



12 de marzo de 2012

## El sentido de la reforma tributaria

María Mercedes Cuéllar  
Presidente

Daniel Castellanos García  
Vicepresidente Económico  
+57 1 3266600  
dcastellanos@asobancaria.com

**Resumen.** El Gobierno está preparando una reforma para modificar el régimen tributario vigente. Los estudios sobre éste han establecido que es complejo, poco progresivo, inequitativo, ineficiente, distorsionador, no muy competitivo e inestable. Sin embargo, después de la última reforma de finales de 2010, ese régimen está generando unos ingresos suficientes para garantizar la sostenibilidad fiscal. Por este motivo, la reforma no pretende aumentar las tasas de los impuestos, sino corregir algunas fallas de la estructura actual.

Los esfuerzos deben concentrarse en simplificar el Estatuto, para reducir los costos administrativos de la tributación en Colombia, cerrar los canales de evasión y elusión y aumentar la productividad y eficiencia de los impuestos. Se ha señalado que la reforma contendrá una disminución de la carga tributaria de las empresas, la eliminación de muchos beneficios y exenciones en el impuesto de renta —que ya habrían cumplido sus propósitos— y una menor dispersión en las tarifas del IVA, junto con un incremento de la base tributaria. Menores exenciones y beneficios mejorarían también la equidad y la progresividad. Los mayores recaudos que pueden lograrse con estas medidas quizá permitirían remover en alguna medida gravámenes antitécnicos y distorsionantes. La eliminación de estos impuestos permitiría aumentar la tasa de crecimiento potencial de la economía, disminuir la tasa de desempleo natural y la informalidad, al tiempo que contribuiría a aumentar la inclusión financiera.

La actual estructura tributaria entorpece la actividad y desestimula la innovación financiera. De este modo, dificulta la profundización y la inclusión financieras. En algunos casos el problema es la existencia de impuestos distorsionantes, como el GMF. O en otros, la inexistencia de un marco tributario claro y estable, como en el caso de la inversión de portafolio, las operaciones cambiarias y los derivados. Para remediar algunas de los obstáculos más protuberantes de la estructura actual para el desarrollo financiero, la banca colombiana tiene cinco propuestas que considera importante incluir en la reforma tributaria integral. En primer lugar, es deseable que establezca un marco fiscal claro y no discriminatorio para la inversión extranjera de portafolio. En segundo lugar, es necesario efectuar modificaciones al GMF para que no afecte el costo de las operaciones cambiarias. En tercer lugar, es aconsejable reglamentar el tratamiento fiscal para las operaciones con derivados. En cuarto lugar, se debe buscar la simplificación del pago del impuesto del ICA. Por último, se propone apoyar la inclusión financiera promoviendo la aceptación de las tarjetas de crédito y débito y del dinero electrónico como medios de pago.

Para suscribirse a Semana Económica  
por favor envíe un correo electrónico a  
[ameija@asobancaria.com](mailto:ameija@asobancaria.com) o visítenos en  
<http://www.asobancaria.com>

## El sentido de la reforma tributaria

**Daniel Castellanos** Aprovechando el buen momento de la economía y la excelente evolución de los ingresos públicos, el Gobierno se apresta a presentar una nueva reforma tributaria, que será especial por diversas razones. La primera es que no busca incrementar el recaudo. Este gobierno llevó a cabo una “minirreforma” en 2010, que lo mejoró de manera sustancial en 2011. Una segunda es que esta circunstancia se presta para que la nueva reforma tributaria sea, esta vez sí, “estructural”. La tan cacareada reforma estructural ha sido una larga aspiración colombiana, que no se ha podido llevar a cabo porque no ha sido posible conciliar los distintos intereses privados. En consecuencia, perdura una estructura tributaria que todos los analistas califican como ineficiente e inequitativa.

**Miguel Medellín**

El Gobierno ha llegado con vacilaciones a aceptar que la reforma es necesaria. Es natural. Toda reforma tributaria tiene costos políticos. Y todas las administraciones quieren evitar incurrir en ellos si no es absolutamente necesario. Si bien concordamos con que una reforma tributaria estructural es necesaria, la dificultad radica en definir con precisión qué es una reforma estructural. Si bien todos estamos de acuerdo en que la actual estructura es mala, los acuerdos desaparecen cuando se trata de definir qué es una buena reforma tributaria. Esto impone retos políticos considerables al paso de la reforma, que en el pasado han probado ser insuperables.

En esta Semana Económica hacemos tres cosas: (1) recordamos los defectos más notables de la estructura tributaria actual, (2) señalamos el posible contenido de la propuesta gubernamental, así como algunos aspectos de eventual debate, y (3) incluimos algunos temas tributarios que son de interés para el sector financiero.

