



INFORME

Reforma Tributaria Colombia 2018

SEPTIEMBRE
2018



DIRECTORIO
LEGISLATIVO



DIRECTORIO
LEGISLATIVO
FOR THE AMERICAS

ÍNDICE

1. Resumen ejecutivo
2. Reformas tributarias en Colombia desde 1990
3. La propuesta de Duque
4. La propuesta de Cambio Radical
5. ¿Qué rol jugarán Cambio Radical y los demás partidos en el Congreso?
6. Composición actual del Congreso
7. Composición actual de la Comisión Tercera
8. ¿Cómo se desarrollará el debate en el Congreso?
9. Consideraciones finales

1. Resumen ejecutivo

Desde 1990 hasta hoy, se han presentado por lo menos **14 reformas tributarias en Colombia**, es decir, **un promedio de una reforma cada 22 meses**. La idea de realizar reformas tributarias se ha convertido en una práctica habitual para los gobiernos colombianos; **cada gobierno desde 1986 ha realizado al menos una en su mandato**, con un máximo de 4 reformas por mandato en el caso de los ex Presidentes de la República Álvaro Uribe (2002-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2018).

El nuevo gobierno (2018-2022) también anunció su intención de llevar a cabo una reforma tributaria. En el marco de los comicios presidenciales que tuvieron lugar los pasados 27 de mayo -primera vuelta- y 17 de junio -segunda vuelta-, el ganador de la contienda y **actual Presidente de la República Iván Duque (Centro Democrático) prometió introducir al Congreso Nacional una reforma tributaria** en caso de ser elegido.

Duque argumentó que esto sería necesario para **estimular a las empresas e incentivar la competitividad**, así como para **hacer frente al déficit fiscal del país**, actualmente en 3.1% del Producto Bruto Interno. La meta del mandatario es recaudar cerca de 25 billones de pesos (aproximadamente US\$ 8 mil millones) para el gasto público de 2019.

A un mes de haber asumido la presidencia, **Duque y su equipo se encuentran todavía trabajando en su proyecto de ley**. Se espera que éste sea radicado en el Congreso para antes del comienzo del receso legislativo el 16 de diciembre. Entre tanto, el partido independiente **Cambio Radical ha presentado su propio proyecto de reforma tributaria**.

En un escenario donde **Duque no tiene garantizada una mayoría legislativa, tendrá que consensuar con otros partidos** para conseguir su apoyo, lo cual **acarreará probablemente modificaciones** a la idea original del oficialismo. Asimismo, al no contar Cambio Radical con suficientes legisladores por sí solo, **costrarán importancia el Partido Liberal y el Partido Social de la Unidad Nacional**, los dos partidos independientes más cercanos al gobierno.

2. REFORMAS TRIBUTARIAS EN COLOMBIA DESDE 1990

LEY 6 DE 1992

El Presidente César Gaviria (Partido Liberal; 1990-1994) impulsa una reforma tributaria que:

- Obliga a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE) a pagar impuesto a la renta
- Sube la tarifa general de IVA del 12% al 14% en 5 años
- Elimina el impuesto al patrimonio

LEY 488 DE 1998

El Presidente Andrés Pastrana (Partido Conservador; 1998-2002) impulsa una reforma tributaria que:

- Lleva el IVA a 15% para 1999.
- Crea el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) de 2 pesos colombianos (US\$ 0.00065) por cada 1000 pesos de transacción (US\$ 0.32).

LEY 49 DE 1990

El Presidente Virgilio Barco Vargas (Partido Liberal; 1986-1990) impulsa una reforma tributaria que:

- Reduce el número de contribuyentes obligados a declarar impuesto a la renta.
- Sube la tarifa general de IVA del 10% al 12%.
- Introduce reducciones arancelarias

LEY 223 DE 1995

El Presidente Ernesto Samper (Partido Liberal; 1994-1998) impulsa una reforma tributaria que:

- Introduce tasas marginales al impuesto a la renta del 20% y 35% a personas naturales y del 35% a personas jurídicas.
- Sube el IVA al 16%.

LEY 633 DE 2000

El Presidente Andrés Pastrana (Partido Conservador; 1998-2002) impulsa una reforma tributaria que:

- Sube la tarifa general del IVA al 16%.
- Sube el GMF de 2 pesos (US\$ 0.00065) a 3 pesos (US\$ 0.00097) cada 1000 pesos de transacción (US\$ 0.32).

