



ACTA N° 006-2022

CONSEJO TÉCNICO DE LA CONTADURÍA PÚBLICA – CTCP

COMITÉ DE EXPERTOS TRIBUTARIOS

En la ciudad de Bogotá D.C., el día dieciocho (18) de agosto de 2022, siendo las 07:00 a.m., se reunieron a través de la plataforma TEAMS, los miembros del Comité de Expertos Tributarios, para atender la convocatoria efectuada por parte del Consejo Técnico de la Contaduría Pública - CTCP.

ORDEN DEL DÍA:

- 1- Saludo de bienvenida y Verificación de los asistentes**
- 2- Aprobación del acta de la reunión anterior (5 reunión)**
- 3- Análisis del proyecto de Reforma Tributaria 2022**
- 4- Proposiciones y varios**

DESARROLLO

1. Saludo a los asistentes

El CTCP y el Presidente del Comité , da la bienvenida a los miembros del Comité.

A esta reunión asistieron los siguientes Miembros actuales del Comité:

Oscar Torres Mendoza	Orlando Rocha
Juan José Rodríguez Arbeláez	Jaime Monclou
Gabriel Vásquez Tristancho	Carlos Arturo Rodríguez Vera
Diego Casas M.	Alba Lucía Orozco
José Hernán Florez	Miguel Ángel García López
Olga Viviana Tapias	Juan Zuluaga



Oswaldo Pérez	Jaime Enrique Zambrano Sandoval
Didier Andrés Marulanda Calderón	Gustavo Humberto Cote Peña
Johana Rincón	

Equipo CTCP

Edgar Hernando Molina Barahona
Miguel Ángel Díaz Martínez
Paola Andrea Sanabria González
Mauricio Avila Rincón
Jairo Enrique Cervera Rodríguez
Jorge Andrés Patiño Jiménez
Jimmy Jay Bolaño Tarrá

2. Aprobación del acta de la reunión anterior (5 reunión)

Se manifiesta estar acorde con el acta del comité anterior.

3. Análisis del proyecto de Reforma Tributaria 2022

El Dr. **Jimmy Jay** comenta que la idea es empezar a debatir en torno al proyecto de reforma tributaria presentado por el Congreso.

El Dr. **Gabriel Vásquez** hace una contextualización general sobre el proyecto de reforma, señalando que existían algunos indicios sobre el proyecto que ya se conoce, de ahí que exista material para realizar el análisis de las disposiciones propuestas, frente a las cuales, adelanta, considera que no se trata de una reforma tributaria estructural.

Comenta la participación que va a tener en el Foro Mundial, en el que va estar en representación de Latinoamérica, donde va a abordar el tema de los ingresos tributarios desde la perspectiva del mejoramiento del nivel de recaudo en relación con los niveles de evasión y la elusión, donde se está haciendo énfasis en el aumento del recaudo a través de la formalización. Por otro lado, menciona que las reformas tributarias dejan de lado el componente de egresos, donde en los países de Latinoamérica hay una distorsión muy importante por los índices de corrupción, afectando sustancialmente la credibilidad de la recaudación, motivando el no pago de los impuestos.

Existen otros temas como medio ambiente, educación, comportamiento del PIB, que incluso hay otras afectaciones como por ejemplo el déficit fiscal que generó la pandemia, donde aún existen subsidios para mejorar el comportamiento de la economía, que aún no se ha recuperado los niveles pre pandemia, donde Colombia ha sido una excepción frente al



comportamiento de la economía, qué si bien se ha recuperado, existen aún aspectos por evaluar.

Considera que dentro del proyecto de reforma existe una presentación tímida sobre las limitaciones de los beneficios tributarios al 3%.

En relación con la modificación propuesta al impuesto de renta de personas naturales, comenta que en algunos casos que ha analizado, ha visto que el salario de bolsillo en algunos ejecutivos se vería afectado en más de un 55% con esta propuesta, tomando como parámetro la tarifa de renta, como la retención, seguridad social, más otros costos inherentes cuando se reciben estos salarios, lo que significa que el ejecutivo solo recibiría un 45% en efectivo.

