuesta fácil para el Congreso, de llevar a la práctica; pero que es una propuesta que se requiere, en un momento que como lo mencioné anteriormente al Gobierno, se le cayeron los ingresos el equivalente a 25 billones de pesos, por la caída en las rentas petroleras y las necesidades de gastos hacia futuro, antes de bajar están aumentándose.

En este sentido se propone también, que el impuesto al consumo que hoy existe para algunos productos específicos por ejemplo: Para los restaurantes, se aumente en 3 puntos porcentuales, al igual que la tarifa

general del IVA y se plantea la posibilidad, de que el IVA pagado en bienes de capital se reduzca, sea descontable mejor, para ser riguroso, pero sea descontable en un periodo de 3 a 5 años después del pago, lo cual tiene un costo importante, pero puede ser importante para la competitividad y para la promoción de la inversión por parte de las empresas.

Un tema importante, relacionado con los impuestos directos y que también se vincula a los impuestos directos, es que se plantea una redefinición de lo que se conoce como el régimen simplificado. Hoy en día, para ponerlo de una manera que me corregirán mis colegas, que saben más de los temas técnicos de la tributación; pero lo planteo de una manera general y posiblemente con imprecisiones. Hoy en día una persona que hace ventas, equivalentes más o menos a 120 millones de pesos y de ahí para abajo ventas brutas de menos de 120 millones de pesos al año; no tienen que facturar esas ventas y, por lo tanto, sobre esas ventas no hay que facturar el IVA, no se paga IVA.

Eso genera un espectro muy grande de operaciones, cuyo seguimiento por parte de la DIAN es muy complejo. Lo que se propone, es bajar el umbral de esos 120 millones de pesos, a un nivel que para ponerlo de una manera sencilla, es del orden de 35 millones de pesos, hay una distinción entre si se trata de una venta de bienes o de servicios; pero para no complicar las cosas, en esta presentación corta, va a ser el caso para bienes, se baja el umbral de 120 millones de pesos a 35 millones de pesos, entonces por debajo de 35 millones de pesos se mantiene, que si hay ventas brutas de \$35 millones de pesos o menos, no hay que facturar las ventas.

Pero para todos aquellos que están entre 35 y 120 millones de pesos hay que facturar; eso implica un cambio importante para esas personas y puede implicar en algunos casos una mayor complicación para esas personas, la ventaja de la propuesta es que introduce a esas personas, e introduce mucho los bienes que se transan ahí; en el espectro de transacciones que puede ser seguido por parte de la DIAN. El problema es que a estas personas se les complica un poco la vida y por eso se abre la posibilidad de un régimen unificado voluntario. Régimen unificado voluntario para ese grupo de personas, que están por debajo de \$120 millones de pesos de ventas anuales. Consiste simplemente en decirles: Ustedes pueden entrar al régimen general, facturar el IVA como cualquiera, facturar renta como cualquiera, hacer sus declaraciones como cualquiera, facturar renta como cualquiera, hacer sus declaraciones como cualquiera y en ese sentido no habría ninguna distinción con los demás.

Pero también, pueden acceder a un régimen simplificado, un régimen unificado voluntario; que consiste simplemente que paguen una tarifa de 5% sobre sus ventas brutas, y esta tarifa les cubre: Su impuesto de renta y el IVA correspondiente a la venta de los bienes que están vendiendo. Pagando el 5% sobre sus ventas brutas, no tienen que presentar estado financiero, no tienen que presentar unos estados financieros complicados, no tienen que presentar impuestos sobre la renta; pero entran en la cadena de tributación entran al control de la DIAN, pagan una tarifa simplificada, presentan una declaración simplificada y en este sentido no le complica la vida a la gente.

Sobre el tema del impuesto, a las transacciones financieras, la posición que adoptó la Comisión; es que sería deseable, cuando las finanzas públicas lo permitan, aumentar la deducibilidad de impuesto, a las transacciones financieras, con respecto al impuesto a las utilidades empresariales. Permitir que esté en deducciones como gasto, pero que eso se debe hacer cuando las finanzas públicas lo permitan.

Nosotros hemos recibido críticas, por no... el impuesto a las transacciones financieras, no es un impuesto técnicamente recomendable, en muchos países se considera que es un impuesto antitécnico, muchos analistas en Colombia, también han dicho y nosotros mismos, muchos de nosotros hemos dicho que es un impuesto antitécnico, pero a la consideración que hemos llegado en la Comisión es que, a pesar de que es un impuesto antitécnico, sus costos probablemente son menores a la capacidad del recaudo que tiene ese impuesto.

Es un impuesto que tiene una capacidad muy grande de recaudo, proponer el desmonte del impuesto de las transacciones financieras, tendría que ir acompañado de la propuesta de compensarlo con alguna otra cosa y para ponerles un ejemplo, si propusiéramos compensarlo con impuesto del IVA, tendríamos que estar proponiendo que en lugar de subir a 19% habría que subirlo a 23%; y no nos parece razonable en un momento tan difícil como este, estar proponiendo aumentos del IVA de esa magnitud, para poder bajar el impuesto a las transacciones financieras, por eso la propuesta de la Comisión, consiste en simplemente, mantengamos el impuesto de las transacciones financieras y no llevemos el IVA más arriba de lo que ya estamos proponiendo, por esa razón.

Desde el punto de vista de la propuesta de impuestos a los combustibles, se plantea que es un impuesto, que tiene implicaciones positivas, desde el punto de vista de distribución de ingresos, porque básicamente quienes pagan el impuesto a los combustibles, son las personas que tienen automóvil y que son relativamente altos ingresos dentro del país y ante todo que es un impuesto, que tiene un aporte verde importante, una connotación ambiental importante. Porque desestimula el uso de los automóviles, los desestimula el uso de esos combustibles fósiles y por lo tanto, es recomendable el aumento hacia niveles más parecidos, a los que se observan en otras partes del mundo.

La propuesta es que como este es un impuesto que se define en niveles absolutos, aumentando en un 30%, es nuevamente una propuesta dura, una propuesta difícil, somos conscientes de que es una propuesta impopular; pero es una propuesta que para nosotros es razonable, deseable, desde el punto de vista ambiental y necesaria para equilibrar las finanzas del Gobierno Nacional.

Hay una serie de propuestas, a las cuales no voy a entrar en detalle, sobre la administración tributaria, básicamente en el diagnóstico, se plantea que hay una autonomía demasiado baja de la administración tributaria.

El Director de la DIAN, sin perjuicio de toda la voluntad, que pueda tener para hacer las cosas bien, no tiene la autonomía, la capacidad administrativa, la capacidad presupuestaria, para tomar decisiones y menos la tiene para tomarlas con una perspectiva de largo plazo. No tiene la capacidad para manejar el recurso humano, con la flexibilidad que se requiere y

por eso se plantean, unas reformas administrativas que le den más flexibilidad, se plantea la creación de una agencia, con la estructura que hoy tiene por ejemplo la agencia nacional de infraestructura, para el manejo del recaudo tributario, lo cual le permitiría avanzar en los temas de inversión en tecnología, avanzar en mejorar la calidad y la cantidad de personal calificado, con que pueda contar la entidad, avanzar muy rápido, más rápidamente, en un tema que nos parece fundamental en la Comisión, que es la factura electrónica, algo que está empezando a trabajar la DIAN recientemente; pero que en lo cual, estamos muy rezagados con respecto a otros países, incluso de la región.

Aquí están algunas de estas propuestas: la de reformar la naturaleza jurídica de la DIAN, transformar en una agencia estatal, con una Junta Directiva la de dotar a la DIAN de recursos propios independientes del Presupuesto General de la Nación, con un porcentaje del recaudo con prioridad para inversión en tecnología y la de estudiar la posibilidad también, algo muy importante, de crear un tribunal administrativo independiente de la DIAN, para la resolución de controversias como última instancia, antes de acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En términos de las entidades sin ánimo de lucro, tal vez el paso de las propuestas, es que todas las entidades sin ánimo de lucro, deberían quedar sujetas al régimen ordinario del impuesto de renta, salvo las que sean entidades públicas o que cumplan requisitos taxativamente planteados y que puedan ser verificados por la DIAN, para ser parte del régimen tributario especial. Aquí no se está planteando eliminar los beneficios tributarios, para las entidades sin ánimo de lucro que cumplen realmente su función; se está planteando que la DIAN verifique el cumplimiento de esas actividades meritorias, que deben ser taxativamente definidas por el Congreso y por el Gobierno y que solamente a ellas son a las que se le deben dar los beneficios. Que la tarifa de 20% se mantenga para los ingresos provenientes de actividades no meritorias y que se cobren efectivamente y que se ponga un límite, de 40% a los ingresos por actividades mercantiles, diferentes a los que provienen de las actividades meritorias, que realicen esas actividades sin ánimo de lucro.

De tal forma que si las entidades sin ánimo de lucro tienen ingresos que superan ingresos mercantiles, que superan ese 40%, dejen de ser entidades sin ánimo de lucro y pasen al régimen ordinario.

Se plantea el establecimiento de límites, a los gastos administrativos y a las operaciones que pueden realizar las entidades sin ánimo de lucro, con entidades relacionadas, evitar que esas entidades sin ánimo de lucro, hagan operaciones con quienes les donen y evitar una operación que es muy frecuente hoy en día y es que una empresa por ejemplo le dona a una entidad sin ánimo de lucro, que a su vez le presta la plata a la empresa, generando unas triangulaciones que reducen la tributación, de una manera que nada tiene que ver con el fin meritorio que debería estar cumpliendo esa entidad sin ánimo de lucro y se propone revisar. Esto es muy importante, el régimen de contratación pública que actualmente le otorga una preferencia especial a las entidades sin ánimo de lucro. Ese régimen de contratación especial, hace que las entidades sin ánimo de lucro puedan participar en muchas de esas

operaciones, que han generado tantos escándalos de corrupción en los últimos meses.

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Doctor Villar, regáleme un minuto mientras aprobamos el orden del día. Gracias. Secretaria por favor.

**Hace uso de la palabra la señora Secretaria de la Comisión Tercera de Cámara, doctora Elizabeth Martínez Barrera:**

Sí señor Presidente.

La secretaria se permite certificar que existe quórum decisorio. Señor Presidente en ese orden de ideas, puede usted someter el orden del día de aprobación.

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Se somete a consideración el orden leído por la Secretaría y se abre la discusión, se cierra la discusión, Secretaria.

**Hace uso de la palabra la señora Secretaria de la Comisión Tercera de Cámara, doctora Elizabeth Martínez Barrera:**

Ha sido aprobado el orden del día, señor Presidente.

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Gracias doctora Elizabeth, doctor Villar puede continuar, qué pena haber interrumpido.

**Hace uso de la palabra el doctor Leonardo Villar Gómez, Miembro de la Comisión de Expertos:**

Voy a terminar simplemente diciendo que hay una serie de propuestas adicionales por parte de la Comisión, que no afectan tanto los impuestos del Gobierno nacional, sino la tributación territorial; allá hay bastantes cosas que se proponen sobre los impuestos departamentales, que están enumeradas aquí en la parte izquierda de esta diapositiva. Aumentar de manera importante la tributación de cigarrillos y tabaco en un plazo de 3 años, unificar los impuestos de las cervezas, vinos y licores y modificar todo el sistema de tributación de las bebidas alcohólicas. Algo que se parece en parte al proyecto, que ha venido tramitando el Congreso; estudiar la conveniencia de los impuestos a las bebidas azucaradas, e incluir un criterio ambiental en los impuestos a los vehículos y extenderlo a las motos. En el caso de los impuestos municipales, se hacen unas consideraciones importantes algunas de carácter más administrativo que legal, sobre el tema del impuesto predial, sobre la capacidad de mejorar los catastros y unas consideraciones para mejorar también la tributación del impuesto de industria, comercio y anuncios.

No voy a entrar en la discusión, si hay preguntas mis colegas, o yo, podemos responder sobre esos impuestos, pero prefiero dejar acá, tal vez terminando por decir, por insistir que el conjunto, las recomendaciones que se están haciendo por parte de la Comisión, tiene impactos de varios tipos y que responden en buena medida todas esas propuestas que planteé al principio. Simplemente repito, son desde el punto de la eficiencia, contribuyen a

mejorar la eficiencia, a mejorar la competitividad de las empresas en Colombia, contribuyen a la progresividad, contribuyen a la equidad y contribuyen a mejorar al recaudo que puede tener el Gobierno, con base en la tributación.