2. REFORMAS TRIBUTARIAS EN COLOMBIA DESDE 1990

LEY 863 DE 2003

El Presidente Álvaro Uribe (Primero Colombia; 2002-2010) impulsa una reforma tributaria que:

- Aumenta el GMF de 3 pesos (US\$ 0.00097) a 4 (US\$ 0.0013) por 1000 pesos (US\$ 0,32) para 2004-2007.
- Crea el impuesto al patrimonio para 2004-2006: 0.3% para patrimonios mayores a \$3.000 millones (US\$ 1 millón).
- Introduce la sobretasa en renta del 10% (2004-2006).
- Crea la deducción por inversión del 30%.

LEY 1370 DE 2009

El Presidente Álvaro Uribe (Primero Colombia; 2002-2010) impulsa una reforma tributaria que:

- Reduce del 40% al 30% la deducción en renta de las inversiones en activos fijos productivos.
- Lleva el impuesto al patrimonio de 1,2% a 2,4% para patrimonios mayores a \$3.000 millones (US\$ 1 millón) y de 4,8% para patrimonios mayores a \$5.000 millones (US\$ 1.6 millones)

LEY 788 DE 2002

El Presidente Álvaro Uribe (Primero Colombia; 2002-2010) impulsa una reforma tributaria que:

- Sobretasa del 10% en 2003 y 5% al impuesto de la renta desde 2004.
- Nuevas rentas exentas.
- Marchitamiento gradual de tratamientos preferenciales para el impuesto a la renta.

LEY 1111 DE 2006

El Presidente Álvaro Uribe (Primero Colombia; 2002-2010) impulsa una reforma tributaria que:

- Elimina la sobretasa en renta a partir del 2007.
- Reduce la tarifa de renta de personas jurídicas al 34% en 2007 y 33% en 2008.
- Aumenta del 30% al 40% la deducción por inversión
- Elimina el impuesto de remesas.
- Lleva el impuesto al patrimonio de 0.3% a 1.2% para patrimonios mayores a \$3.000 millones (US\$ 1 millón)

LEY 1430 DE 2010

El Presidente Juan Manuel Santos (Partido Social de la Unidad Nacional; 2010-2018) impulsa una reforma tributaria que:

- Elimina la deducción por inversión.
- Elimina progresivamente el GMF: de 4 pesos (US\$ 0.0013) a 2 pesos (US\$ 0.00065) cada 1000 pesos de transacción en 2014 (US\$ 0,32), 1 peso (US\$ 0.00032) en 2016 y desaparecerá en 2018.

2. REFORMAS TRIBUTARIAS EN COLOMBIA DESDE 1990

LEY 1739 DE 2014

El Presidente Juan Manuel Santos (Partido Social de la Unidad Nacional; 2010-2018) impulsa una reforma tributaria que:

- Mantuvo gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) con una tarifa de 4 pesos (US\$ 0.0013) por 1000 pesos gastados hasta 2018 (US\$ 0.32), para iniciar su desmonte gradual a partir de 2019.
- Crea la sobretasa al CREE. Este tributo tendrá aplicación desde el año 2015 hasta el 2018.

LEY 1819 DE 2016

El Presidente Juan Manuel Santos (Partido Social de la Unidad Nacional; 2010-2018) impulsa una reforma tributaria que:

- Aumenta el IVA de 16% a 19%.
- Elimina el CREE y la sobretasa del CREE para personas jurídicas.
- Reduce el impuesto a la renta para personas de manera gradual de 40 % a 33 % en 2019.

LEY 1607 DE 2012

El Presidente Juan Manuel Santos (Partido Social de la Unidad Nacional; 2010-2018) impulsa una reforma tributaria que:

- Crea el impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE).
- Servicios gravados con la tarifa del cinco por ciento (5%).
- Establece una clasificación de personas naturales en empleados y trabajadores por cuenta propia.
- Crea dos sistemas presuntivos de determinación de la base gravable del Impuesto Mínimo Alternativo - IMAN- e Impuesto Mínimo Alternativo Simple IMAS.

REFORMA EN NÚMEROS

- El IVA ha sufrido un total de 6 modificaciones, pasando del 10% en 1990 al 19% desde 2016.
- El impuesto a la renta varió en sus alcances y porcentajes; asimismo, se crearon y desmantelaron numerosas sobretasas.
- La recaudación tributaria pasó del 9% en 1990 al 19,8% del PIB en 2016.
- Se creó el Gravamen a los Movimientos Financieros, que fue aumentando progresivamente de 2 a 4 pesos.

3. La propuesta de Duque



¿Qué propone Duque?