### Debilidades del régimen tributario actual

Un régimen tributario debe ser simple, progresivo, equitativo, eficiente, neutral (no distorsionador), competitivo, estable y garante de la sostenibilidad fiscal. Las frecuentes reformas tributarias llevadas a cabo en Colombia durante las dos últimas décadas —ocho en total—, en la premura por lograr el objetivo de la sostenibilidad fiscal, sacrificaron los demás. Complejos procesos de negociación para satisfacer intereses sectoriales y particulares, junto con la intención de crear un estado de bienestar, plasmada en la Constitución de 1991, condujeron a crear una compleja estructura de las normas tributarias.

El estatuto tributario tiene más de 1.100 artículos y 2.000 normas complementarias. La complejidad genera ineficiencias y distorsiones que suelen ser menores en otros países. De esta manera, no contribuye a mejorar la competitividad de la economía y entorpece el desarrollo de la actividad económica. Además, dificulta su administración e incrementa sus costos operativos, tanto para el fisco como para los contribuyentes (Perry 2010)<sup>1</sup>. En el IVA hay nueve tarifas —desde 0% hasta 45%—, mientras que el estándar internacional es de dos o tres. Las exenciones y la dispersión de las tasas facilitan la evasión y la elusión, que minan la productividad del impuesto. En el de renta los tratamientos preferenciales favorecen también estas prácticas (Fedesarrollo

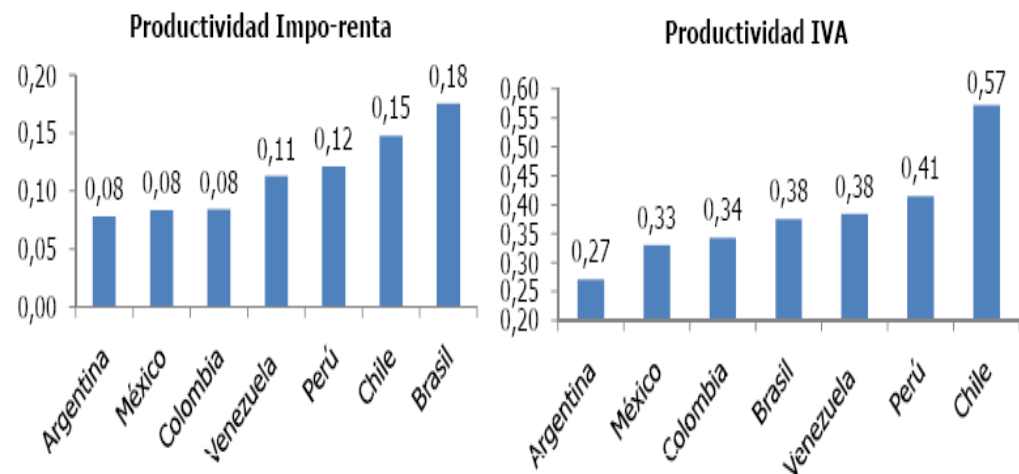
---

<sup>1</sup> Perry, G (2010). “Hacia una Reforma Tributaria Estructural”, Steiner, R. y Traverso, L. (eds.) Propuestas de Política Pública 2010-2014, CAF-Fedesarrollo.

2012<sup>2</sup>). Las exenciones y excepciones de la estructura tributaria actual son amplias y variadas: hay beneficios por fuente de renta (como las pensiones), por tipo de actividad (licores o loterías), por ubicación de la actividad (zonas francas) y por uso de la renta (ahorro para vivienda).

La baja productividad del IVA y del impuesto sobre la renta (gráfico 1) obliga a crear y mantener impuestos distorsionantes para garantizar la sostenibilidad fiscal. Las distorsiones no permiten que los precios den señales adecuadas a los agentes en los mercados de factores, de manera que conducen a asignaciones ineficientes de los recursos.

**Gráfico 1. Recaudo por un punto de impuesto**



Fuente: Perry (2010)