Con estas propuestas el recaudo aumentaría con respecto al nivel actual, el cerca del 1½% del PIB, unos 13 billones de pesos; pero más importante que eso, ese aumento del recaudo provendría del IVA pero aún más importante que eso es, después de ese aumento en el recaudo con el ajuste al IVA, se lograría que con todos los ajustes que está proponiendo en los impuestos directos, el recaudo se estabilizara y no tuviera la caída que está prevista en la normatividad en los próximos años. Ya con esto termino la presentación. Muchísimas gracias a ustedes.

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Gracias doctor Villar, usted ha venido con unos compañeros de la Comisión de Expertos, no sé si alguno de sus compañeros quisiera hacer o sienten que la exposición y la presentación por parte de la Comisión la hizo el doctor Leonardo Villar. Quiero recordar algo por simplemente hace referencia. Quiero contarles a los Miembros de la Comisión de Expertos con todo el respeto, que ustedes fueron creados por la ley, que todos conocemos la Ley 1739 del 2014. Ministro y fue una sugerencia demás, que no participáramos supuestamente ni el Gobierno, después en el decreto seguramente y que dejáramos unas personas totalmente independientes de las posiciones políticas del Estado; para que pudieran hacer unas recomendaciones y bajo ese criterio nos vendieron la Comisión de Expertos. Porque muchos de los Congresistas que aquí también creemos, tenemos la capacidad de poder estudiar la tributación en Colombia y los grandes problemas que han venido presentándose, algunos de aquí ya llevamos tres tributarias en coordinaciones encima, que creemos algo hemos aprendido, nos sugirieron que no era conveniente.

Por eso la Comisión quedó solo con ustedes y el Director de la DIAN; pero, no era que no hubiese, interés de las Comisiones Económicas por saber y nos preocupa mucho Ministro, que es la primera vez, que se vienen a dar explicaciones de lo que están trabajando y quien tiene la facultad legal de la tributación en Colombia para aprobarla, es el Congreso de la República. Entonces el decreto de ustedes, Ministro es el 03 del 27 del 25 de febrero, tenían que haber presentado cuatro informes, a esa fecha trimestralmente como lo dice la Ley. La Comisión legalmente, según el decreto que sacó el propio Gobierno, se venció en diciembre de 2015 y es la primera vez que los tenemos, a pesar de que en repetidas oportunidades esta Comisión le ha pedido respetuosamente, que se acerquen a contarle a la Comisión que creó esta posibilidad de hacer la Reforma Estructural, que nos expliquen cómo van los avances.

Entonces, por eso le damos las gracias doctor Villar y a la Comisión por fin venir a atender nuestra invitación respetuosa, pero era una función más del señor Ministro, de acuerdo a eso ustedes le entregaban al Ministro y el Ministro venía con ustedes a entregarle el informe al Congreso. Quería hacer esa claridad sin antes Ministro, queríamos darle la palabra, al doctor

José Roberto Acosta de Justicia Tributaria, quien ha sido invitado por los Miembros de la Comisión, para que pueda hacer una exposición de lo que considera al respecto.

Solicito Secretaria, solicité a la Comisión Tercera, nos permite una Sesión informal para sesionar en vista de la condición particular del doctor José Roberto Acosta.

En consideración de la Comisión. Se cierra la discusión doctora Elizabeth.

**Hace uso de la palabra la señora Secretaria de la Comisión Tercera de Cámara, doctora Elizabeth Martínez Barrera:**

Señor Presidente. La Comisión quiere que se configure la Sesión informal.

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón:**

Siga doctor José Roberto Acosta. Por favor, lo más sucinto posible, porque faltan los Congresistas, el Ministro, el Director de la DIAN, es ese sentido.

**Hace uso de la palabra el doctor José Roberto Acosta, de Justicia Tributaria:**

Tocaré 5 puntos señor Presidente. Muchas gracias

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón:**

Cinco minutos, le vamos a dar. Gracias.

**Hace uso de la palabra el doctor José Roberto Acosta, de Justicia Tributaria:**

Primer punto: inicio con respecto al contexto que el doctor Villar hace de las finanzas públicas, quisiera aprovechar este espacio en el Congreso para revisar el tema del Fondes, la plata de Isagén. Aprovecho que el Ministro de Hacienda está, el doctor Guillermo Perry, que pertenece a la Junta Directiva de la Financiera de Desarrollo Nacional, pareciera que la plata de Isagén no ha llegado a la FDN y es importante, porque es un instrumento interinstitucional, en el que probablemente y lo dejo para revisión del Congreso, se esté privatizando la inversión pública, que por favor pongamos atención en eso que hace falta.

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Le pido doctor Villar, que nos circunscribamos al tema de lo que hoy vinimos que es el estudio de la Reforma Estructural y las propuestas que ha venido la Comisión Experta presentando. Dedicuémonos y focalicémonos en eso, porque se le van los segundos. Pero dedicuémonos a la fiscalización. Gracias.

**Hace uso de la palabra el doctor José Roberto Acosta, de Justicia Tributaria:**

Primero, celebramos en Justicia Tributaria los grandes aportes de la Comisión de Expertos, creo que hay unos elementos importantes. Nos centramos en el tema de la complejidad, el sistema tributario es absolutamente complejo; es famosa aquella frase en Wall Street, que “entre más complejas las cosas, menos se meten con uno”.

Entonces es importante que el Congreso centre en principio si se simplifica el sistema tributario,

realmente estaríamos haciendo un gran favor y una verdadera Reforma Estructural. Aquí se ha hablado de la dicotomía entre personas naturales y personas jurídicas. Creemos que lo importante, es hacer una dicotomía entre rentas de trabajo y rentas de capital. Hay muchas personas naturales que realmente son rentistas de capital, no asalariadas; así que en esa dicotomía notamos que se le está cargando la mano, principalmente a los asalariados sin ser estos rentistas de capital, salvo que espero el Congreso sea muy vigilante, de tal suerte que no termine favoreciéndose simplemente las rentas de capital en detrimento, de las rentas de consumo, especialmente centradas en el IVA, que por lo que nota uno de las cuentas y números de la Comisión de Expertos, el IVA va a representar cerca del 75% del recaudo, eso no nos parece que sea estructural, centrar en un solo impuesto las esperanzas para tapan el hueco fiscal.

En lo que se ha centrado, principalmente en la extensión hacia bienes de la canasta familiar. Debate de mucha historia aquí en el Congreso y que probablemente en esta oportunidad, dada a las fugas que presentan las finanzas públicas, como lo mencionaba que podemos llegar a bordear el 5 1/2% de déficit fiscal, del producto interno bruto, pareciera que ya es un hecho, el incumplimiento de la regla fiscal; echarle mano casi que exclusivamente al tema del impuesto al valor agregado a la canasta familiar. Eso sería regresivo, no es lo mismo el IVA a las camisas, donde la persona rica compra 20 camisas al año, pues paga diez IVAS; mientras que el pobre, solo compra una camisa y pagaría solo un IVA; ahí hay un elemento de progresividad. Pero si lo ponemos en la alimentación, recordemos que el pobre, de su total de ingreso, casi el 40% según las propias estadísticas del DANE, dedica a su alimentación parte de ese ingreso. Entonces mientras el rico, el de ingresos altos según el DANE, es próximamente el 25%.

De tal suerte que castigar los bienes de la canasta familiar como se ha propuesto, con una tarifa en principio mínima del 3%, es simplemente el inicio, la cuota inicial de algo que no solo es antipopular, sino antitécnico, donde ya se ha demostrado el efecto regresivo del IVA a los bienes de la canasta familiar.

Y aprovechando el minuto que me queda, señor Presidente, consideramos fundamental el énfasis que ha hecho la Comisión de Expertos en el fortalecimiento de la DIAN. Hay muchas cosas que se pudieron hacer por decreto, no se necesitaría realizar grandes cambios a través del legislativo, definitivamente hay cifras en las que a partir de la realidad, tenemos en cuenta que por ejemplo hay un profesional en Colombia actualmente. En Colombia, un profesional de fiscalización de renta, por cada 9.215 mil contribuyentes, mientras que el promedio en América Latina es de un profesional por 5.000 mil contribuyentes y en países de la ONG, pareciera es el foco al que le estamos apostando, tenemos una relación de un profesional por 1.500 mil contribuyentes.

Así es imposible acabar la evasión, acabar la alusión, aquí el doctor Leonardo Villar dio 4, 5 ejemplos de cómo las empresas esconden gastos, esconden a través de maniobras contables una cantidad de remuneraciones no laborales para sus ejecutivos de altos ingresos y eso se da por la complejidad del sistema, a lo cual deberíamos apuntar principalmente

a la simplificación. En opinión de la red por la Justicia Tributaria, esta reforma no preocupa que no sea estructural, que se concentre en el IVA, que sea el único recurso de ingresos que además, en el informe que es muy completo, desafortunadamente no se tienen datos sobre una elasticidad Lafer 1, 2, 3% adicionales del IVA definitivamente también puede afectar el recaudo, eso está histórica y estadísticamente revisado en muchos países y en Colombia no tenemos ese insumo, porque probablemente incrementemos 3 puntos al IVA y ¡oh sorpresa! de pronto por evasión o elusión terminemos recaudando menos y por el contrario, afectando negativamente lo que es el ciclo de la economía que ya todos sabemos, está en situación recesiva.

Entonces, para rematar, insistimos que la dicotomía no sea entre personas naturales y jurídicas, sino una dicotomía entre rentas laborales y rentas de capital, ahí está el kit del asunto, porque este hueco se va a definir en últimas quien lo va a pagar, eso es lo que al ciudadano de a pie le va a interesar, después de los debates que se desarrollen al respecto que se simplifique y que se fortalezca la institucional de la DIAN, cosa que repito señor Presidente, que se puede hacer con decreto y no necesariamente con reformas legales.

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Gracias doctor José Roberto, le pediría el favor si considera la Comisión de Expertos o alguno de los otros Miembros, para que haga parte de la Mesa Principal. Muchas gracias, el que quiera porque le van seguramente o al Ministro o al Director o especialmente a la Comisión, que son los que está haciendo las propuestas, seguramente les van a hacer unas preguntas los Miembros de la Comisión; entonces no sé a quién, si el doctor Villar que fue el que hizo la presentación o cualquier otro miembro, doctora Elizabeth para volver a sesión formal, por favor preguntémosle a la Comisión, si desean volver a sesión formal.

**Hace uso de la palabra la señora Secretaria de la Comisión Tercera de Cámara, doctora Elizabeth Martínez Barrera:**

Así lo quiere Presidente.

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Perfecto, el Ministro está dispuesto y el Director de la DIAN a atender las preguntas, pero como especialmente también con las propuestas de la Comisión y el informe no sé si compañeros quieran hacer algunas preguntas. Si quieren el avance mientras se animan los demás compañeros. Quisiera preguntarle al doctor Villar, ¿qué estudio hicieron sobre subsidios en Colombia? Queremos saber más o menos las cifras que hayan analizado, sobre los subsidios que hoy viene manejando el país, ¿qué estudios han realizado exactamente, sobre las sin ánimo de lucro? en vista que, ejemplo, hay universidades aquí en Colombia, que cobran matrículas de 18 millones de pesos y creo que eso ya no es ningún sin ánimo de lucro.

Qué han revisado sobre, ¿cuál es el mayor recaudo que va a tener o lo que esperan recaudar en esta reforma? Que como lo dice ahí la Justicia Tributaria, no, lo ideal cuando hicimos esto de volver a replantear la estructural, era poder mirar toda esa sábana completa

de la tributación en Colombia y una de las grandes preocupaciones es ¿cuánto específicamente se está mirando de cada punto, que se está planteando de lo que debe ser, nuevos gravámenes u aumentos en los gravámenes que hoy existen en Colombia?

Entonces como para especificar eso, un ejemplo, si el IVA, ustedes proponen al 19, ¿qué está quedando?, ya nos dijo que quedaba neutro, entonces, especificar muy bien ¿qué es lo que están planteando, que se va a modificar en el tipo de tributación? y ¿cuánto sería el aumento que tiene? y ¿cuánto esperan que recaude ese mecanismo de la tributación? Es para saber sobre qué cifras concretas estamos hablando frente al tema de la nueva hipotéticamente, Reforma Tributaria.

Doy la palabra a los compañeros, en la medida que me vayan dando la palabra. Doctor Fabio Arroyave, doctor Villar y doctor Santiago y el Ministro de Hacienda, primero, agradecerles que nos estén acompañando, parece que ha funcionado bien las compulsas de copias, a eso de la Procuraduría, Ministros, está funcionando muy bien está viniendo el Gobierno, le vamos a hacer primero las preguntas y después podemos resolver para hacerle. Doctor Fabio Arroyave, doctor Jack Housni, doctor Fabio.