En su opinión en las personas de cinco millones hay asimetrías en varios países en cuanto a la tabla propuesta, dado principalmente porque en algunos países la seguridad social se toma como parámetro de tributación, lo cual no se hace en el caso colombiano, y este componente tiene un alto impacto.

Por otro lado, comenta que estuvieron en Medellín reunidos para la integración de estas propuestas, donde señala que desde la ANDI se están construyendo unas bases sobre las cuales se haga esta o cualquier reforma tributaria, de tal forma que se mejore la calidad de las propuestas en torno a la tributación.

Al analizar propuestas de reformas tributarias de países emergentes, se revisaron tres países, a partir de lo cual se concluyó que tienen en común que parten de los indicadores de pobreza para justificar recaudo, sistema que ha venido usando Colombia en la justificación de sus reformas tributarias; a partir de este análisis reflexiona que esto no es una justificación suficiente para una reforma tributaria, por considerarlo que el hecho que existan unos sectores con debilidades muy fuertes es una característica propia de los países emergentes; situación que contrasta con reformas de países desarrollados de derecha donde las reformas se presentan en busca de proteger la inversión y en gobiernos con tendencias progresistas, se sustentan en la proyección social.

El **Dr. Miguel Ángel García** manifiesta estar de acuerdo con el Dr. Gabriel, donde enfatiza que la propuesta de reforma no aborda la problemática en torno a atacar la corrupción y evasión que vive el país, sino se enfoca en gravar las personas que ya están en el radar tributario que ya están tributando y a tarifas altas, eliminando exenciones que van a afectar gravemente a la clase media trabajadora.

El **Dr. Oscar Torres** – Considera que desde este Comité deberíamos tener dos enfoques para analizar la reforma, donde sugiere generar un pronunciamiento oficial por parte de este Comité. El primero es identificar si en la reforma propuesta existen vicios de legalidad



que podrían llegar a ser declarados inconstitucionales por la Corte, y el segundo eje, identificar artículos que pueden ser contraproducentes.

Frente al segundo eje, considera necesario hacer una mención especial sobre las pensiones, donde, considera que el impuesto de renta no debería gravar el ahorro de las personas, enfatizando que las pensiones constituyen per se la devolución de los aportes que se hicieron durante la vida laboral del aportante; en este punto hace la diferenciación entre el régimen de ahorro individual y el de prima media; donde considera que al pensionarse, lo que se hace es devolver a valor presente los aportes que se hicieron en su momento, lo que en su opinión, la parte que exceda a la devolución de aportes, no debería gravarse, en cambio el exceso devuelto es lo que debería quedar sujeto a impuestos. A diferencia de sistemas preferenciales de pensiones, donde si se evidencia un enriquecimiento para el pensionado, como es el caso de las pensiones de expresidentes y congresistas. Finalmente la resalta el tema de dividendos, donde considera que podría llegar a existir hasta una triple tributación.

El **Dr. Gabriel Vásquez** – Comenta que ha identificado tres vicios de constitucionalidad, donde considera que un aporte valioso de este Comité sería la identificación de los mismos.

La **Dra. Alba Lucia** – Considera pertinente precisar el objetivo de los comentarios que desde este comité se van a formular y de esta forma delimitar el enfoque de los mismos. Frente a los temas constitucionales, ha observado algunos, pero no los tiene enlistados, dentro de las normas con tintes de inconstitucionalidad, comenta algunas facultades de la DIAN para determinar algunos elementos de la base gravable que le preocupan, por ejemplo, el Artículo 60 del proyecto de reforma que le da la facultad a la DIAN para establecer topes estimativos de costos y gastos deducibles), de esta manera, sería la DIAN la que va a decir hasta donde se van a deducir los costos y gastos, es decir, estaría definiendo la base gravable del impuesto.