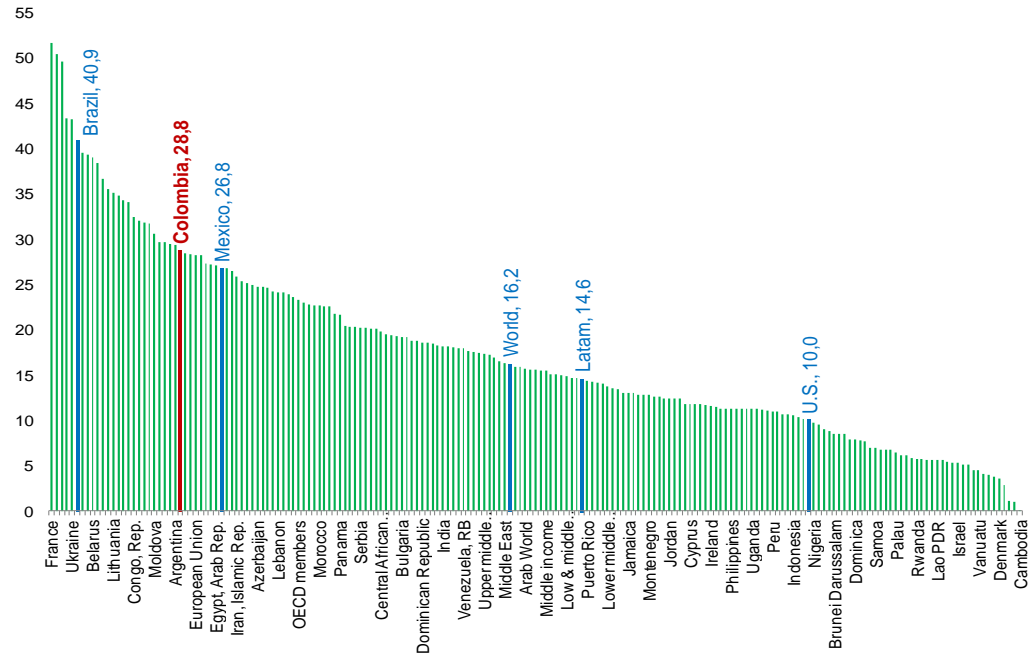
Este es el caso de las contribuciones sobre las nóminas de las empresas para financiar parte del gasto social —como los parafiscales y los aportes a la salud y las pensiones a cargo de los empleadores, que junto con las cesantías, vacaciones y primas representan 58% de un salario—, que encarecen el costo del trabajo. Colombia es uno de los países del mundo en los cuales estos gravámenes son elevados (gráfico 2). Este sobre costo contribuye a mantener altas la tasa de desempleo estructural y la informalidad laboral (gráfico 3). Algo parecido ocurre con el GMF, que estimula la preferencia por dinero en efectivo frente a otros medios de pago, con lo cual se obstaculizan la inclusión y la profundización financieras. El impuesto al patrimonio empresarial desestimula la inversión. De esta manera, estos tributos distorsionantes impiden una acumulación de factores más dinámica, que dificulta incrementar la tasa de crecimiento potencial.

Las exenciones y los beneficios en el impuesto sobre la renta tienen cuatro consecuencias indeseables. En primer lugar, perforan la base. La menor base efectiva deteriora la productividad del impuesto. En segundo lugar, generan inequidad horizontal porque contribuyentes similares tributan a tasas efectivas distintas. En tercer lugar, dificultan el logro de una asignación óptima de los recursos por la dispersión en las tarifas efectivas sectoriales. Por último, obligan a mantener una tarifa relativamente

<sup>2</sup> Fedesarrollo (2012). Tendencia Económica 117, enero de 2012.

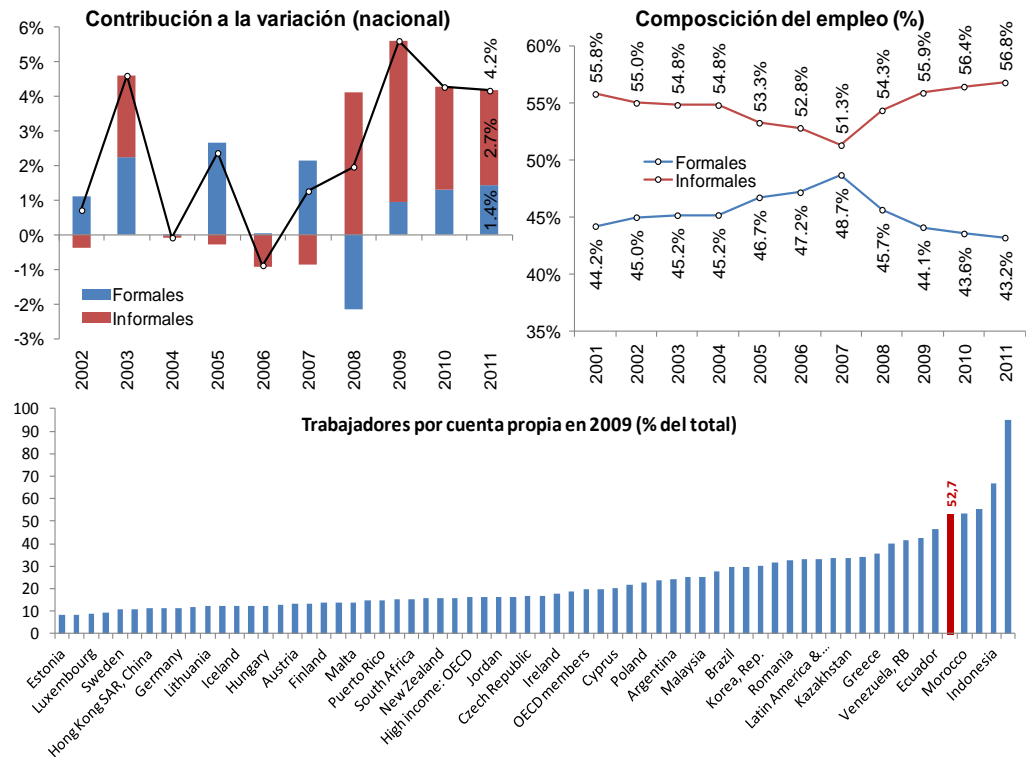
elevada para las firmas, en comparación con los estándares internacionales, lo cual lesiona su competitividad (Fedesarrollo 2012) (gráfico 4).