#### **Hace uso de la palabra el honorable Representante Fabio Alonso Arroyave Botero:**

Gracias Presidente, un saludo muy especial a todos los honorables Representantes, a la Mesa Directiva, al señor Ministro, al Director de la DIAN, a todo el grupo de Expertos que hoy nos acompañan, los compañeros de Justicia Tributaria. Tengo varios temas, que de pronto me hubiese gustado que se hubiese conceptualizado sobre ellos:

Primer Tema, ¿qué efectos fiscales produciría la eficiencia en el manejo de los recursos del Estado? Ese es un tema, que me parecería de lo más importante que se debió haber trabajado.

Segundo Tema, ¿qué efectos produciría en que esos recursos del Estado no permanecieran permanentemente en la banca, sino en la celeridad en la inversión? y me gustaría saber dentro del estudio, ¿cuántos billones permanecen permanentemente en la banca sin moverse año a año del Estado y qué efecto produce eso? Porque el Estado, mantiene billones en diferentes cuentas, en diferentes fondos, en diferentes fiducias; y nunca se mueven, o los que se mueven, vuelven a ser reemplazados por otro. Hacer revisar, ¿cuál es esa eficiencia?

Tercer elemento, ¿cuál es la propuesta para el control de las regalías? A mí me parece que uno de los desangres que tiene el Estado, es la falta y la ausencia y una permanencia, digamos justicia, en el control de las regalías, ¿esa modalidad de regalías es la más eficiente? ¿El sistema de control es el más eficiente? O porque está bien que digamos que la elusión o la evasión, son la causa; pero la propuesta de la reforma es llegar a decir, ¿de qué manera también podemos reventar esa elusión y podemos reventar esa evasión?

Hoy le decía al Ministro, en la cuestión de licores, que me preocupaba mucho, que lo que fuéramos a ganar en el tema de la reforma de los licores, se nos fuera a perder por el doping técnico o por el aumento del contrabando o la ilegalidad. Entonces cuando nosotros buscamos una reforma o una visión de Expertos, porque como lo dijo el Presidente de la Comisión,

esto nace con una propuesta del Congreso; cuando buscamos que esa reforma se plantee, no que nos den solamente la sintomatología, sino que también nos den la formulación y nos ayude a buscar los mecanismos de control. No encuentro una armonía, entre todos los impuestos nacionales y los impuestos regionales y los impuestos municipales; a mí me parece que deberíamos buscar una armonía entre ellos, en el tema de analizar ¿cuál es el efecto fiscal de cada uno de ellos?, ¿cuáles se tiene que abolir?, ¿cuáles se tienen que estructurar más fuertemente?

Porque realmente vamos a seguir en la lucha entre los tributos fiscales municipales, departamentales y nacionales. Y ese no es el sistema que estamos buscando para un país justo a nivel tributario, porque finalmente terminamos después pagando ya con el tema. Mire que a nosotros nos cobran por rodamiento y ahora nos quieren cobrar para entrar en las horas de pico y placa, esto es un tema injusto, sí, es un tema injusto. Entonces a mí me parece que, si logramos también hacerle un diagnóstico al efecto del factor mentiroso que hay en la contratación estatal, que obliga a que los colombianos paguen una serie de impuestos en la contratación, que se vuelven tributos y eso encarece la construcción de la obra y encarece todo. Porque no vamos verdaderamente a dejar en sus cuentas de ingresos que sean eficientes, los ingresos que realmente no afecten lo que es el tema; ¿Cuánto vale? y ¿Cuánto le costará la contratación? Y ¿Cuánto es el ingreso que recibe el Estado municipal departamental y nacional, por efecto de la misma contratación que él hace?

Esa es una vuelta innecesaria, que lo único que hace es encarecer la contratación, decirnos mentiras y llenar de un concepto que no es cierto, porque cada vez que se hace un contrato del Estado, hay un porcentaje muy alto, que es para pago de tributos, de impuestos, de estampillas, pro desarrollo; una cantidad de cosas y entonces dicen que se está diciendo que es que la contratación en lo público, es mucho más cara que en lo privado, ¡claro! porque es que la estamos cargando de tributos.

Y en el tema de la gasolina, sé que les gusta mucho el 4 por mil y les gusta mucho la gasolina, porque es muy fácil de recaudar. ¡Pero es que esto es una gran mentira!, porque es que los que tenemos que ir a ver, no es lo fácil de recaudar, sino es dónde esté el grueso del recaudo, que es difícil de recaudar, porque se está yendo vía de evasión y vía de elusión. Claro, eso es premiar a un Estado ineficiente, eso es premiar unas circunstancias complejas. Les diría, si nosotros lográramos recaudar, por lo menos el 20, 30% de la evasión y de la elusión, no necesitaríamos buscar esos impuestos tan fáciles.

Que si pueden ser testimonio de un impuesto verde, que es muy rico y muy todo, pero es muy injusto. Nosotros no podemos pagar en Colombia, la gasolina más cara del mundo, porque es verde y porque nos gusta porque es muy fácil de recaudar; y sin ser un defensor de la banca, considero que el gravamen del 4 por mil, siendo un impuesto muy rico que le gusta mucho al recaudo, es un impuesto que impide el desarrollo, la competitividad e impide realmente que los colombianos se bancaricen y que sigamos guardando la plata bajo el colchón.

Entonces, ¿cuánto efecto produce que la plata esté en una ilegitimidad, en un círculo, porque hay unos

gravámenes que son muy buenos? Entonces, sí quisiera que nos dijeran en cifras, señor Presidente y pediría que para el debate que vamos a tener de la Reforma Tributaria, la Comisión de Expertos, nos brinde las cifras, los estudios, los análisis, la estructuración de información que recaudaron para poder llegar a este tipo de formulaciones. Que nosotros ya sabíamos, que si uno aumenta el IVA del 12 del 10 al 17 del 16 al 19, pues obviamente, eso tiene que traer unos resultados muy importantes y que si incluimos todo el tema de la canasta familiar a pagar IVA, también, y que si aumentamos la tarifa y que si hacemos permanente el impuesto del 4 por mil, ¿que es un conejo que se le viene haciendo al empresariado colombiano y a los colombianos, porque aquí se ha prometido el desmonte del 4 por mil, cuando hicimos la reforma anterior! y ahí la tenemos para desmontarla en el 2018. Si claro, pero lo alargamos con una promesa que era hasta el 2018 y ahora ya aparece que como es tan rico y tan bueno, entonces lo vamos a hacer permanente. No, sí quisiera, a mí me gustaría con todo respeto, que encontraran un sistema más simple y creo que ese no es un tema que está por adivinar, hay países muy eficientes en el mundo sobre el tema de la tributación y obviamente su sistema que ahí recojo, doctor Cárdenas, doctor Mauricio Ministro, ahí recojo una solicitud y es que ¿debemos dinamizar y hacer eficiente a la DIAN?

Debemos dinamizar y hacer eficiente la estructura, para que todos los colombianos en una estructura muy simple nacional, regional y municipal o departamental, una estructura muy simple que sepamos, ¿qué debemos?, ¿qué pagamos?, podamos hacerlo sin mayor inconveniente. Comparto de alguna manera el criterio que se dice: Es que, mientras más complejo el sistema, más elusión y más evasión. Y sigo creyendo, doctor Rojas, doctor Santiago, que a usted, a la DIAN, la tenemos que hacer la institución más importante de Colombia, desde el punto de vista de los resultados y desde el punto de vista de armonía, de eficiencias.

Aquí hay instituciones muy lindas como el Sena, como instituciones que Colombia tiene la mejor imagen, como Coldeportes, pero ¿por qué la DIAN no puede ser la institución más eficiente del Estado, si es la que recoge la plata y es la que tiene cómo hacer el manejo de todo el tema tributario en Colombia?

Ahí sí Ministro, le invito a que aceleremos una profunda institucionalidad, de cómo hacer que la DIAN tenga realmente la posibilidad de ser la gran transformación y que de cara a esa Reforma Tributaria, le entreguemos al país una institución moderna, técnica, tecnológica; donde todos los colombianos vía de un sistema tecnológico, con una agilidad y una rapidez, sepa cuáles son sus compromisos y obligaciones con el Estado; pero que también, no tenga que gastarse miles o no tenga que gastar millones en asesores tributarios para poder hacer una declaración de renta.

Porque hoy eso se volvió un problema muy grave. Entonces claro, simplifiquemos el sistema, realmente me voy muy confundido, porque todo lo que hoy se ha postulado y propuesto son incrementos. Pero la gran estructura, la gran transformación de la estructura, ¿de cómo lo vamos hacer?, de cómo va a quedar el estatuto tributario, no lo veo, porque aquí lo que tenemos que hacer es una gran reforma al Estatuto Tributario y hacerlo de la manera más simple y la manera más básica.

Esa es mi opinión y apenas esto comienza, por eso hoy quiero agradecer las cifras que nos lo muestran y estamos a tiempo, porque seguramente todavía nos vamos a demorar unos meses o no sé cuál es el cronograma, que me gustaría saber también ¿cuál es el cronograma que tiene el Gobierno frente a la Reforma Tributaria? De lo cual le digo sinceramente como liberal, al partido liberal no le gusta, a mí no me gusta, no me gusta el tema del incremento del IVA. A mí no me gusta que le cobremos a todos los colombianos más pobres, lo que pagan los ricos tranquilamente y entonces claro, esos impuestos que son realmente a veces tan generales, son generales para quien la tiene, pero para quien no la tiene es un alto sacrificio. Muchas gracias señor Presidente.

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Gracias, doctor Arroyave. Doctor Jack, quiero, no sé como metodología para el tema. Voy a dar unos minutos, pueden hacer esos planteamientos, no sé o le van a hacer unas preguntas y después hacer los planteamientos de cierre de cada una de las personas, para obtener las respuestas de la Comisión de Expertos. Entonces, creo que esta primera etapa podría ser, de hacerles unas preguntas puntuales sobre cifras, sobre algunas cosas, para que el doctor Villar pueda, y después le hacemos los planteamientos al Ministro frente a las consideraciones que tenemos. Doctor Jack Housni, se prepara el doctor Padauí y la doctora Sara.

**Hace uso de la palabra el honorable Representante Jack Housni Jaller:**

Gracias señor Presidente. Gracias a la Comisión de Expertos, al doctor Villar. Doctor, empezó su consideración diciendo por supuesto analizando el panorama actual, pero hizo este planteamiento: El gasto social sigue en aumento. Y ese gasto social implica que nosotros tengamos que hacer una reforma tributaria, porque son gastos que el Gobierno carga en temas muy disímiles, pero uno estructural que hay que volver a revisar, ya lo dijo el Presidente, es el tema de los subsidios. ¿Cuánto le vale al país los subsidios? Hay subsidios a la pobreza, hay subsidio a la energía, hay subsidio al acueducto, al agua, a los servicios.

Eso es un gasto muy grande para el Gobierno, pero el Gobierno también tiene que empezar a formular políticas coordinadas entre todos los Ministerios, para lograr que esos subsidios, tiendan a la baja, y un tema fundamental donde estamos retrasados, con respecto al resto de los países, para quitar esos subsidios a los servicios públicos, es la sostenibilidad y las energías alternativas, para quitar toda esa carga de subsidios que tiene el Estado. Eso es importantísimo tenerlo en cuenta como una recomendación de Estado, de cómo enfrentar las nuevas realidades de demandas de servicios públicos.

A mí, en términos generales, me gusta lo que se ha planteado, sé que hay un aumento general del IVA hasta el 19%, pero unos productos de la canasta familiar básica, que es donde está el mayor sacrificio de los colombianos de clase media y de clase baja van a bajar ostensiblemente; la carne, la leche, esos productos que hoy todos están igualados, bajarían en la propuesta, si lo tengo correctamente entendido al 5%. Hoy no tienen ningún gravamen, eso ahí sí que vamos a tener un problema en ese tema.

Otro tema que no me gusta, pues pensé que ese estaba en el 16%, es decir que el 80% de los colombianos no pagarán, pero los de \$3 millones empiezan a pagar, pues eso es otra vez volverle a golpearle el bolsillo a los de clase media, el 80% no pagarán porque siguen siendo pobres, o tienen con qué, o sea, no es una virtud decirlo así sino al contrario un San Benito muy complicado para nuestro país tener 80% que ni siquiera pueden llegar a \$3 millones de pesos de ingreso.