Por otro lado, resalta algunos temas generales pero muy preocupantes entorno al proyecto, por ejemplo, la acumulación de la cédula general con la cédula de dividendos y las ganancias ocasionales, porque al meterlos en una sola base llegarían a gravarse hasta un 39%, lo que hace que ganancias extraordinarias aumenten significativamente la tasa de tributación.

Otro tema que preocupa es el impuesto al patrimonio, hay unos que dicen que el articulado habla del patrimonio líquido, que es una noción fiscal, pero revisando la exposición de motivos del proyecto, considera que se pretende gravar es el valor contable de las acciones. Si estamos hablando del patrimonio fiscal o patrimonio contable estamos hablando de bases muy diferentes; donde el patrimonio contable involucra reservas, utilidades acumuladas, no necesariamente realizadas, de ahí que considere importante que se aclare, si se pretende gravar el patrimonio fiscal o el patrimonio contable, y pone el ejemplo de los fondos de inversión colectiva, fondos de capital privado, fiducias, los seguros con componente de ahorro, donde se habla del patrimonio neto subyacente, surgiendo la duda, si en estos casos, de igual forma, se estaría hablando de componentes contables?



Le preocupa de igual forma que en la misma propuesta, se incluye un artículo que pretende sancionar con inexactitud los movimientos contables tendientes a disminuir el patrimonio que se realicen antes de la entrada en vigencia del impuesto al patrimonio, donde si se va a revisar constitucionalidad, se estaría hablando de sanciones sobre actuaciones que se ejecutarían antes de la vigencia de la ley.

Por otro lado, le preocupa, la disposición que pretende gravar a las empresas extranjeras cuanto tienen presencia económica significativa en el país, disposición que entiende busca gravar la economía digital, sin embargo, en la forma en que quedo redactada, al decir que, si tiene ingresos de clientes colombianos por encima de 1.189 millones, podría llegar a gravar por ejemplo a los proveedores de bienes del exterior, que podrían tener ingresos por encima de este valor.

Adicionalmente, le parecería útil que se definiera en el régimen simple de tributación como va a manejar el impuesto al patrimonio pues no encuentra pautas claras, pues considera que serían sujetos al impuesto al patrimonio sin embargo dentro de la declaración del simple no existe la obligación de incluir el patrimonio, entonces le preocupa como se va a materializar para ellos la base gravable del impuesto.

Concluye en que la reforma a su juicio está concentrada en los mismos de siempre, y conspira contra la actividad económica y el empleo, que suma tarifas altas de renta en personas naturales, más tarifas altas en personas jurídicas, más impuestos a los dividendos, más impuesto al patrimonio, lo que desencadenaría en impuestos imposibles de cumplir por los mismos de siempre. Observa que no existen medidas claras para la formalización, lucha contra la evasión y la corrupción.

El **Dr. Didier Marulanda** – Comenta que le preocupan varios aspectos del proyecto de reforma, recuerda el documento 28 del PNUD donde concluyen que Colombia recauda muy poco violando los principios tributarios, es decir, pasando por encima de los empresarios y de las personas naturales. Aunque no está de acuerdo con todo lo mencionado, resalta que nuestro Estatuto Tributario es bastante extenso, que se presta a diferentes interpretaciones que no son muy claras, generando un desgaste para la Administración al emitir conceptos y a nosotros los tributaristas realizamos un análisis que genera diferentes puntos de vista.

En esta reforma tributaria encuentra diferentes situaciones complejas que consideran atropellan al contribuyente, resaltando por ejemplo, la falta de estabilidad tributaria, desincentivando la inversión, en este aspecto pone de presente el desmonte del régimen ZESE, la economía naranja, que evidencia una falta de política de Estado, desincentivando la inversión de personas naturales empresarias.

Resalta el tema de la retroactividad, donde existen varias disposiciones dentro de la reforma, que consagran consecuencias sobre actuaciones desarrolladas antes de la vigencia de la ley.