**Gráfico 2. Gravámenes sobre la nómina como porcentaje de las utilidades empresariales (%)**

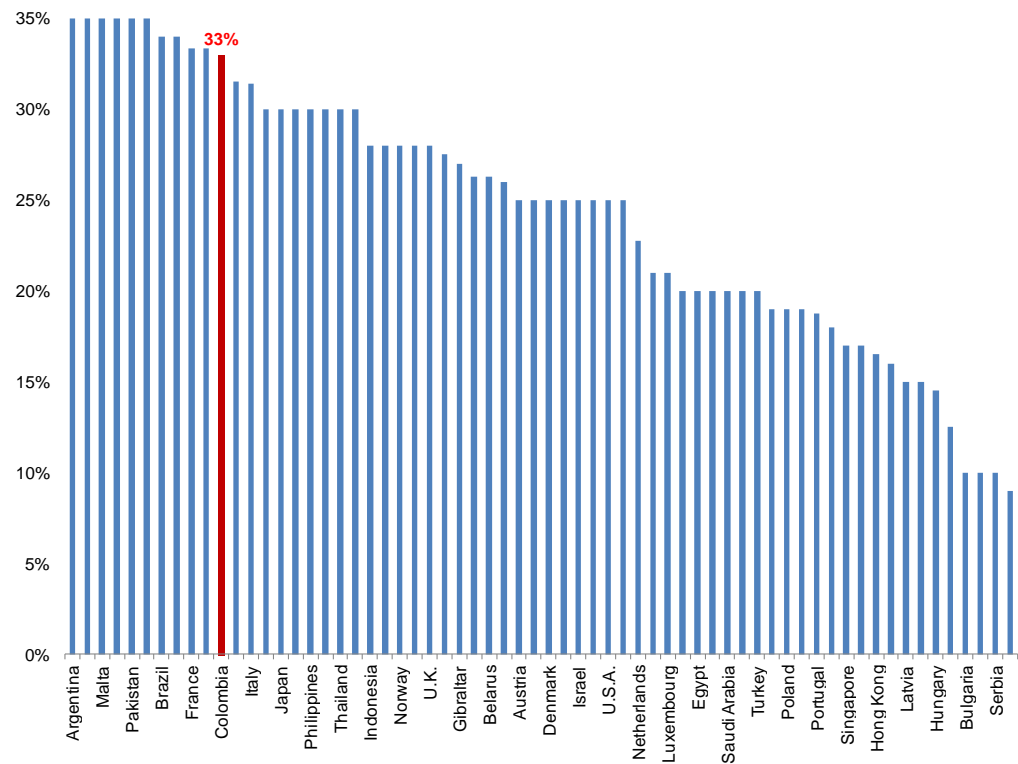


Fuente: Banco Mundial.

**Gráfico 3. Informalidad laboral en Colombia (%)**



Fuente: DANE - Banco Mundial.

**Gráfico 4. Tasa nominal del impuesto sobre la renta corporativa (%)**

Fuente: Banco Mundial.

### ¿Hacia dónde se orientará la reforma?

El contenido de las propuestas del Gobierno aún no se conoce con precisión. Este se ha preocupado de que las discusiones al respecto sean, hasta el momento, a puerta cerrada. Sin embargo, algo se ha filtrado a la opinión pública (ver, por ejemplo, el artículo “Todo o nada” de la revista *Dinero* del pasado 1 de marzo). Al parecer, uno de los diagnósticos clave de la reforma es que hay que bajar los impuestos corporativos para no perder competitividad, y que la única forma fiscalmente sostenible de hacerlo es eliminando exenciones y beneficios. Este diagnóstico no es exclusivo de Colombia: es común en otros países (para una discusión sobre este tema en Estados Unidos, ver el artículo “Corporate tax rates: a useful trim” en *The Economist* del pasado 25 de febrero). Otras ideas que parece estar ventilando el gobierno son la unificación de las tarifas de IVA; gravar los dividendos de los accionistas; introducir más progresividad al impuesto de renta, en especial de las personas naturales, pero también permitiéndoles la deducción de algunos costos (práctica que hoy es más frecuente para las personas jurídicas que para las naturales); simplificar el proceso de declaración, especialmente para las personas naturales; y hacer menos gravosas las retenciones en la fuente, tanto para personas jurídicas como naturales.