Las pensiones también volver a tocarlas, es volver a tocar el bolsillo de gente que ha trabajado todos los años y que cada vez les estamos cambiando las reglas del juego. Llegaron a los 65 años para poder pensionarse y ahora otra vez les vamos a cambiar y los vamos a poner a tributar más. Me parece interesante lo de los dividendos, no entiendo lo del 20% de descuento, se debería decir que los que tienen menos de tales ingresos no pagan y los otros pagan pleno, porque sigue siendo un descuento a los dividendos del 20% en la resta de los otros, debía ser pleno para todo el mundo. Es decir, si usted no gana hasta tanto, de aquí para arriba paga pleno sin ningún descuento de ninguna clase, que esos mismos descuentos son los que nos tienen enredados en la tributación colombiana y lo hacen cada vez más complicado.

Y el tema de subirle a la gasolina y al ACPM, me parece también un error en los actuales momentos que está viviendo el país. Con la caída de la renta petrolera y el aumento del valor del dólar, aumentarle a la gasolina y al ACPM, es quitarle competitividad al país para que pueda exportar productos, aprovechando la tasa de cambio que existe, es decir, el país tiene que dar un timonazo, pero si estructuralmente aquí se le sigue cargando la mano a la competitividad y a la producción, nosotros no vamos a ser competitivos en el mundo entero.

El costo más alto de la producción en el mundo es la energía. Muchas de las empresas que estaban en China, que eran norteamericanas por el tema del precio de los salarios, al bajar la gasolina y el precio de la energía en Estados Unidos, están volviendo a producir allí, pero eso es un contrasentido, disminuir renta petrolera y no aumentar la capacidad competitiva del país para exportar, me parece que es un error, no solamente es una cuestión tributaria, sino que es una cuestión que va a poner en una situación de minusválida la industria colombiana para poder exportar, eso me gustaría que lo tuvieran en consideración. Muchas gracias, señor Presidente.

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Gracias, doctor Jack Housni. Doctora Sara Piedrahíta, se prepara la doctora Lucy.

**Hace uso de la palabra la honorable Representante Sara Elena Piedrahíta Lyons:**

Muchas gracias, señor Presidente. Creo que han sido muy importantes todos los apuntes que nuestros compañeros han hecho hoy en esta importante sesión. Me quiero referir a un punto que se ha tocado, que lo tocó el doctor Jack Housni inicialmente y es el tema de los subsidios. Porque si uno se pone a revisar, qué porcentaje del presupuesto se asigna a los subsidios y qué porcentaje de los programas orientados a políticas públicas equivalen a subsidios, realmente es un

porcentaje muy alto, solamente en el Agro de toda las políticas que se han hecho en los últimos años, casi que el 90% de estos recursos se han ido a subsidios.

En el tema energético pasa lo mismo, solamente en el pasado plan de desarrollo se dobló el subsidio a los más pobres, de una de las regiones más pobres del país que es la costa; que es el subsidio FOES, se dobló prácticamente y la pregunta es ¿hacia dónde vamos en el país, con esta política de Estado subsidiaria? donde lo único que estamos haciendo y evidenciando es que cada vez que se aumentan estos subsidios, la población pobre sigue creciendo, porque si uno se pone a ver en el caso energético, entre más estamos aumentando ese subsidio FOES, más están creciendo los barrios subnormales en la costa; si uno hace el mismo análisis con familias en acción, el crecimiento que han tenido la zonas rurales de los departamentos que se han beneficiado en gran medida con estos subsidios, han crecido exponencialmente, ni siquiera se han doblado en estas zonas.

Es un tema para pensar, es un tema que creo que merece toda la atención, porque hoy que estamos queriendo darle un vuelco al país, donde el Gobierno se está tomando una apuesta importante de hacer una reforma estructural, si nosotros no tenemos en cuenta este aspecto tan fundamental y que debe ser un eje de esta discusión, los cambios realmente no van a ser significativos.

Por otro lado, quiero expresar mi preocupación, porque es cierto que al momento que se creó la Comisión de Técnicos de Expertos, este Congreso y el país, espera que lo que salga de esta reforma sea la tan anhelada Reforma Estructural, que hace rato esperan los colombianos, y hasta el momento lo único que hemos visto y lo han dicho varios Representantes, es que se están tratando de cubrir unos huecos a costa incluso, de la clase media de este país y de las personas más pobres. Y un caso es el IVA, nosotros con qué cara, vamos a decirle al país, que se van a gravar algunos bienes de la canasta familiar que afectan y que claramente es un impuesto regresivo, a la gente más pobre de este país, cuando lo que estamos desde hace años promulgando desde esta Comisión y desde este Congreso, es una Reforma Estructural.

Creo que aquí hay muchos temas para pensar, el tema del impuesto a la riqueza y hay un tema de análisis, que a mí me causa curiosidad y es ¿a qué nosotros le llamamos riqueza? Porque hay un caso que ilustra muy bien este impuesto y es cuando alguien tiene un lote improductivo o un bien improductivo o algo que heredó, y resulta que le toca pagar un impuesto “a la riqueza”, que realmente no está generando ningún valor, creo que hoy en Colombia, ya que se está hablando de simplificar el sistema tributario, es importante también que se cambien algunas concepciones que se han tenido alrededor de los impuestos, que lo que realmente se grave como impuesto a la riqueza o lo que realmente se empiece a gravar como impuestos; sean aquellas actividades, aquellos bienes que generen valor, no aquellas que simplemente se poseen per se y es un tema que es un eje de discusión en muchos impuestos que se han creado en el país y que no han tenido ningún sentido, igual pasa con el 4 por mil.

Hoy tenemos que concentrarnos en todos estos temas que tanto nos han preocupado por tanto tiempo, como las entidades sin ánimo de lucro, excepciones

a todas esas empresas multinacionales grandes, qué diferencia existe y aquí quiero hacer un paréntesis, por la propuesta que existe de ampliar la base del impuesto de renta a personas naturales.

Hoy quienes ganan más de \$3 millones, se propone que comiencen a pagar, aquellos que ganan más de 1.8 millones de pesos y le quiero preguntar, ya que está nuestro Director de la DIAN, ¿Cuánta gente más pagaría en este caso? y ¿Cuánto más se espera recaudar en este caso? Porque esto no se puede convertir en una medida que afecte a la clase media de este país, en una medida regresiva y que realmente no contribuya a ampliar ese recaudo que tanto espera la DIAN, porque ya hemos cometido errores en el pasado.

Hace poco tuvimos un debate, usted estuvo presente, doctor Santiago Rojas, donde se hablaba de cómo ha cambiado o cómo se esperaba que cambiaba todo el esquema de tributación y de recaudo de personas naturales, cuando se cambió todo el sistema de determinación del IMAN, del IMAS y resulta que las respuestas no fueron contundentes y lo único que hemos encontrado es que se le ha complicado la vida aún más de lo que ya la tenían, a las personas y a las empresas al momento de realizar sus declaraciones de renta y no hay unas cifras claras sobre cómo esto aumentó la base de tributación y sobre cómo esto aumentó el recaudo que tanto se esperaba.

Entonces como reflexión final, lo que nosotros esperamos en esta Comisión y lo que el país espera es que se tomen unas medidas que realmente contribuyan a que esa Reforma Estructural mejore hoy los grandes problemas que tiene el país, que se simplifique, que aumente la base de tributación, que se institucionalice la DIAN, que se pueda frenar esa fuga de empresas que hoy existen en el país por las altas tasas de tributación, entre otros aspectos. Doctor Jack, por supuesto, los muchos costos de producción que tenemos, como que hoy se quejan que el 20% de ellos equivalen a los costos de energía, y eso es una realidad; pero también no podemos negar que en gran parte es por las altas tasas de tributación. Entonces creemos que de estas sesiones y creemos que de esa Comisión que ha creado el Congreso de la República, puede salir esa reforma que esperan los colombianos que nosotros esperamos y que pueda convertirse en ese viraje que pueda tener el país en materia tributaria.

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Gracias, doctora Sara. La doctora Lucy Contento.

**Hace uso de la palabra la honorable Representante Elda Lucy Contento Sanz:**

Gracias Presidente. Un saludo muy especial a todos los presentes, a nuestros compañeros.

Dos posiciones frente al tema:

Uno, una gran tranquilidad, podemos decir frente a dos de las varias recomendaciones que hace la Comisión de Expertos. Una es precisamente la certeza de que el sistema que tenemos actual pues no es equitativo y hay una necesidad de proponer unos cambios como es precisamente el impuesto del CREE, que va a las empresas, que hoy grava las utilidades y que se está hoy proponiendo, recomendando, gravar los dividendos. Creo que esa es una gran fortaleza, que puede pensar

verdaderamente una Reforma Estructural. Y la otra, es precisamente, proponer eliminar los mecanismos de liquidación, con los impuestos del IMAN y de IMAS, creo que ese es otro punto fuerte que podríamos seguir pensando en una Reforma Estructural; sin embargo, esos y las otras recomendaciones sin un fortalecimiento de la DIAN, es volver a estar en la misma situación.

Preocupante las cifras, que nos daba el delegado o quien intervino de Justicia Tributaria el doctor José Roberto, frente a las comparaciones internacionales de lo que se tiene dentro del esquema administrativo, de los profesionales que hoy tenemos a cargo, trabajando. Precisamente, sabemos que la gran dificultad no está en los mismos impuestos, sino en poder mejorar el recaudo, o sea podemos hacer aquí mucho en el Congreso, pueden ustedes como Comisión de Expertos proponernos estas dos grandes Reformas Estructurales, pero si en lo administrativo no mejoramos el fortalecimiento de la DIAN, pues nada estamos haciendo y estaríamos mandando un mensaje equivocado a los colombianos, cuando vamos a decir que vamos a estar en unas mejores condiciones, para ser reflejados esos ingresos en mejor capacidad o calidad de vida en lo social.

Y la segunda que no es tan alentadora, pero que espero que ustedes puedan mejorar esa percepción de pronto preocupante, es frente al impuesto de valor agregado en la canasta familiar, que también lo expresó quien representó aquí Justicia Tributaria. Dentro de las recomendaciones se habla de una tarifa del 5%, con una devolución de lo pagado en los estratos bajos. Realmente no entiendo cómo operaría eso, ¿cómo opera esa devolución?, ¿a quiénes exactamente se está pensando en este estudio beneficiar? o ¿cuál es la recomendación?

Hemos tenido alguna experiencia internacional sobre el tema, no la conozco la verdad. Me preocupa que de este impuesto al valor agregado a la canasta familiar, que pega precisamente ni siquiera a la clase media, en la que en las anteriores Reformas Tributarias han sido, han golpeado fuerte sino ya en una clase mucho más baja que es la media, cuando hablamos de temas de canasta familiar, específicamente en los alimentos. Teniendo en cuenta que la recomendación de las que ustedes refieren ahí, es el de hacerlo progresivamente. Pero sí quisiera y me deja con gran expectativa, ¿cómo sería el tema de la devolución en esta tarifa del 5% a los estratos bajos? Muy amables, gracias.

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Voy a darles dos minutos, y si requieren más, redondeamos, para poder que todo el mundo pueda intervenir y además que tenga la oportunidad de darnos algunas respuestas a los que les han hecho preguntas y no han hecho exposiciones generales. Doctor León Darío, dos minutos por favor.

**Hace uso de la palabra el honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Muchas gracias señor Presidente. Quería básicamente tocar un tema y que está en el texto de la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Territorial.

En el capítulo 3, que habla sobre los impuestos territoriales, el diagnóstico y las propuestas. Este es un tema que nos debe inquietar a todos y es preciso, sí,

para posteriores oportunidades, porque me parece que es un tema de mucho análisis.

El tema de las transferencias de la nación hacia los municipios y los departamentos debe estar ya en estudio en el Ministerio de Hacienda. Dicen los Expertos, que las transferencias de la nación a los departamentos y municipios, representan cerca de la mitad de sus ingresos totales, cuando hasta 1985 alcanzaba menos del 20%. Entonces por eso la importancia de este diagnóstico de lo territorial. Dependemos de las transferencias de la nación, este texto de los expertos. Los entes territoriales no tienen mayor margen para generar nuevos recursos tributarios porque las tarifas o bien son únicas como en el caso del impuesto de licores y hoy vamos a analizar el tema de licores, en Plenaria de Cámara.

¿De qué dependen prácticamente los departamentos? Los departamentos para sus impuestos, el recaudo, estoy hablando del recaudo de impuestos territoriales. Los departamentos lo hacen con el consumo de licores, cerveza y cigarrillos.

Estoy dejando unas reflexiones, para el tema de hoy, que nos va a coger en la Plenaria de la Cámara. Es bueno para los expertos, porque ellos mismos lo dicen y es que en lo que corresponde a los entes territoriales, hay muchas dificultades. En materia tributaria territorial, permanentemente se están presentando controversias, porque no es claro ¿cuáles son las competencias del Congreso? y ¿cuáles son la de la Asamblea y de los Concejos Municipales, en el contexto de una República unitaria, pero descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales? Es un tema que me parece de suma importancia establecer claramente las competencias.