Observa que se dejan algunos aspectos a la reglamentación, bien sea decretos o resoluciones, donde le preocupa la facultad dada a la DIAN para establecer el sistema de



facturación de impuestos por ejemplo de renta, de IVA, impuestos al consumo, considerando que no está claro el camino bajo el cual se desarrollará esta facultad.

Concluye, qué por el artículo de la reforma, teme que revivan impuesto a las remesas, con otro nombre.

El **Dr. Juan José** en línea con la propuesta de comentar los problemas de constitucionalidad del proyecto de reforma, comenta el requisito de internacionalización para las zonas francas, que se busca imponer con la reforma, podría tener problemas con tratados internacionales de la OMC, particularmente el GATT, y con el artículo 338 de la Constitución, en la medida que se condiciona la aplicación de la tarifa a unos requisitos que imponga el Gobierno por Decreto sin mayor regulación legal. Este es uno de los puntos que como empresariado más preocupa.

Menciona acogerse a los comentarios manifestados en el Comité. Resaltando la presión tributaria que hoy están sufriendo las personas jurídicas, y en general al empresariado, que actualmente está representada en 4,6 puntos del PIB, y la idea, manifiesta es que esto no siga aumentando, de ahí que, si el Gobierno decide reducir los beneficios, como han recomendado los expertos, esta medida se debería compensarse con la reducción de la tarifa general de renta, o con la posibilidad de tomar como descontable en IVA el IVA pagado en activos fijos reales productivos; buscando la generalización de estas medidas para que alcancen más empresas y todas pueden tener mejor flujo de caja.

La posición de la ANDI es que se mantenga la neutralidad tributaria.

Ahora, considera que si se van a eliminar beneficios se debe revisar en detalle cómo va a ser el régimen de transición, pues existen muchas interpretaciones sobre el último artículo de proyecto de reforma propuesto, por ejemplo, si el requisito de internacionalización de zonas francas, aplica para las zonas francas que ya fueron reconocidas, o por el contrario si solo aplica para las zonas francas que sean calificadas con posterioridad a la ley, para las inversiones en nuevas plantaciones forestales surge la duda para cuales va a aplicar la eliminación renta exenta, que pasa con los proyectos en desarrollo de vivienda VIS y VIP aplica o no la renta exenta. Si se van a eliminar los beneficios tributarios es un tema de política pública, pero si se deben respetar y garantizar los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas, e incluso las legítimas expectativas deberían ser objeto de protección. En este punto, cobra relevancia el respeto por los contratos de estabilidad jurídica celebrados.

Frente a al cambio de la tarifa de las ganancias ocasionales, la preocupación no solo está en la reposición futura de activos, la cual se dificulta con este gravamen adicional, sino que adiciona, el impacto que tendría frente a los estados financieros de este año, particularmente en el cálculo del impuesto diferido que actualmente está calculado con una tarifa del 10% y con esto pasaría a recalcularse con una tarifa del 30%, siendo este un impacto relevante e inmediato para los obligados a llevar contabilidad.



Sobre la propuesta que el impuesto al patrimonio grave las inversiones en acciones sobre el valor intrínseco y no sobre el costo de adquisición, concuerda con lo mencionado por la Dra Alba, resaltando que es un tema muy preocupante, por estar gravando utilidades que no se han realizado; donde si se tiene en cuenta la tributación de la persona jurídica al 35%, más dividendos que pueden estar gravados hasta el 39%, más impuesto a las ganancias no realizadas vía impuesto al patrimonio, implicaría una triple tributación, lo que significaría llegar a niveles confiscatorios de imposición.

En cuanto al aumento del impuesto a los dividendos, resalta no solo impacta a los residentes sino a los no residentes, quienes pasan de una tarifa del 10% al 20% cambiando las condiciones bajo las cuales se realizó la inversión; por otro lado, esta situación incentivaría que los colombianos usen estructuras en el exterior para invertir en Colombia, pues los extranjeros quedarían gravados a una menor tarifa que los colombianos, lo que considera es un mensaje equivocado.