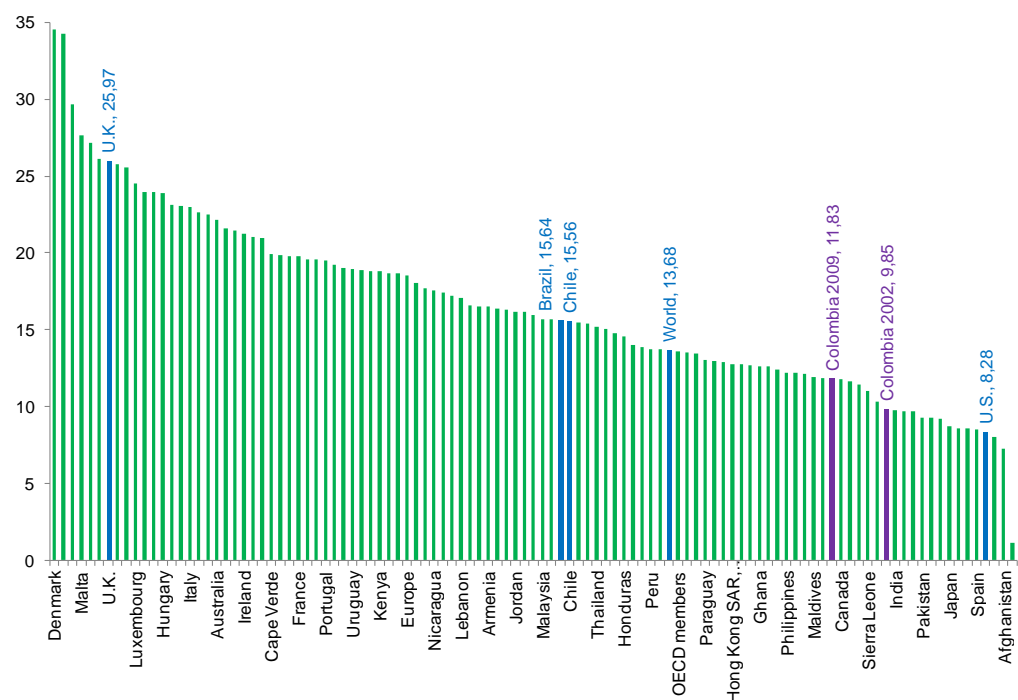
El debate público de la reforma ha sugerido varios temas que deben considerarse en su diseño. El primero es aproximar las tasas nominales de tributación a las efectivas. En Colombia la brecha entre las dos es grande, porque nuestra estructura tributaria está permeada por numerosos y gigantescos agujeros que permiten, tanto legal como

ilegalmente, pagar menos impuestos de los que se debe. Por eso la mayoría de los analistas ha propuesto racionalizar las exenciones y excepciones. El *trade-off* es reducirlas a cambio de disminuir las tasas nominales de tributación. A nadie le gusta que le quiten exenciones y excepciones, a menos que se le plantee con claridad que va a tener menos, pero que también va a pagar impuestos más bajos, de modo que el efecto neto sobre sus egresos tributarios sea aproximadamente cero. Si esa no es la propuesta, la oposición política que enfrentará la reforma hará que fracase.

Parece haber un consenso entre los analistas y el Gobierno en que la segunda línea de trabajo debe ser reducir la evasión y la elusión de los impuestos. En Colombia la carga tributaria (monto total de impuestos recaudados sobre PIB) es muy baja (gráfico 5). En principio el propósito de la reforma no debería ser subirla sino simplificar los procesos tributarios y recaudar la información indispensable para que la gente pague los impuestos que debe.

Otro punto que parece compartir la mayoría de los especialistas es que la reforma debería procurar bajar el impuesto de renta empresarial y racionalizar el IVA. Esto último significa tener menos rangos tarifarios y, quizás, bajar la tarifa, si el recaudo fiscal lo permite. La fracasada reforma tributaria del exministro Carrasquilla se volvió famosa, y políticamente inviable, cuando la propuesta de reducir la renta empresarial vino acompañada de la propuesta de ampliar tanto la base como la tasa del IVA. Esto, en el Congreso, fue leído como cobrarles más a los pobres para poder cobrarles menos a los ricos. Hasta ahí llegó la reforma en esa ocasión. La lección que se deriva de esto es que, con el propósito de viabilizar políticamente la reforma, es muy importante distinguir entre bajarles los impuestos a las empresas y bajarles los impuestos a los ricos. Estas dos son cosas distintas.