Otro tema de análisis, de reflexión; no ha habido, luego de la Constitución de 1991, un esfuerzo de Reforma Estructural integral a la tributación territorial. La última reforma tributaria general sobre impuestos locales data de 1983, eso es lo que está ocurriendo en los entes territoriales, ya voy a terminar pero quiero dejar dos reflexiones:

En el Capítulo 3, de este informe de los expertos, impuestos territoriales hacen un diagnóstico y presentan unas propuestas, una de ellas es indispensable que exista un control efectivo del mercado ilegal, estamos hablando de los licores y hoy nos toca ese tema, por lo que el establecimiento de estos impuestos y su incremento debe estar acompañado de medidas tendientes a controlar el contrabando y el fraude, en ello y me parece importante, señor Ministro de Hacienda, porque este tema ya se acoge en el proyecto que va hoy para Plenaria de Cámara, en ello, la adopción de las mejores tecnologías de trazabilidad, resultan fundamentales.

En el informe de los expertos, ya para terminar señor Presidente, pero a mí me inquietan mucho los temas territoriales. Finalmente unas propuestas, definir expresamente lo dicen ustedes los expertos y claramente las competencias en materia tributaria entre nación, departamentos y municipios. Hacen una propuesta, la 3, recomendación sobre el impuesto al consumo de cerveza y de licores. Y finalmente, por eso he estado inquieto en el tema de licores, página 176 de esta Comisión de Expertos, en lo que tiene que ver con los entes territoriales. La Comisión también considera, que los monopolios departamentales de licores deben

desaparecer, espero que los expertos nos expliquen sobre esta última propuesta. Muchas gracias señor Presidente.

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Gracias doctor León Darío. Doctor Zabaraín, Vicepresidente de la Comisión. Le voy a pedir ser sucinto, el Partido Liberal tiene hoy bancada y nos toca retirarnos a unos y para poder darle la oportunidad a la Comisión, de antemano le cuento doctor Villar, al Director de la DIAN, al Ministro de Hacienda y a los de la Comisión. La Comisión Tercera va a realizar un foro con los sectores económicos en Colombia, sobre la reforma en más o menos 15 días y es como una especie de foro, para los planteamientos por cada uno de los sectores económicos que se está proponiendo, por ejemplo las bebidas azucaradas, aquí viene el sector de las bebidas azucaradas a plantear, porque consideran que ellos no. El IVA, vamos a traer al señor del consumidor, porque considera que sí o que no. Vamos a traer los sectores para verificar los planteamientos que están haciendo y para que el país vaya asumiendo lo que puede ser la nueva Reforma Tributaria y que vaya ambientándose, para bien o para mal o para que vaya sintiendo de una vez también el Gobierno, ¿qué no le está gustando a los sectores? o ¿qué no le gusta? o ¿qué planteamientos puede hacer el Congreso frente al respecto y a las solicitudes y propuestas de ustedes?

Entonces los vamos a invitar y queremos que formalmente nos acompañen algunos de ustedes a esa discusión que es meramente académica, no es absolutamente nada política sino académica frente a los planteamientos, usted y la Reforma Tributaria, doctor Zabaraín.

**Hace uso de la palabra el señor Vicepresidente, honorable Representante Armando Antonio Zabaraín D'Arce:**

Gracias señor Presidente. Quiero preguntarle al doctor Villar y a la Comisión en pleno: Cuando sugerían el tema de los impuestos para los pensionados, si habían revisado también, que cuando una persona se pensiona, el 75% de su salario que tenía es lo que va a percibir. Pero además de eso, de que ya pierde el 25%, también pierde otro 8% producto de que cotizaba a salud el 4% y le corresponde entonces, cotizar el 12%; súmele al 25% ese 8% y estamos en 33%, que de arrancada, de inicio, se le disminuyen los ingresos a ese pensionado.

Primero, cuando llega el final del año, viene el incremento al salario mínimo, nunca y ustedes saben muy bien, el incremento al salario mínimo es igual al incremento que se le da al pensionado. Entonces es otra depresión más a su ingreso, lo vamos pauperizando al pensionado. Por eso considero que debe, ojalá nos dieran una explicación sobre esa evaluación que ustedes hicieron al respecto puntual de los pensionados.

Segundo, combustibles, en las regiones, pagan un tasa, en los entes territoriales, le vamos agregar otro impuesto más, sí, tenemos que hoy los que movilizan esos vehículos no son los grandes potentados, no señor. La clase media, que apenas empieza, consigue un carrito para vender en el carrito cualquier cosa, frutas, embutidos lo que sea y le vamos a incrementar en ese combustible. Entonces es mirar que ahí estamos también obstruyendo, que esa clase media que es la

que está llevando el gran peso en el país, pueda salir adelante.

Los impuestos a las remesas. Mire en el año 92 se pagaba el 19%, existía ese impuesto se pagaba el 19%, en el año 2006, después se bajó al 7. En el año 2006, desapareció ese impuesto. Hoy queremos y qué bueno que se esté mencionado la posibilidad de que volvamos a retomar el impuesto a las remesas. El Banco de la República informa, que en el último año hace en el 2014, se hubiesen podido percibir alrededor de 3 billones de pesos, si hubiésemos cobrado el 3% a esas remesas y mire, si ponemos ese impuesto a esas remesas, facilitamos que las multinacionales en vez de sacar la plata, la reinviertan porque si las reinvierten, no pagan ese impuesto; entonces generan más empleo, generan más oportunidades y eso redundaría en un desarrollo mayor para el país.

Pero me preocupó algo y me llamó la atención algo que dijo un joven, que hace poco participó de la Justicia Tributaria, hablaba de que estamos incrementando la renta al trabajo, en vez de la renta al capital. Entonces parece que ahí se va dando un desequilibrio entre que le incrementamos a los temas que tienen que ver con los trabajadores de manera unipersonal, los impuestos, el IVA y todo esto, mientras que al capital de pronto no le estamos dando el énfasis necesario para que tribute como debería ser.

Todo esto y para finalizar, sé que el tema tributario requiere de mucha creatividad, eso es lógico conocimiento y creatividad. Eso es importante para generar unos buenos tributos y ojalá lo más simplificado posible para que sea sencillo y todos podamos entender y no tener que buscar tributaristas, para poder hacer una simple declaración de renta. Pero también quiero y para finalizar que la DIAN, señor Ministro de Hacienda, hay que fortalecerla, si nosotros queremos recaudar, tenemos que invertir y la inversión es darle lo necesario a la DIAN.

El señor Director de la DIAN, debe presentarnos un informe sobre sus requerimientos tecnológicos y humanos y allí nosotros todos poder decir: Esto se requiere para que exista un recaudo mayor y ese recaudo mayor poner los indicadores pertinentes para hacerle el seguimiento. Si al señor Director de la DIAN se le dan las herramientas, poder nosotros medir cuantitativamente con esos indicadores de manera periódica, si está dando los resultados que corresponde, eso es lo que le sugiero al señor Ministro de Hacienda, que tengamos pues esa visión de buscar, fortalecer a la DIAN, pero dándole también las herramientas para los controles pertinentes para que lo que se haya invertido, esté dando los resultados pertinentes. Muchas gracias señor Presidente.

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Gracias doctor Zabarain. El doctor Hernando Padauí.

**Hace uso de la palabra el honorable Representante Hernando José Padauí Álvarez:**

Gracias señor Presidente. Muy corto y puntual doctor Chacón, de todas maneras pido excusas si repito, si comento algo que de pronto hayan abordado porque llegué tarde a la Comisión.

Solo una recomendación doctor Santiago, estoy de acuerdo con lo decía la doctora Sara, en que esta debe ser una buena oportunidad para de una vez por todas presentar una reforma, que no digamos siempre que es la reforma que resuelve todos los problemas del país y que mañana estemos presentando otra reforma. Y para la muestra un botón, llevamos ya prácticamente dos reformas dos o tres leyes, que ha tocado a fondo el tema tributario en Colombia y que de pronto en buen afán, porque la presencia del Ministro Cárdenas, sin lugar a dudas y de usted doctor Santiago y del doctor Juan Ricardo, en su momento, nos da la tranquilidad de que son iniciativas siempre bien intencionadas, no dudamos en algún momento la presencia repito, del doctor Mauricio dar esa tranquilidad.

Pero no podemos seguir dando baches, diciendo una cosa hoy mañana otra, cuando realmente no se soluciona de manera estructural el sistema tributario en el país. Estoy de acuerdo con la doctora Sara, de que tengamos la posibilidad en esta oportunidad, de hacer una Reforma Estructural fuerte, en buen sentido y que no toque y que no sea siempre la persona natural, la alcancía para recaudar unos recursos que no se han recaudado, a pesar de muchas acciones tocando el bolsillo, de muchas personas naturales y de muchas empresas. Aquí hemos discutido en cada reforma, temas interesantes y sectores que tradicionalmente hemos planteado y que no se han tocado, entonces dejarle estas cinco cositas como para que se tenga en cuenta en la propuesta.

El tema de personas naturales, el tema de las Cajas de Compensación, que hay un dinero aquí uno, dos, tres billones de pesos, son importantes cuando se trata de hacer una alcancía, que sume unos buenos recaudos para solucionar el tema de inversión en el país, eso hay que tocarlo y no nos debe dar miedo de tocarlo. Lo hemos discutido en todas las reformas y no, y vienen los lobistas y viene el de la Caja y no y que no, hay que tocarlo; no podemos aquí tener unos privilegios en unos sectores y unos ítems que no, no tienen por qué tenerlos, teniendo claridad de que no estamos cuando hablamos, de las Cajas de Compensación, no estamos pensando en los recursos de vivienda, de salud, que estas Cajas de Compensación manejan, sino en los recursos de utilidades y de gastos administrativos que se gastan una gran cantidad de dinero en estos menesteres.

El tema de los tributos territoriales. También estoy de acuerdo con León, con el colega León, en que tenemos que de una vez por todas, crear una estructura, doctor Santiago, definitiva, que sea un marco para los tributos territoriales, Ministro, con el argumento de que las entidades territoriales son autónomas en cuanto a unas disposiciones tributarias. Hay una gran cantidad de tributos en las entidades territoriales que se desbordan de cualquier coherencia y se desbordan de cualquier coherencia desde el punto de vista de ingresos de la gente, por ponerle un ejemplo, y ese es otro tema, que también hay que definir, el tema de los contratos de prestación de servicios.

Una persona que se gana 1.500.000 pesos de contrato de prestación de servicios, le aplican la retención en la fuente, le aplican pro estampillas universidad, le aplican pro estampilla de cultura, le aplican pro estampilla vías yo no sé qué cosa, le aplican estampilla diez mil estampillas y termina esa persona de 1.500.000 pesos, con un ingreso de 700.000 pesos o de 800.000 pesos,

que no tiene por qué recibir ese tipo de recurso una persona, un profesional o un tecnólogo que realmente trabaja en una entidad territorial.

Entonces ese tema de los contratos de prestación de servicios, doctor Mauricio, es importante que lo abordemos, crear un marco general para las entidades territoriales; aquí no podemos estar creando estampilla pro, pro. Diez estampillas en las entidades territoriales con el argumento de que son autónomas para poder recaudar algunos recursos.

Entonces ese es un tema que hay que abordar, si en realidad esta reforma se prevé, que es una reforma seria y estructural, tenemos que hacerla y bienvenido que sea usted el que esté ahí al frente, que usted sabe cuáles son los errores que hemos cometido en los sistemas tributarios que hemos aprobado y que le hemos apoyado por su seriedad y por su compromiso con su sector, ese es un tema que hay que definir. No podemos aplazar más el tema de los tributos territoriales y de las benditas pro, pro - estampillas y termina el 40% la persona pagando estampillas.

Y que también se tenga en cuenta cuando una persona tiene varios contratos de prestación de servicios, no puede pagar lo mismo en cada uno, no puede pagar la persona que se gana \$1.500.000 pesos, no puede con un solo contrato de prestación de servicios, no puede pagar lo mismo la persona que tiene cuatro y cinco contratos de prestación de servicios, son totalmente diferentes los ingresos de esa persona.

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Dígame doctor León.