Por otro lado, comenta que es una reforma muy agresiva con el mercado de valores, al eliminar el ingreso no constitutivo de renta por las utilidades en la enajenación de acciones que cotizan en bolsa y por la capitalización de utilidades de las sociedades que cotizan en bolsa, lo que eran dos impulsos muy importantes, entonces comenta el sector se vería gravemente minado.

En cuanto al sector extractivo, considera que los impactos predecibles son bastante altos, particularmente por la eliminación de la posibilidad de tomar como deducción las regalías pagadas, las cuales constituyen un costo importante para este sector; así como el nuevo impuesto indirecto sobre las exportaciones de oro, carbón y petróleo, situación que nos haría menos competitivos, por tanto propone que se evalúe dicha propuesta, pues si se quiere gravar al sector una medida técnica sería la imposición directa para las empresas que generan mayores utilidades, pues al ser un impuesto indirecto, lo que hace es que nuestros productos sean menos competitivos a nivel internacional.

Frente a los umbrales propuestos en el nuevo impuesto, comenta que el sector del oro le manifestó que dicho umbral no cubre los costos de producción.

La **Dra. Olga Viviana Tapias** manifiesta estar de acuerdo con los comentarios que han surgido en el comité; precisando dos aspectos sobre la forma en que se pretenden gravar a las personas naturales, donde al limitar los beneficios, pareciera migrar de un impuesto a las ganancias a un impuesto sobre los ingresos. Ahora, con la limitación a los beneficios se estaría generando un cambio de conducta desincentivando el ahorro y la compra de vivienda, medidas muy importantes para un sector priorizado en el país, como es el sector de la construcción. Por otro lado, señala que la limitación de los beneficios podría afectar una garantía constitucional como es el mínimo vital, pues el 25% exento de las rentas laborales se ha visto como la medida tributaria que busca proteger dicha garantía, de ahí que con la limitación propuesta esta garantía se vería fuertemente afectada.

Por otro lado, considera que la forma en que esta redacta la norma sobre la "presencia económica significativa" bajo la cual se configura un establecimiento permanente, generaría



una distorsión en el sistema, pues, se busca gravar con una tarifa de retención en la fuente del 20%, cuando bajo el sistema actual los establecimientos permanentes tributan por las rentas que le sean atribuibles, teniendo las mismas obligaciones que un contribuyente colombiano.

De igual forma, observa un retroceso al migrar la tributación de los establecimientos permanentes de las "rentas atribuibles" a delimitarlas solo a las "rentas de fuente nacional que le sean atribuibles", es decir, se limitaría la base sobre la cual los establecimientos permanentes tributan, generando así un tratamiento diferenciado frente a quienes realizan su actividad a través de una filial versus los que realizan la actividad empresarial a través de un establecimiento permanente.

Finalmente, considera que esta medida es un retroceso, tomando en consideración que con esta se busca gravar a las empresas altamente digitalizadas, situación frente a la cual, Colombia se comprometió a adoptar la solución de dos pilares para gravar la economía digital propuesta por la OCDE. De ahí que se esté tomando una medida unilateral para atacar un problema global, lo cual la OCDE ha querido desincentivar.

El Dr. **Gabriel Vásquez** resume los puntos que se podrían tener problemas de inconstitucionalidad, por el artículo 338:

- El impuesto al patrimonio que castiga las actuaciones del año anterior
- Las facultades que le están dando al Gobierno para que vía decreto se delimiten la base gravable y la tarifa para algunos contribuyentes del impuesto de renta.
- Limitaciones de costos y deducciones que no atienden a los principios constitucionales que deben gobernar el sistema tributario.
- Hay unas que no están explícitas, como es la legislación de formulario, simplemente porque el formulario no está habilitado para aplicar una disposición concreta.

Precisa que esta reforma tributaria es una propuesta de recaudo, pues no encuentra que este orientada a tecnificar o a desarrollar los principios del sistema tributario.