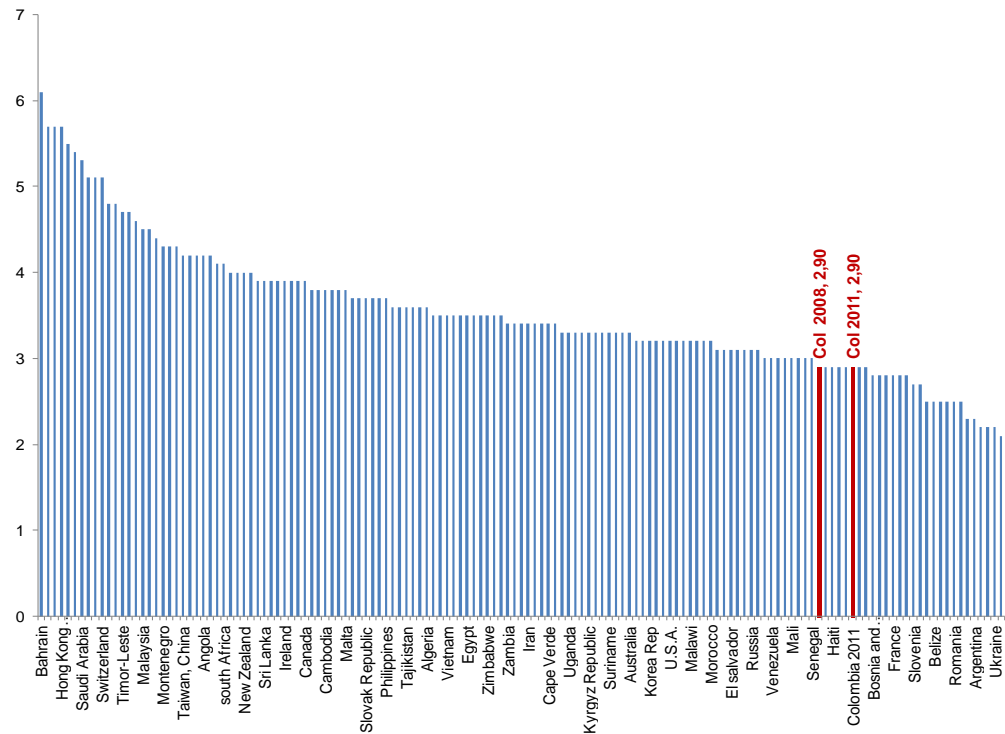
**Gráfico 5. Ingresos tributarios (% PIB)**



Fuente: Banco Mundial.

Muchos expertos e inclusive algunos miembros del Gobierno están de acuerdo en que la base tributaria debe ser más amplia. En la actualidad, la carga tributaria recae sobre una base relativamente estrecha de empresas y personas. Esto tradicionalmente se ha justificado por los bajos ingresos de una importante proporción de la masa empresarial y laboral, pero es necesario que más empresas y personas tributen, así lo hagan a bajas tasas.

**Gráfico 6. Índice de efectos de la tributación sobre la actividad económica  
(1 = muy desestimulante; 7 = no desestimulante)**



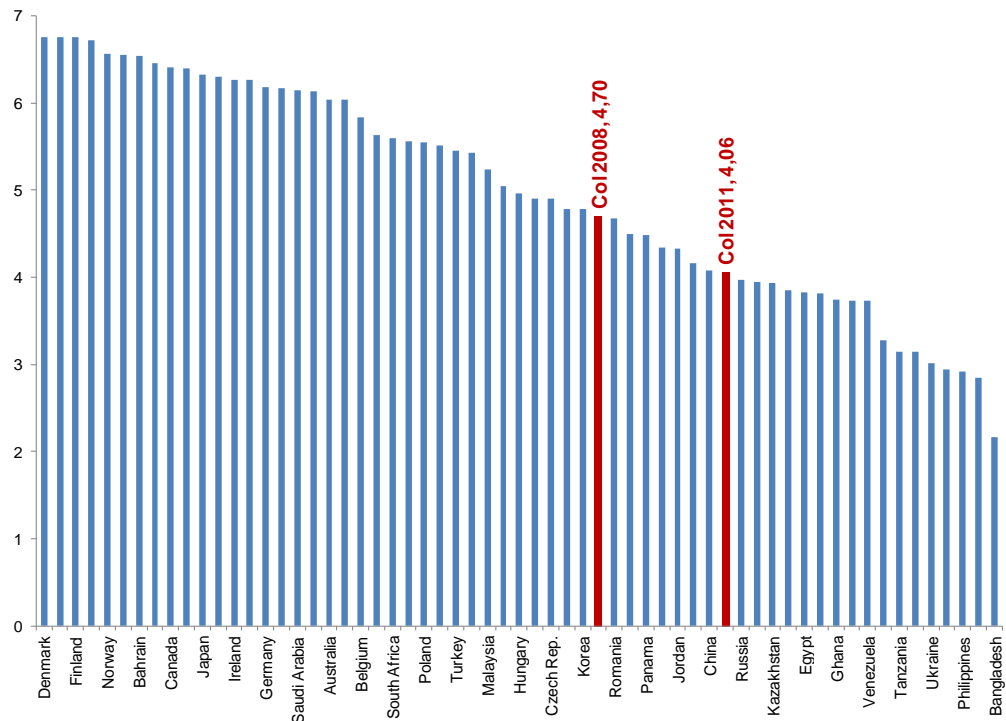
Fuente: Global Competitiveness Report 2011.

Un propósito adicional compartido por el Gobierno y los especialistas es que la nueva estructura tributaria sea amigable con los negocios y con la generación de empleo formal, así como más neutral entre los sectores y con menos distorsiones. De manera desafortunada, en Colombia los ciudadanos tienen la percepción de que los impuestos entorpecen la actividad económica (gráfico 6). Si corrigiera las distorsiones que genera la estructura tributaria actual, la reforma podría dinamizar la acumulación de factores en el mediano plazo, aumentar la tasa de crecimiento potencial y disminuir la tasa de desempleo estructural y la informalidad. Para lograrlo se requiere minimizar en lo posible el papel de los impuestos distorsionantes y reducir el costo tributario de la formalidad. Esto crearía un clima de negocios más favorable, que estimularía la inversión.