**Hace uso de la palabra el honorable Representante León Darío Ramírez Valencia:**

Un aporte señor Presidente. Es que los mismos expertos dicen, mire doctor Padauí: Las contribuciones y estampillas pueden llegar a representar un sobre costo de hasta 18%, del valor de un contrato de obra pública en algunos departamentos, sobre costo que sin embargo, no conlleva recursos adicionales para la entidad territorial, por cuanto ella misma lo asume como contratante, como un mayor valor del contrato gravado. Muchas gracias señor Presidente.

**Hace uso de la palabra el honorable Representante Hernando José Padauí Álvarez:**

Mire lo perverso que es esto, usted le va a vender un bien a una entidad territorial, usted le dice que el bien vale 3 mil millones de pesos, y le hace un descuento, le hace un descuento en estampillas, una entidad territorial de más de 300 millones de pesos. ¿Qué hace el dueño de un bien? Lo sobreavalúa, lo sobre factura, entonces el sistema no puede contribuir a elementos de corrupción y de falta de transparencia, porque el tipo o el dueño del bien, no va a perder porque se lo vende al Estado, 300 millones de pesos. No nos echemos mentiras piosas, eso es un tema que hay que abordar señor Ministro. El tema de los contratos de las estampillas y tributos territoriales, Cajas de Compensación, personas naturales, el tema de las fundaciones, todo el mundo tiene fundación y estamos con el tema de los Convenios de Cooperación de información financiera con otros países. Si el ocultamiento de la información financiera, la tenemos aquí en las fundaciones; no la tenemos en

Panamá ni en Suiza, las tenemos aquí patrocinados por nosotros por el Gobierno, por el sistema tributario actual, tenemos que asumir una posición radical en este aspecto.

Otro aspecto, el tema del sector financiero, de las empresas y de los sectores que más utilidades tienen, que más dividendo tiene, la vez pasada lo quisimos gravar, quisimos buscar la manera de compensar, y no se pudo, pero fue una discusión propositiva que nos deja enseñanza. Ese es un tema también que hay que discutir, porque lo vamos a tocar Ministro, lo vamos a volver a tocar, el tema de las grandes empresas que tienen las mayores utilidades en este país. Y un tema aparte, que creo que es importante que ustedes lo tengan en cuenta, el tema de las motos, el tema de los vehículos de dos ruedas o todo lo que tenga que ver el tema de motos.

Ese es un tema que también en algún momento en la primera Reforma Tributaria, recuerdo que se tocó, ese es un tema que también hay que abordarlo por muchas razones, por tema de pronto no mirar hacia la canasta familiar los ingresos, sino mirar hacia aquellos productos y aquellos elementos que tienen alto volumen y que se puede recaudar muchísimo dinero, porque son productos que existen, que son de alto volumen o que hay muchos elementos, a los cuales se puede gravar en este sector de las motos. Entonces estas son las reflexiones, que de manera propositiva quería hacerle. Gracias.

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Doctor Cuenca.

**Hace uso de la palabra el honorable Representante Carlos Alberto Cuenca Chauz:**

Presidente muy amable. Acerca de lo que decía el doctor Padauí y el doctor León Darío. A ver, dentro del análisis que hace la Comisión de Expertos, no escuché la posibilidad de que de pronto esa tarifa de IVA que existe del 5% fuera nivelada y así no afectar, porque es que subir el IVA 16% al 19% Ministro, no es solo duro decirlo, sino aplicarlo, eso es terrible y eso es lo que no están esperando los colombianos. Aquí hay una tarifa del 5%, que podríamos buscar la posibilidad de elevarla y no aumentar la otra o por el contrario incentivar al que está pagando, esa sería la primera propuesta.

Totalmente de acuerdo con usted, en el tema de las Cajas de Compensación, doctor Padauí. Presidente, usted hizo un debate a las Cajas de Compensación aquí hace cerca de dos años y en ese debate ¿qué arrojó el estudio? que recaudan alrededor de 13 y 14 billones de pesos por año. Con el solo hecho, de que tomáramos un punto tranquilamente, el recaudo podría estar muy cercano a los 4 billones, a mí me parece que eso es muy clave y termino de pronto hablando con lo que hablaba Sarita, acerca del asistencialismo, creo que a eso tenemos que empezar a ponerle cuidado.

Hoy no pueden existir personas que toda la vida sean desplazados y que toda la vida sean víctimas. Creo que a eso hay que prestarle mucha atención, porque ha venido creciendo de una manera muy exagerada y realmente el Estado ya no alcanza. Muchas gracias señor Presidente.

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Gracias doctor Cuenca. Perdóneme porque el doctor Padauí, se saltó el turno por culpa de la Presidencia. Siga doctor Clavijo, dispéñeme a mí.

**Hace uso de la palabra el honorable Representante Orlando Alfonso Clavijo Clavijo:**

Gracias Presidente. No, celebro esta sesión, junto con la Comisión de Expertos que realmente hay que reconocer que sí son expertos, que son personas que han trabajado toda la vida en el tema, funcionarios del Estado y también en lo privado y aspiramos a que nos presenten con el tiempo una extraordinaria propuesta. Y pedirle en especial a esta Comisión que he escuchado y hemos escuchado que han hecho varias rendiciones e informes a diferentes sectores y que aspiramos que en los próximos informes que hagan nos inviten, para los que queramos estar y escuchar las propuestas con los diferentes sectores.

Ustedes han trabajado meses, diría que algunos han trabajado muchísimos años y han pensado en esta reforma en grande y ustedes considérenos que nosotros tendremos que estudiarla en dos, tres meses. Y eso es algo demasiado complicado, a mí me gustaría poderlos acompañar, como escucho, hemos mirado que con los empresarios, con el Gobierno, con el Ministerio de Hacienda, con varios actores, han compartido algunas de estas inquietudes que aspiramos poderlas hacer en el transcurso de este semestre.

Quisiera sencillamente, dejar tres inquietudes a la Comisión y lo escuchaba del doctor León Darío, de Padauí, el tema de la Reforma Tributaria Territorial. Escuchar de la Comisión si lo van a presentar unificado con la nacional, o se va a presentar por separado. Porque la exposición estuvo general y aspiro a que ahondemos, ya muy específicamente a algunos temas, todos los temas, pero con más especificidad en el tratamiento. Considero que esta Reforma Tributaria es muy importante, para nosotros los parlamentarios, saber si va unida la nacional o va por separado y lo mismo saber qué han pensado en el tema del Impuesto Predial y de Industria y Comercio, qué ha pensado, que no lo diga, no lo explique, que son temas fundamentales. Gracias señor Presidente.

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Gracias doctor Clavijo. Un minuto para que la Secretaria nos anuncie proyectos para mañana. Secretaria por favor.

**Hace uso de la palabra la señora Secretaria de la Comisión Tercera de Cámara, doctora Elizabeth Martínez Barrera:**

Con gusto Presidente. Por su orden, y en atención al Acto Legislativo 01 de 2013, en su artículo 8º, me permito anunciar los proyectos de ley para el día de mañana 18 de mayo del 2016, los cuales serán discutidos debatidos y votados, si ustedes así lo estiman conveniente, por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

**Proyecto de ley número 242 de 2016 Cámara,** “por medio de la cual se modifica el literal a) del artículo 8º de la Ley 9ª de 1991 para permitir a las compañías

de Factoring, vigiladas por la Superintendencia de Sociedades realizar operaciones de Factoring como mecanismo de financiación para el sector exportador”.

**Proyecto de ley número 210 de 2016 Cámara,** “por medio de la cual, se establecen los lineamientos para formulación de la política nacional, de construcción sostenible, se otorgan beneficios e incentivos para su fomento e implementación y se dictan otras disposiciones”.

**Proyecto de ley número 220 de 2016 Cámara,** “por medio de la cual se adoptan medidas en relación con los deudores de los programas PRAN y Fonsa”.

Estos son los proyectos anunciados, señor Presidente. Y con relación al debate de mañana de Reficar, la Mesa Directiva ha decidido aplazar este debate, por cuanto el Presidente de Reficar, como el señor Presidente de Ecopetrol se han excusado y es necesario que ellos estén presentes en dicho debate. Estamos pendientes de que ellos nos confirmen su disponibilidad para la realización del debate, señor Presidente.

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Gracias, doctor Villar. Si es tan amable algunos han hecho unas apreciaciones generales, otros muy puntuales, si puede, le voy a agregar dos más. Nosotros tenemos en cifras de la DIAN que el recaudo del 2015 fueron 123 billones, y que solo la DIAN, en cobros de jurisdicción de recuperación de cartera, en el 2015 el mismo está por el orden de los 354 mil millones de pesos. Esas cifras las tenemos aquí, no sé las que puedan tener ustedes, pero del recaudo solo por cobro coactivo nos reporta la DIAN 354 mil millones de pesos. El resto son ingresos que están llegando directamente por los contribuyentes, o bien por renta consumo o de más impuestos que de por sí, la administración de impuestos le llegan del ciudadano como los asalariados.

Entonces es una de las grandes preocupaciones frente al tema del recaudo de la DIAN, porque a ver qué han planteado al respecto. Y de lo mismo, como le hablábamos de subsidios, los beneficios tributarios también los tenemos aquí en un informe que nos dan y son muchos, muchos artículos que vemos hoy, por ejemplo, hay importaciones que no causan impuesto, hay exclusiones del impuesto del IVA que son grandísimas, que hoy vienen hablando de bienes, ejemplo, que se exporten, que son exentos, que han hablado de todos estos regímenes de beneficios tributarios que se están planteando y de pronto ¿Qué especificidad? sin esto, de pronto ya es muy extenso, pero nos gustaría hacerles unos planteamientos específicos posteriormente para el foro en ese sentido porque son muy extensas las preguntas, por supuesto.

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Gracias señor Villar. Sesión informal Secretaria por favor, si la Comisión quiere para que el doctor Villar pueda exponer.

**Hace uso de la palabra la señora Secretaria de la Comisión Tercera de Cámara, doctora Elizabeth Martínez Barrera:**

Así lo quiere señor Presidente.

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Gracias, doctor Villar.

**Hace uso de la palabra el doctor Leonardo Villar Gómez, miembro de la Comisión de Expertos, para la elaboración de la propuesta tributaria al Gobierno nacional:**

Muchísimas gracias. Nuevamente por la oportunidad. Voy a hacer algunos comentarios, responder algunas preguntas; el doctor Guillermo Perry y el doctor Ricardo Bonilla me van a complementar en algunos de los temas.

Quisiera empezar por hacer una referencia, primero a los comentarios sobre las invitaciones previas a la Comisión y a la imposibilidad que tuvimos de venir, creo que fue la semana pasada, varios de nosotros estábamos viajando, quisiera simplemente recordar que nosotros estuvimos 10 meses trabajando ad honórem, tenemos algunas obligaciones para poder vivir. En la citación pasada, hace un mes, la mayoría no estábamos en Bogotá y nos quedó muy difícil llegar. Llegó uno de nuestros colegas, pero no se pudo hacer la sesión, pero simplemente reiterar las disculpas. La disposición de la Comisión, partiendo de que fue un trabajo totalmente ad honórem, lo repito, es una disposición absoluta de contribuir y contribuir con mucha claridad, sobre que nuestra misión es dar las ideas.

Para nosotros dar las ideas, es un papel absolutamente asesor, con total conciencia de que quien propondrá una reforma será el Gobierno nacional y quien tomará las decisiones será el Congreso de la República, o sea son ustedes; en ese sentido nosotros tenemos mucha claridad en que nuestro papel no va más allá de dar unas ideas de haber recopilado, de usar los estudios que hemos hecho históricamente, para por una u otra razón y lo que aprendimos en todo este proceso para beneficio de las discusiones y por supuesto para el beneficio del país.

En ese proceso, quisiera también aclarar sobre varias de las preguntas sobre varios de los comentarios que a la Comisión se nos dio un papel muy específico y fue de estudiar la estructura tributaria. Hay muchos elementos que no es que sean menos importantes, son absolutamente fundamentales en la estructura del Estado, en la política pública, que nosotros no, sobre los cuales nosotros no nos pronunciamos, simplemente porque no era el papel que nos habían adjudicado como Comisión Tributaria. Y entre ellos están muchos de los comentarios que han surgido acá, sobre la importancia de la eficiencia del gasto, la importancia de revisar los temas de subsidios por ejemplo, de reasignar gastos, de hacer revisiones de dónde podemos recortar, ¿dónde se puede recortar ese gasto? y eso simplemente no son temas que no nos interesen, nos interesan muchísimo, como ciudadanos, pero no eran los temas que nos había asignado, digamos, el Decreto que nos conformó como Comisión y por lo tanto las recomendaciones están todas centradas en el tema estrictamente tributario.