El **Dr. Gustavo Cote**, considera se han hecho planteamientos muy serios y objetivos sobre la reforma tributaria. En este contexto resalta la finalidad de la reforma tributaria, la cual está orientada específicamente a buscar mayor recaudación, siendo coherente con lo señalado en la campaña del gobierno entrante. Desde el punto de vista técnico, considera nos corresponde comentar las deficiencias que desde el punto de vista técnico trae el articulado propuesto, en función de los principios tributarios.

Considera que el esfuerzo de este grupo debe orientarse en buscar propuestas que permitan conciliar esa necesidad recaudatoria frente al contenido mismo de la reforma, buscando generar propuestas alternativas a las excesivas cargas que se están proponiendo a nivel de personas naturales y las empresas y que ayuden a esa necesidad de recaudo.

Recuerda el esfuerzo realizado por este comité frente al proyecto de reforma presentado en el año 2020, donde se presentaron unas propuestas de articulado, particularmente en racionalización del tema sancionatorio, tema que no se observa haya sido tocado por este



proyecto de reforma, pues estas inequidades generadas por incumplimientos de orden formal, persisten en nuestro sistema, y que considera importante que se incluya dentro del documento que este comité va a proponer y que a su juicio necesariamente debe ser ajustado.

El **Dr. Gabriel Vásquez** considera que debemos hacer una presencia dentro del contexto que estamos hablando, pues al ser parte del Gobierno, por conducto del Consejo Técnico, debemos procurar advertir las posibles inconstitucionalidades en pro de mejorar las propuestas realizadas. Sobre el esfuerzo que ya se realizó, considera pertinente retomar estas propuestas, qué si bien no es el propósito de la reforma, si son de suma importancia en el contexto de las fiscalizaciones que actualmente estamos viviendo.

El **Dr. Miguel Ángel** comenta que el documento que se preparó el año pasado, fue presentado ante el Ministro y el Presidente, quien se comprometió a que iba a presentarlo para su estudio ante las comisiones terceras del Congreso. Esperamos que se logre mejorar el sistema sancionatorio que ha sido gravoso para las pymes.

El **Dr. Gabriel Vásquez** considera que al ser parte del Consejo Técnico no sería prudente acercarnos a través del Congreso u otros canales, sino que se debería buscar una interlocución válida.

El **Dr. Jaime Monclou** comenta estar en línea con los comentarios que se han manifestado en el Comité; considera que estamos retrocediendo o empeorando, porque básicamente se está atacando al mismo grupo de contribuyentes, hasta el punto de asfixiarlos, lo que va a ser un pilar de desmotivación de inversión colombiana, y que puede generar un deseo de cambiar de residencia fiscal, buscando tributar en otras jurisdicciones, llevando a su caudal tributario a otras jurisdicciones que los van a recibir con los brazos abiertos; llegando al punto que hasta Estados Unidos se considere como una jurisdicción de baja tributación en Colombia, lo que va en contra de la tendencia en el mundo, que busca incentivar la inversión. Esto considera es un problema bastante delicado, pues al atacar al mismo grupo de contribuyentes, afectaría el consumo, pues las personas que están viendo aumentada su tributación son las que generan el consumo formal.

Considera que se está haciendo una reforma tributaria política y netamente recaudatoria, sin embargo, los efectos en la economía pueden ser muy delicados, como el aumento del desempleo, la disminución de inversión extranjera y el éxodo de contribuyentes; por ejemplo, una operación de fusión o escisión que antes era atractiva a una tarifa del 10%, ahora con tarifas al 30% pueden resultar excesivamente gravosas. Lo que también va a tener un impacto en el impuesto diferido.

Le preocupa bastante las tarifas agregadas socio sociedad.

El Dr. Gabriel sugiere un comité de redacción de esta acta para generar el documento para el Gobierno para hacer la presencia en la discusión a partir de este comité.

4. Proposiciones y varios



Se deja la constancia sobre la aprobación del acta anterior.

Siendo las 8.45 de la mañana se cierra la reunión

GABRIEL VÁSQUEZ TRISTANCHO

Presidente

OLGA VIVIANA TAPIAS

Secretario

Proyectó: Olga Viviana Tapias