Si bien el Presidente manifestó que todavía está trabajando en los detalles del proyecto de ley, se han adelantado los siguientes puntos:

- **Simplificación del sistema tributario** para empresas y personas naturales.
- **Digitalización** de las plataformas tributarias, **automatización** de los procesos de devolución, e implementación de la **factura electrónica**.
- **Reducción de la tasa impositiva del sector privado** del 33% actual al 27% o el 28%
- **Exención de renta por cinco años** para impulsar la creación de empresas y emprendimientos.
- **Medidas contra la evasión**. Respecto de esta medida, Duque no ha especificado si se tratará de todas las empresas o sólo las del sector de Tecnología de la Información y las Comunicaciones (TIC).
- **Seis días sin IVA al año** para abaratar los precios, a fin de permitirle a los comercios liquidar su stock y aumentar sus ventas.
- **Aquellos que ganen 50 millones de pesos** (U\$ 16.115 aprox.) mensualmente pasarán de aportar 2,5 millones de pesos (U\$ 800 aprox.) a **aportar 4 millones de pesos** (U\$ 1210 aprox.). Se estima así un ingreso de 3 billones de pesos (U\$ 1 mil millones aprox.).

Divergencias dentro del gabinete de Duque

En el marco de un acto gubernamental, el **ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla manifestó su intención de bajar los impuestos de renta a las empresas y subirlos a las personas naturales**; también aseguró que propondrá al Congreso **gravar con IVA todos los productos de la canasta familiar y hacerle devoluciones a los hogares más vulnerables** con el fin de frenar la regresividad.

Estas **medidas resonaron negativamente** en la opinión pública, puesto que **contradecían directamente los dichos del Presidente de la República**. Durante la campaña presidencial, Duque mantuvo que el proyecto de reforma tributaria no aumentaría los impuestos a personas naturales; incluso, el entonces aspirante presidencial dijo que era factible reducir el IVA general, actualmente en 19%.

Frente a las críticas que suscitaron estos anuncios, **Duque buscó distanciarse**, afirmando que **“la última palabra del proyecto de reactivación económica la tiene el Presidente antes de ser presentado al Congreso”**. Asimismo, Duque hizo un llamado a concretar una reforma que sea equitativa, donde **“el más pobre sea el que más se beneficie, y no los más ricos”**.

Los dichos de Duque dejan entrever **divergencias en el oficialismo respecto del proyecto de reforma tributaria**. Esto permite explicar **por qué aún no se ha presentado el proyecto de ley al Congreso**. Asimismo, se prevé que **los demás partidos políticos tendrán en cuenta esta situación para hacer escuchar sus propios intereses al momento de votar la ley**.

4. La propuesta de Cambio Radical



El 15 de agosto la bancada del partido Cambio Radical (30 representantes y 16 senadores de un total de 171 y 108 respectivamente) presentaron un [proyecto de ley](#) que propone una reforma tributaria. Se prevé que en las próximas semanas comience su trámite parlamentario en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

¿Qué propone el proyecto?

- **La reducción de la tarifa del impuesto de renta para las empresas, que se reduciría desde el 33% actual hasta un 30%.**
- **El gravamen a los movimientos financieros** (que estipula un arancel de aproximadamente US\$ 0.0014 cada US\$ 0.35 gastados en toda transacción) se tratará como un cobro anticipado del impuesto sobre la renta.
- **El Impuesto de Industria y Comercio (ICA) y el impuesto complementario de avisos y tableros** se tratarán también como un descuento tributario en el pago del impuesto sobre la renta. El ICA depende de los municipios, y varía según la actividad:
 - **Para el caso de la industria**, estipula un **gravamen mensual de entre 0,2 y 0,7%** a todos los ingresos brutos de la comercialización de la producción.
 - **Para el caso de las actividades comerciales y de servicios**, estipula un **gravamen mensual de entre 0,2 y 0,10%** al promedio mensual de ingresos brutos obtenidos en el año anterior.
 - **El impuesto complementario de avisos y tableros comprende** la colocación de vallas, avisos, tableros y emblemas en la vía pública, lugares públicos o privados que sean visibles desde el espacio público, así como la colocación de avisos en cualquier clase de vehículos. **Se declara en conjunto con el de Industria y Comercio a la tarifa del 15% sobre el valor del impuesto de Industria y Comercio.**
- **La eliminación de todos los descuentos sobre la renta a excepción de aquellos por impuestos pagados en el exterior y los recursos donados a las Entidades Sin Ánimo de Lucro.**
- **La exención de impuestos a los fondos de inversión, fondos de valores y fondos comunes.** Lo que se mantendrá gravado son las utilidades o remuneraciones que las firmas administradoras de dichos fondos obtengan por su gestión.