Quizás solo hago un comentario, porque varios de ustedes hicieron la referencia al tema de los subsidios y a la importancia de revisarlos. Hay una cifra que me parece que vale la pena tenerla en cuenta, Planeación Nacional ha venido trabajando en el tema de subsidios y encuentra que los subsidios en Colombia son muy

importantes, la cifra que ha planteado públicamente el Director General de Planeación, el doctor Simón Gaviria, es que los subsidios representan hoy cerca del 10% del PIB de Colombia, esa cifra quiero aclararlo, incluye muchas cosas en las que creo que todos estamos de acuerdo, que son subsidios que se deben mantener como subsidios.

La educación pública, la salud pública, la construcción, el apoyo a la niñez, hay una cantidad de cosas de esas que son subsidios, el apoyo a los ancianos y que hay que mantener como subsidios. Ahí también hay otro tipo de subsidios que son más discutibles, subsidios por ejemplo a productos agrícolas, que a veces no llegan a los más pobres y que vale la pena pensar, si eso no es lo que hay que cortar para tener más recursos, para asignar los subsidios que deben llevar los más pobres. De golpe hay subsidios que no se están asignando hoy y que sería deseable asignar de golpe, no están llegando los suficientes subsidios a personas mayores, o no están llegando suficientes subsidios a las regiones más pobres. Y entonces la discusión sobre eso es de una importancia enorme y simplemente el hecho de que no estén en las recomendaciones específicas de la Comisión, no responde a que no sea importante, sino simplemente a que no está dentro de las funciones a las que se nos asignaron.

Aparte de esto quisiera, antes de pasar la palabra, destacar el tema de los beneficios tributarios, es un tema que afecta mucho el recaudo y sobre el cual posiblemente no fui suficientemente explícito, pero sí hay unas recomendaciones importantes de la Comisión.

Una de las recomendaciones que está implícita, es la de crear un solo impuesto a las utilidades empresariales; el impuesto a las utilidades empresariales, implica por su propia característica, que desaparecerían absolutamente todos los beneficios especiales, que puedan recibir las empresas, todos paguen lo mismo, que todos paguen lo mismo y no entremos en más discusiones sobre si esto es bueno, si esto es malo, sino que todos van a lo mismo y se simplifique enormemente el estatuto tributario. Eso que parece una recomendación muy elemental digámoslo así, creo que es una recomendación muy buena, y que esta lleva consigo una revisión muy fuerte de muchísimas páginas del estatuto tributario.

En el caso de los beneficios que reciben las personas naturales, reitero, el comentario que hice antes, nosotros entramos a discutir cada uno de ellos, porque en general son beneficios que ha asignado el Congreso con razones válidas en su momento para estimular la vivienda, para estimular el ahorro, para estimular las pensiones, para mejorar la salud etc., lo que hace la recomendación es simplemente, mantengámoslo como están, pero pongámosles un límite, de tal forma que nadie pueda beneficiarse más de un determinado monto de esos beneficios y que por lo tanto beneficie en mayor proporción a las personas que tienen menos ingresos, en menor proporción a las personas que tienen muchos ingresos. Eso sería básicamente mi comentario sobre eso, quisiera...

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Doctor Villar. Al respecto para hacerlo, es que aquí ha habido una discusión general en la Comisión sobre ese sentido, ejemplo, los subsidios deben ser temporales para ayudar a salir a flote un sector que tiene crisis,

inmediatamente supera la crisis, pasa su crisis, debe recuperar el Estado sus subsidios y volverlo a entregar a un sector que tenga crisis, por poner un ejemplo, aquí hay subsidios para tecnología, pero cuando se entregó ese subsidio era porque en Colombia no existía la generalización de la utilización de la tecnología y eso representa más de 400 mil millones de pesos, hoy quién puede dejar de usar un teléfono celular o una laptop o un computador como consecuencias de un impuesto reducido que pueda tener la tecnología, creo que nadie, entonces eso es lo queremos decir, pero de pronto hay un sector del Agro, que requiere que ese subsidio se le entregue para solventar una crisis ejemplo de los campesinos.

Pensaría que el Gobierno, Ministro y Director de la DIAN, tienen que revisar uno a uno qué es lo que están pidiendo las Comisiones Económicas, uno a uno, los subsidios que hoy se vienen aplicando, para ver si son convenientes hoy en día, si hoy se requieren. La hotelería llegó un subsidio para 30 años, si no estoy mal, para solventar y mejorar toda la hotelería en Colombia, hoy toda la hotelería en Colombia se ha mejorado gracias al subsidio. ¿Es necesario que continúe ese subsidio a la hotelería? o hay que tenerlo nuevamente, recogerlo y esperar otro sector de la economía que pueda requerir ese subsidio para solventarlo, ese es como el planteamiento de la Comisión.

**Hace uso de la palabra el doctor Leonardo Villar Gómez, miembro de la Comisión de Expertos, para la elaboración de la propuesta tributaria al Gobierno nacional:**

Desde el punto de vista tributario, la propuesta es todos iguales si se va a dar un subsidio por parte del Gobierno expreso, como decisión de política obviamente metida en el presupuesto por parte del Congreso, es válido que se dé, pero ese subsidio debe ser temporal y debe asignarse de manera que se focalice a lo que se considere realmente prioritario y eso hay que hacerlo de manera particularmente fuerte en la medida en que el gasto público tal como está previsto, para lograr el equilibrio fiscal, requiere que sea un gasto que vaya decreciendo en los próximos años.

Antes de pasar la palabra al doctor Perry y al doctor Ricardo Bonilla, simplemente quisiera hacer un comentario final de mi parte. Y es que es cierto que hay muchas de las cosas que se están proponiendo que son difíciles de hacer, son impopulares, muchas de las cosas se ven como aumentos en el recaudo y como cosas que afectan desde el punto de vista de la tributación, a las personas que tendrán que pagarlos, por supuesto que no es agradable ni es fácil la propuesta de aumentar el IVA o de aumentar la tributación de la reducción del umbral para pagar impuesto de renta. Lo que hay que recordar es que de alguna manera tenemos que buscar que los colombianos paguemos la caída en un recaudo que antes nos llegaba como manada del cielo, por el precio del petróleo que estaba en niveles infinitamente altos para lo que vemos hoy, estaba más del doble de lo que vemos hoy, eso se nos cayó y tenemos que reemplazarlo o tomar unas decisiones que van mucho más allá de las posibilidades incluso constitucionales de reducir el gasto en todos los frentes en los que ya nos hemos acostumbrado a vivir, no solamente desde el punto de vista de gasto social, sino de las perspectivas de infraestructura y de una cantidad de cosas que se van a hacer muy importantes en los próximos años.

Con esto le paso la palabra al doctor Perry, que va a hablar de algunos de estos temas que se han tratado y después sobre el tema territorial al doctor Bonilla.

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Doctor Guillermo Perry.

**Hace uso de la palabra el doctor Guillermo Perry, miembro de la Comisión de Expertos, para la elaboración de la propuesta tributaria al Gobierno nacional:**

Muchas gracias Presidente. En primer lugar quisiera decir que me complace muchísimo el interés que la Comisión Tercera de la Cámara está demostrando sobre el informe de nuestra Comisión. Personalmente, tuve la oportunidad de tramitar un par de Reformas Tributarias y siempre fui testigo de la seriedad con que las Comisiones Terceras de Cámara y Senado abordan estos temas.

Quería hacer dos comentarios o tres, sobre temas que escuché y que creo que son importante aclarar.

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Allá las personas invitadas por favor, le pedimos el favor para escuchar al doctor Perry, especialmente los que llegaron acompañando a los del Gobierno. Gracias.

**Hace uso de la palabra el doctor Guillermo Perry, miembro de la Comisión de Expertos, para la elaboración de la propuesta tributaria al Gobierno nacional:**

El primer tema es el siguiente: Varios de ustedes insistieron en la importancia de simplificar y de hacer una reforma estructural, esos fueron los dos parámetros que guiaron en toda nuestra discusión, en adición a las necesidades de recaudo que esas pues no se pueden evitar mirar, pero quisiera señalar que por ejemplo en el caso de las sociedades, la reforma simplificaría de manera dramática la tributación de las empresas. Las empresas son el mecanismo a través del cual los colombianos creamos trabajo formal, creamos riqueza, desarrollamos el país y contribuimos a su crecimiento, entonces es un sector que tiene que tributar, pero que hay que facilitarle su desarrollo y lo que ha venido pasando en las últimas reformas tributarias, es que es un sector que se le ha venido complicando exageradamente la vida.

Por un lado, por la enorme complejidad del sistema, tres tributos, dos contabilidades, unas tarifas que van a llegar hasta el 43%; cuando uno suma renta CREE sobre tasa de CREE para algunas empresas, cuando el promedio de América Latina es 26% y el promedio de los países más ricos del mundo es 32%, eso es pegarnos un tiro en el pie, porque eso implica que va mucho más lento el proceso de inversión de crecimiento económico y de generación de empleo formal. Entonces, nosotros no estamos pensando que las empresas no paguen, pero que hay que llevar ese pago a un nivel razonable que les permita competir y un sistema muy sencillo y muy transparente y por eso todo lo que estamos haciendo de buscar que la base sean las utilidades empresariales, que es lo que le permite a las empresas distribuir dividendos para sus accionistas y contribuirle al fisco,

que esa sea la base y no una base fijada arbitrariamente en muchísimas páginas del estatuto tributario.

Obviamente hay que hacerle algunos ajustes a esas utilidades contables, para propósitos tributarios, como lo han hecho recientemente países que han adoptado este principio como es el caso de España y de Portugal, pero no podríamos hacer eso y bajar esas tarifas a niveles de 30 o 35%, para permitirle a nuestras empresas fuertes ser competitivas de nuevo, si otras empresas siguen pagando 0, 3, 5, 15 o 20 % y son muchas, porque hay sectores que no pagan nada, hay empresas situadas en zonas francas o en zonas francas especiales que pagan muchísimo menos, hay empresas amparadas por contratos de estabilidad tributaria que pagan muchísimo menos.

Es muy importante señalar que esto es un cambio estructural dramático lo que se propone y es que acabemos con todo eso. Todas las empresas contribuyen de una manera razonable y normal entre un 30 y 35% como lo hacen en todas partes del mundo, pero no creemos estas distorsiones tan grandes que se han venido creando en el país.

El segundo tema que quiero comentar, es el tema de rentas de trabajo y rentas de capital, en realidad nosotros si estamos tomando una diferencia en la propuesta muy grande, porque como explicó Leonardo Villar, nosotros estamos proponiendo que los beneficios tributarios por excepciones o deducciones especiales que tienen las rentas de las personas naturales, tengan unos topes, esos topes son o porcentuales, o absolutos, pero son diferentes para las rentas de trabajo y las demás. De acuerdo a una tradición, que ya hemos venido teniendo en el país, que las rentas de trabajo por lo general se gravan de manera mucho más clara, es mucho más difícil de evadirlas, entonces se les dan algunas prerrogativas especiales, nosotros proponemos mantener eso y por eso el límite porcentual de todos estos beneficios para las rentas de capital, o para rentas mixtas es solo del 10% y para las rentas del trabajo estaría en 35%. Entonces sí hay una diferencia fundamental en la propuesta en el tratamiento de rentas de trabajo y de capital a favor a las rentas de trabajo.

Algo que también se logra cuando por primera vez se propone gravar los dividendos, que son la parte más importante de las rentas de capital que hay en el país y también se propone ajustar un poco la tributación de las ganancias de capital, que es otra parte muy sustancial de los ingresos de capital, entonces ahí hay equilibrio que se busca, se busca restablecer un equilibrio entre rentas de trabajo y rentas de capital.

El tercer tema que quería mencionar es el del IVA y en este tema, quiero hacerle una consideración a los honorables Representantes, los países del mundo que hoy día son considerados modelos como Estados de bienestar, Como Estados que le proveen a sus ciudadanos servicios públicos de calidad, de forma universal, que tienen muy buena infraestructura y que están creciendo mucho, son países que utilizan el IVA, como una base fundamental de su tributación para poder hacer todo eso que hacen por los ciudadanos, me refiero por ejemplo a los países escandinavos, donde las tasas de IVA están entre 22 y 25%, con muy pocas excepciones, prácticamente sin excepciones y nadie dice que esos IVAS en Noruega o en Suecia o en Dinamarca o en Finlandia, sean regresivos; porque el gasto que permiten financiar es un gasto que está beneficiando a

la comunidad toda y de manera muy particular a la clase media y a las clases populares. Y ese es un punto que también quisiera enfatizar, algo muy importante que ha pasado en la economía colombiana, en los últimos 15 años es que por primera vez podemos hablar de una clase media en el país, por las definiciones del banco mundial, más o menos un 30% de nuestra población ha llegado a ser de clase media.