El Gobierno y diversos analistas han sugerido que es deseable que la nueva estructura tributaria simplifique los trámites administrativos y reduzca los costos de pagar impuestos. Pagar impuestos se debe volver fácil. La diferenciación entre pagar

retenciones y declarar impuestos se debe reducir. El régimen sancionatorio de la DIAN no debe servir para alentar oportunidades de corrupción. Por su estructura y fallas administrativas, la estructura tributaria actual genera muchas oportunidades para que se lleven a cabo prácticas corruptas (gráfico 7). En sí mismo, el objetivo de la simplificación debería ser uno de los más importantes de la reforma.

**Gráfico 7. Índice de pagos irregulares (sobornos) en el recaudo de impuestos  
(1 = muy común; 7 = poco común)**



Fuente: Global Competitiveness Report 2011.

Otro factor que debe ser considerado es cómo será incorporada la discusión de los impuestos territoriales. El impuesto de industria y comercio (ICA) en particular merece atención, porque se ha vuelto especialmente engorroso de pagar. Algunas propuestas apuntan a sustituir el ICA por unos puntos del impuesto a la renta con destinación territorial. Estas propuestas merecen ser tenidas en cuenta.

Sin embargo, esperar que haya consenso en todos los temas es tal vez demasiado pedir. El Gobierno sabe que, cuando se discute una reforma tributaria, saltan a la palestra diversas posturas, que pueden terminar distorsionando las propuestas. Es aquí donde la misma definición de reforma tributaria “estructural” empieza a sonar distinta para todo el mundo: todos estamos de acuerdo en que una reforma tributaria “estructural” es necesaria, pero no todos coincidimos en cuál es su definición.

Incluso si hubiera consenso en las propuestas de que los impuestos corporativos deben bajar, y de que la forma correcta de hacerlo es eliminando exenciones y excepciones, donde no habrá consenso es en la discusión sobre cuáles excepciones deben desaparecer.



Además, estas propuestas abren debates de profundidad, sobre los cuales la posición del gobierno no es clara. Si los impuestos corporativos deben bajar, ¿quiere decir eso que la tributación se debe recargar sobre las personas naturales? ¿Ese es el sentido en el cual se deben entender las propuestas de aumentar la progresividad del impuesto a la renta y de gravar los dividendos de los accionistas? En un país donde los asalariados formales llevan una carga desproporcionada del pago de impuestos, una mayor carga relativa sobre la tributación de las personas naturales tal vez no sea bienvenida. La discusión sobre una nueva reforma tributaria “estructural” nunca será fácil.

### **Temas de interés para el sistema financiero**

La actual estructura tributaria entorpece la actividad y desestimula la innovación financiera. De este modo, dificulta la profundización y la inclusión financieras. En algunos casos el problema es la existencia de impuestos distorsionantes, como el GMF. O en otros, la inexistencia de un marco tributario claro y estable, como en el caso de la inversión de portafolio, las operaciones cambiarias y los derivados.

Para remediar algunas de los obstáculos más protuberantes de la estructura actual para el desarrollo financiero, la banca colombiana tiene cinco propuestas que considera importante incluir en la reforma tributaria integral. En primer lugar, es deseable que establezca un marco fiscal claro y no discriminatorio para la inversión extranjera de portafolio. En segundo lugar, es necesario efectuar modificaciones al GMF para que no afecte el costo de las operaciones cambiarias. En tercer lugar, es aconsejable reglamentar el tratamiento fiscal para las operaciones con derivados. En cuarto lugar, se debe buscar la simplificación del pago del impuesto del ICA. Por último, se propone apoyar la inclusión financiera promoviendo la aceptación de las tarjetas de crédito y débito y del dinero electrónico como medios de pago.

### **Mejoras en el marco tributario para la inversión de portafolio**

Con el propósito de atraer mayor inversión extranjera de portafolio, se debe definir un marco fiscal claro y no discriminatorio entre los inversionistas nacionales y los extranjeros. En el régimen tributario vigente existe inseguridad sobre el tratamiento de los ingresos y los gastos originados en las operaciones de derivados. Además, se practica retenciones excesivas que no pueden ser recuperadas en Colombia ni en el exterior. Por tanto, se propone reconocer dentro de la base fiscal utilizada para efectuar la retención mensual, el efecto de la totalidad de los ingresos y los gastos generados por los derivados y otras operaciones que pueden realizar los inversionistas extranjeros. De manera complementaria se requiere incluir dentro de la base fiscal el reconocimiento del efecto por las fluctuaciones de la tasa de cambio. Hay que evitar la doble tributación sobre una misma renta, obteniendo un descuento tributario por impuestos pagados en el exterior.