5. ¿Qué rol jugarán Cambio Radical y los demás partidos en el Congreso?

En el marco del Estatuto de Oposición, **todos los partidos** políticos deben **posicionarse dentro del Congreso como oficialista, independiente, u opositor**. El Estatuto de la Oposición establece las reglas de debate en las sesiones legislativas según la posición de cada partido, a fin de ordenar la discusión y favorecer el diálogo parlamentario. El establecimiento de las posiciones partidarias pueden ser modificadas una sola vez en período de gobierno en vigencia, que en el caso actual durará hasta el 2022.

Acompañando al partido gobernante Centro Democrático estarán el **Partido Conservador** y el **partido oficialista anterior, el Partido Social de la Unidad Nacional** así como el **Movimiento Independiente de Renovación Absoluta, Colombia Justa Libres y Opción Ciudadana**. En total, el **oficialismo sumará 82 representantes y 53 senadores**, de un total de 171 y 108 respectivamente.

El **Partido Liberal y Cambio Radical serán los partidos independientes**. En conjunto, tendrán **65 representantes y 30 senadores**. En la **oposición**, se posicionaron **Alianza Verde, Polo Democrático Alternativo, Lista de la Decencia, las F.A.R.C., la Coalición Alternativa Santandereana, el MAIS, las Autoridades Indígenas de Colombia y los Consejos Comunitarios Negras Playa Renaciente y La Mamuncia**. En total, la oposición sumaría en **25 curules en el Senado, y 24 curules en la Cámara de Representantes**.

6. Composición actual del Congreso

Cámara de Representantes

Senado



171

Oficialismo: 82
representantes

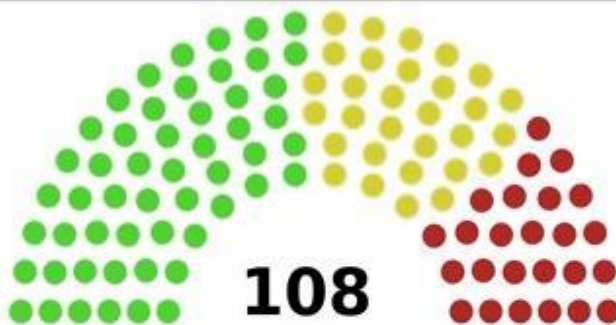
Independientes: 65
representantes

Oposición: 24
representantes

Centro Democrático: 32 representantes
Partido Conservador: 21 representantes
Partido Social de la Unidad Nacional: 25 representantes
MIRA: 1 representante
Colombia Justa Libres: 1 representante
Opción Ciudadana: 2 representantes

Cambio Radical: 30 representantes
Partido Liberal: 35 representantes

Alianza Verde: 9 representantes
Polo Democrático Alternativo: 2 representantes
Lista de la Decencia: 3 representantes
F.A.R.C.: 5 representantes
Consejo Comunitario La Manuncia: 1 representante
Consejo Comunitario Negras Playa Renaciente: 1 representante
Coalición Alternativa Santanderana: 1 representante
MAIS: 2 representantes



108

Oficialismo: 53
senadores

Independientes: 30
senadores

Oposición: 25
senadores

Centro Democrático: 19 senadores
Partido Conservador: 14 senadores
Partido Social de la Unidad Nacional: 14 senadores
MIRA: 3 senadores
Colombia Justa Libres: 3 senadores

Cambio Radical: 16 senadores
Partido Liberal: 14 senadores

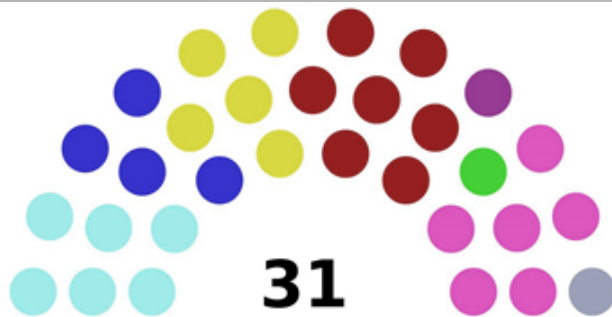
Alianza Verde: 9 senadores
Polo Democrático Alternativo: 5 senadores
Lista de la Decencia: 4 senadores
F.A.R.C.: 5 senadores
Autoridades Indígenas de Colombia: 1 senador
MAIS: 1 senador

Haga click [aquí](#) para ver el listado completo de senadores.