Una de las características de los países que tienen clase media importante en el mundo es que la clase media obtiene servicios de calidad del Estado, pero paga por ellos tributando, porque si la clase media no tributa, el Estado no tiene forma de darles servicios de calidad. Entonces lo que nosotros estamos viendo en otros países de América Latina, es que la clase media está exigiendo servicios de calidad, lo que está pidiendo no es que no le graven, lo que está pidiendo son servicios de calidad y eso es lo que pide la clase media en Europa y eso es lo que pide la clase media en los Estados Unidos, entonces eso es algo que creo que tenemos que pensar diferente, la clase media los que somos de clase media tenemos que contribuir porque si no quién va a contribuir.

Y finalmente un punto menor sobre el IVA de la llamada “canasta básica”, aquí comenzamos y fui personalmente responsable en parte de esto, cuando introdujimos el IVA por primera vez en el año 74, en crear un rubro de IVA exento, para lo que llamábamos la canasta familiar, al principio eran muy poquitas cosas, con el tiempo son muchísimas y el efecto que eso tiene es el siguiente:

Primero: El IVA, recauda muy poco.

Segundo: Esas exenciones están beneficiando principalmente las clases de ingresos más altos, hay un trabajo de Fedesarrollo que lo demuestra.

Tercero: No es cierto que esos bienes de la canasta familiar no estén gravados, todos aquellos que están excluidos, están gravados, porque tienen gravamen en los insumos con los cuales se produjeron, que quedan en el precio del producto. Lo que no sabemos es ¿en cuánto están gravados?, pero lo que estamos proponiendo es que haya una tarifa básica de 5% que permita acreditar eso que se paga en los insumos y que es una tarifa muy baja y que facilita la vida, además la DIAN está gastando un tiempo absurdo en manejar devoluciones y vive haciendo defraudes de devoluciones todo el tiempo y es por eso, es por la cantidad de exenciones que hay en el IVA.

Entonces la razón por la cual nosotros estamos proponiendo eso, no es de recaudo, ese recaudo muy poquítico esa parte, la parte que recauda es la subida del 16 al 19 o de lo que estaba antes en el 5 al 10, esa es la que da recaudo y esos no son los bienes de la canasta familiar. Lo de la canasta familiar se propone es como un mecanismo esencialmente técnico y de modernización y de control del Estado del tributo, y si se considera necesario compensar de alguna manera el efecto sobre los sectores de ingresos más bajos, que habría que calcularlo, hay maneras cómo eso se podría hacer.

El último punto que quiero hacer, es sobre el impuesto a la gasolina. Este es un tema que creo que la única razón por la cual es un tema sensible en Colombia es porque los dos países con los impuestos más bajos a la gasolina, pues no más bajos, son negativos, los

impuestos son subsidios, son nuestros dos vecinos Venezuela y Ecuador. Son dos países que les ha dado por malgastar su riqueza, dándole a las clases medias y altas, unos subsidios mayores en Venezuela. En Venezuela el subsidio de la gasolina vale más que todas las misiones sociales. Entonces hablando de socialismo siglo XXI y el subsidio más grande era para clases medias y clases de ingreso alto, pero nosotros no queremos copiar ese sistema de Venezuela, miren a lo que ha llevado eso.

Entonces nosotros debemos mirar en el caso del impuesto de la gasolina a lo que hacen los países serios, los países europeos, los Estados Unidos, los países del Cono Sur y todos tienen impuestos a los combustibles mucho más altos que Colombia, nosotros ponemos esos datos en el informe y vemos que Colombia está cerca de la mitad del nivel de los impuestos a los combustibles en que están en otros países. No proponemos doblarlo, proponemos aumentarlo 30%, y que más adelante realmente no son altos, lo que pasa es que son altos comparados con Venezuela y Ecuador, pero no comparado con lo que hace el resto del mundo, sobre todo en una época en que el mundo está consciente del problema de las emisiones de gases invernadero, de los temas de cambio climático, en que el país estaba haciendo una serie de compromisos sobre esa base.

Entonces esas eran las consideraciones que quería dejarles en adición, digamos a la presentación que Leonardo Villar ha hecho de forma extraordinaria a nombre de todos nosotros, muchas gracias. En eso Bonilla, va a ser unos comentarios sobre la parte territorial.

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

El doctor Ricardo Bonilla, que nos complace además, porque ha sido muy juicioso y vino a la anterior, muchas gracias, por nuevamente venir a acompañarnos doctor Bonilla.

Una proposición, antes doctor Bonilla, que vamos a aprobar de una vez para ir avanzando en estos temas. Doctora Elizabeth.

**Hace uso de la palabra la señora Secretaria de la Comisión Tercera de Cámara, doctora Elizabeth Martínez Barrera:**

Sí señor Presidente. Como una de las conclusiones del Debate, una proposición suscrita por el señor Presidente Alejandro Carlos Chacón y el doctor Zabaraín, Vicepresidente de esta Célula Congresional.

#### **Proposición**

“Créese una Comisión Accidental que se llamará: Subcomisión estudio para la Futura Reforma Estructural Tributaria, esta trabajará de la mano del Gobierno y sectores económicos y sociales en los planteamientos y propuestas de la Comisión de Expertos. Sustentada según Decreto 0327 de 2015 y la Ley 1739 de 2014”.

Firman los Representantes Alejandro Carlos Chacón y Armando Zabaraín. Leída la Proposición señor Presidente.

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Se deja en consideración. Se abre la discusión. Se cierra la discusión, ¿doctora Elizabeth?

**Hace uso de la palabra la señora Secretaria de la Comisión Tercera de Cámara, doctora Elizabeth Martínez Barrera:**

Ha sido aprobada señor presidente.

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Perfecto doctor Bonilla. Muy honrados de nuevamente tenerlo por acá doctor.

**Hace uso de la palabra el doctor, Ricardo Bonilla miembro de la Comisión de Expertos, para la elaboración de la propuesta tributaria al Gobierno nacional:**

Gracias Presidente. Como ya lo dijo Leonardo Villar y Guillermo Perry, la Comisión está dispuesta e interesada en que esta discusión sobre el informe se profundice, se avance en todos los frentes y se pueda llegar a discutir de manera amplia el proyecto que finalmente presente el Congreso.

No voy a hablar más de los temas nacionales, sí quiero decirles a ustedes que lo que se está buscando efectivamente es una reforma estructural que devuelva la equidad al sistema tributario, que elimine beneficios y distorsiones y que combata fuertemente la evasión y la elusión, pero combatir la elusión, no es un problema meramente administrativo, es un problema de reformar todo lo que está permitiendo esa evasión y esa elusión, el régimen simplificado en el IVA, el hecho de que muchos productos no graven, no estén gravados, el hecho de que los colombianos no declaremos, o no declaren, el hecho de que las empresas tengan excesivos beneficios unas y otras no; todo eso, es un marco cultivo, a la evasión y a la elusión, de eso no voy a decir nada más. Importante que la Comisión Tercera de la Cámara, haya tomado referencia respecto qué hacer con los impuestos territoriales.

El diagnóstico de la Comisión Tributaria es muy preciso. Tenemos excesivos número de impuestos, tasas y contribuciones para un recaudo poco efectivo; departamentos tienen 12 impuestos, 20 tasas y contribuciones, recaudan 8 billones, frente a los 120 del país. Municipios tiene 15 impuestos, 20 tasas y contribuciones, recaudan 16 billones; claro, aquí sacan la cabeza Bogotá, Medellín y Cali, porque Bogotá, Medellín y Cali hicieron la tarea en material predial y en materia de industria y comercio.

Pero de resto no, entonces el primer elemento de referencia es, le pedimos al Congreso, simplifique esto, dejemos solamente los impuestos más representativos y volvámoslos eficientes. En el caso de los departamentos, con que tengamos cuatro es suficiente y cuatro son los del consumo: Consumo de bebidas, licores y cigarrillos; el impuesto de vehículos llevándolos a motos, es decir extendiéndolo a las motos; el impuesto de registro y la sobretasa a la gasolina y el diésel, con eso tendrían suficiente los departamentos, pero bien organizados de tal manera que eliminemos el resto de cosas y organicemos administrativamente también la Secretaría de Hacienda.

Y en el caso de los municipios, algo similar, nos podemos quedar con cuatro, industria y comercio requiere alguna modificación, sí, sí la requiere pero hay que mirar cómo se organiza; predial, este impuesto es muy importante y es hoy el que genera más inequidad en el país, más inequidad, porque están pagando más predial los pobres, porque los predios de mayor valor están desactualizados catastralmente, no están avaluados en lo que es y por lo tanto están pagando unos impuestos simbólicos, eso hay que resolverlo.

Quedarnos con un tercero que es, todos los impuestos derivados del urbanismo y los impuestos derivados del urbanismo se relacionan con delineación urbana, plusvalía, tasas de edificabilidad, cosas sobre las cuales se ha venido trabajando y que puede incluir una modificación de los estatutos de valorización, hoy ese estatuto de valorización que existe en el país, es muy enredado. Con ese tercero, ese paquete tercero, tenemos.

Y el cuarto, la misma sobretasa a la gasolina y al diésel que genera otro. El resto los podemos eliminar y dos impuestos que no deben existir, pero que se han aprobado aquí: Las estampillas es una epidemia, hay 250 estampillas diferentes y la contribución de obra pública; eso recauda en promedio billón seiscientos mil millones de pesos, entre todos los departamentos y todos los municipios. A eso hay que darle una salida distinta, porque como ustedes ya bien lo entendieron y lo explicaron es un impuesto antitécnico que está encareciendo la contratación, lo están pagando los contratistas, pero realmente lo está asumiendo la administración cuando contrata, porque al contratista le dicen, oiga, recuerde que tiene que pagar las estampillas, póngalo ahí, asúmalo; ¿qué tal que le pusiéramos ese 5% de contribución de obra pública al metro de Bogotá?, ¿usted sabe cuánto significa?, ¿más las dos estampillas que tiene Bogotá? 7% más en el metro, si el metro vale 14 billones, ese 7% ¿saben cuánto es? más de 700 mil millones de pesos. Ahí estamos encareciendo solamente esa obra, entonces eso es lo que hay que resolver. Muchas gracias. Y estamos prestos a acompañarlos en las discusiones.

**Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:**

Gracias doctor Ricardo Bonilla. Les voy a contar la programación que tenemos para el Foro queremos concertar la cita con ustedes y con el Gobierno, Ministro, Director de la DIAN y Comisión de Expertos, los temas que iríamos a tratar: IVA, Renta y CREE, entidades sin ánimo de lucro, subsidios, excepciones y tributación territorial.

La idea es que en esos cinco o seis temas que los vamos a pasar por escrito de pronto cada miembro o alguno, escojan un miembro de la Comisión de Expertos porque será uno de los temas a discutir con los sectores que tengan que ver con ese régimen o tributación. Entonces, queremos a través de la Mesa Directiva, concertaremos la cita con ustedes y con el Gobierno para saber qué pueden hacerlo y estemos preparados para enfrentar, no solamente los sectores económicos, sino a la sociedad civil frente a los planteamientos que se están haciendo.

La Comisión queda abierta para que los compañeros Representantes que quieran hacer parte por supuesto lo hagan, ya vemos que el doctor Bonilla va a escoger Finanzas Territoriales y el doctor León Darío, que es nuestro experto aquí también, que fue alcalde seguramente. Ministro, entonces tratemos en los próximos días de definir una fecha y organizar porque queremos y creo que toda la sociedad civil y empresarial de Colombia está esperando que el país ya más o menos conozca ¿qué es lo que se está planteando?, ¿por qué es que se plantea?, ¿por qué de la necesidad? y que conozcan también de parte de los congresistas ¿por qué es que puede o no gustar algunos de los planteamientos o si definitivamente como se vio aquí, quedaron muy identificados con la Comisión de Expertos en su gran mayoría a excepción del IVA?, que por supuesto a muchos no nos gusta.

Muchas gracias Ministro por encontrarse aquí, Director de la DIAN y a la Comisión de Expertos muy gentil por acompañarnos y doctor Bonilla dispénsenos la oportunidad pasada que vino por acá, que me contaron también, no tuve la oportunidad de estar. Un abrazo y muchas gracias.

Se levanta la sesión y se cita para mañana a las 10:00 a. m.

**Hace uso de la palabra la señora secretaria de la Comisión Tercera de Cámara, doctora Elizabeth Martínez Barrera:**

La sesión se levanta a las 01:40 p. m.  
ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO  
Presidente Comisión Tercera Constitucional



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA  
Secretaria General Comisión Tercera Constitucional