Haga click [aquí](#) para ver el listado completo de representantes

7. Composición actual de la Comisión Tercera

Cámara de Representantes



Senado



<u>Oficialismo:</u>	<u>Independientes</u>	<u>Oposición:</u>	<u>Oficialismo:</u>	<u>Independientes</u>	<u>Oposición:</u>
16	: 12	3	8 senadores	: 4 senadores	3 senadores
representantes	representantes	representantes			
es		es			
● Centro Democrático: 6 Rep.	● Cambio Radical: 5 Rep.	● Alianza Verde: 1 Rep.	● Centro Democrático: 3 Sen.	● Cambio Radical: 1 Sen.	● Alianza Verde: 1 Sen.
● Partido Conservador: 4 Rep.	● Partido Liberal: 7 Rep.	● Lista de la Decencia: 1 Rep.	● Partido Conservador: 2 Sen.	● Partido Liberal: 3 Sen.	● Lista de la Decencia: 1 Sen.
● Partido Social de la Unidad Nacional: 6 Rep.		● F.A.R.C.: 1 Rep.	● Partido Social de la Unidad Nacional: 3 Sen.		● Colombia Justa y Libres: 1 Sen.

Haga click [aquí](#) para ver el listado completo de senadores de la Comisión Tercera.

Haga click [aquí](#) para ver el listado completo de representantes de la Comisión Tercera:

8. ¿Cómo se desarrollará el debate en el Congreso?

Frente a este escenario, el **oficialismo se encuentra a 2 senadores de alcanzar la mayoría en el Senado** (donde el **quórum es 55** y su **bloque comprende 53 legisladores**). En el caso de la Cámara de Representantes, el bloque oficialista comprende **82 diputados**, en un hemiciclo cuyo **quórum es de 86**. No obstante, **el oficialismo sí cuenta con mayoría legislativa en las Comisiones Terceras de ambas cámaras**, las encargadas de tramitar los proyectos de reforma tributaria. **En cada una, el bloque legislativo oficialista cuenta con 8 Senadores y 16 Representantes** de un total de **15 y 31** respectivamente.

Estos números le permiten al oficialismo tramitar la reforma tributaria con facilidad en ambas comisiones. Sin embargo, en vistas de que no cuenta con mayoría en las cámaras del Congreso, **tendrá que negociar con los demás partidos para arribar a una reforma tributaria consensuada**, de modo tal de agilizar el trámite parlamentario en las plenarios. En este contexto, debido al **peso que ostenta entonces Cambio Radical** (30 Representantes y 14 Senadores), se espera que **el proyecto de reforma tributaria que radicarón sea tenido en cuenta en las negociaciones** para la redacción de la reforma tributaria oficialista.

Por otro lado, **la coalición oficialista depende de la cohesión interna del Partido Social de la Unidad Nacional** (25 representantes y 14 senadores). En el escrutinio en donde este partido **decidió aliarse al oficialismo con 25 votos a favor de un total de 41**, los 16 parlamentarios disidentes anunciaron sus intenciones de negociar con otros partidos, a fin de **discutir la posible ruptura del partido**. Este escenario afectaría gravemente al oficialismo, ya que lo forzaría a **recurrir aún más al apoyo de otras fuerzas parlamentarias**.

9. Consideraciones finales

- Las diferencias al interior del gobierno de Duque indican que **el gobierno todavía se encuentra trabajando en el proyecto de ley**. Se prevé que el mismo sea **presentado para antes del 16 de diciembre**, fecha de cierre del período legislativo.
- Si bien Duque no tendrá mayores problemas para alcanzar quórum en las Comisiones Terceras de ambas cámaras, la dinámica cambia en los recintos legislativos. El oficialismo deberá negociar entonces **con los demás partidos para arribar a una reforma tributaria consensuada de modo tal de agilizar el trámite parlamentario en las plenarios**.
- **La mayoría oficialista depende de la cohesión interna del Partido Social de la Unidad Nacional**, que no está garantizada de momento. En caso de concretarse la ruptura dentro de este partido, los dos partidos independientes **-Partido Liberal y Cambio Radical-** jugarán un rol clave en las modificaciones.
- **El proyecto de Cambio Radical será clave en las negociaciones**, en la medida en que Duque requiere del apoyo de otros partidos para avanzar su plan de gobierno.
- **La propuesta de Cambio Radical puede ser imitada por otros partidos**, de modo tal que sus intereses sean tenidos en cuenta en las discusiones.

ARGENTINA

BUENOS AIRES

Avenida Entre Ríos 258 3E,
Buenos Aires (1079), Argentina.
Tel. + (5411) 5218-4647

E.E.U.U.

MIAMI

1101 Brickell Avenue, South
Tower, 8th Floor, Miami, Florida
(33131). Tel. +1 (786) 828-0675