Se propone también limitar la deducción de los gastos por derivados contratados con entidades del exterior. Hay un desbalance entre la realidad financiera y la base fiscal, con lo cual no se consulta realmente la capacidad tributaria de los contribuyentes. En el ET actual no existe una regla de territorialidad para las operaciones de derivados con el exterior. En consecuencia, bajo el régimen vigente tiene lugar una inseguridad jurídica respecto al tratamiento fiscal de estas operaciones. La falta de certeza desestimula este tipo de negocios, debido a que muchos países de la región resultan más competitivos

porque no poseen barreras fiscales –retenciones, limitaciones a su deducción– para estas transacciones.

### **Modificaciones al GMF**

El Gobierno Nacional ha considerado que el GMF no debe incidir en el costo de las operaciones de cambio. Por eso las de compra venta de divisas realizadas por los intermediarios del mercado cambiario (IMC) se encuentran exentas. Además, se definió las divisas como un tipo de inversión y se estableció como traslados exentos del impuesto, los movimientos realizados entre cuentas corrientes y cuentas de ahorro para la adquisición de divisas, en tanto la operación se realice dentro de la misma entidad vigilada por la Superintendencia Financiera (SFC) y las cuentas correspondan a un mismo titular. Por tanto, el objetivo ha sido propender porque las operaciones de cambio no se vean distorsionadas por efectos tributarios. En consecuencia, se propone ampliar la exención para cualquier disposición de fondos desde cualquier entidad financiera, que tenga como propósito la compra de divisas, en tanto el titular de la operación de cambio sea el mismo que el de la cuenta corriente o de ahorros de donde provengan los recursos.

En las operaciones de compra y venta de divisas algunos clientes de los bancos requieren recursos. Los débitos a la cuenta de depósito del Banco de la República (BR) para realizar retiros en efectivo por parte de las entidades vigiladas por la SFC, que tengan por objeto proveer a los clientes esos recursos no deberían generar GMF. Este se pagará en el momento en el cual los clientes dispongan de ellos. Esos recursos no son de los bancos. Las operaciones son para atender requerimientos de efectivo de los clientes, no de las entidades.

### **Operaciones con derivados**

No existe una reglamentación sobre el tratamiento fiscal para las operaciones con derivados estandarizados y no estandarizados. El total de las autorretenciones practicadas mensualmente resulta considerablemente superior al impuesto de renta que deben pagar los intermediarios del mercado cambiario IMC al final del año fiscal (33% de las utilidades). Esta situación origina un saldo a favor de los IMC, cuya devolución se debe solicitar a través de un trámite ante la autoridad tributaria, quien después de varios meses efectúa el mencionado reembolso en forma de Títulos de Devolución de Impuestos (TIDIS). Una vez reciben los TIDIS, los IMC acuden al mercado con el fin de venderlos y recuperar sus recursos. Sin embargo, el mercado descuenta dichos títulos con altas tasas de interés, por lo cual su valor se reduce. Esta caída ocasiona pérdidas a las entidades financieras. En consecuencia, se generan dos costos financieros por concepto de la autorretención en la fuente aplicada a los productos derivados: el costo de oportunidad de los recursos de las entidades financieras, los cuales son inmovilizados por la autoridad tributaria hasta que se surte el trámite de devolución; y la diferencia entre el valor de los recursos a favor de las entidades financieras y el precio al que se logran vender los TIDIS en el mercado.

Por tanto, se propone que la tarifa de retención en la fuente en instrumentos financieros derivados y productos estructurados, que se cumplan sin la entrega de los activos subyacentes, sea del 0,1% en la parte que constituya ingreso tributario, de acuerdo con la liquidación que haga la entidad a través de la cual se haya liquidado o compensado el contrato o el que se determine por la diferencia existente entre el valor del índice,

tasa o precio definido en los respectivos contratos y el valor de mercado del correspondiente índice, tasa o precio en la fecha del vencimiento o traspaso del contrato.

Además, se propone que en las operaciones de instrumentos financieros derivados y productos estructurados, los ingresos respectivos se entiendan percibidos en el momento del vencimiento o traspaso de cada contrato. Igualmente, se propone que en caso de que el contribuyente realice operaciones que produzcan como resultado el cierre de su posición en el respectivo contrato, el ingreso correspondiente se entienda causado hasta cuando ocurra el vencimiento del respectivo contrato. Tratándose de contratos swap en los cuales deban efectuarse pagos periódicos, el ingreso se entiende percibido en la fecha de cada pago, independientemente del tratamiento que deba darse al intercambio de principales al inicio y al final del contrato.

Por otro lado, se debe procurar que los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que tengan la calidad de agentes autorretenedores de ingresos tributarios provenientes de instrumentos financieros derivados y productos estructurados celebrados en el mercado mostrador o estandarizados, se practiquen mensualmente la retención en la fuente sobre los ingresos tributarios que obtengan en el respectivo mes, con motivo del vencimiento, pagos periódicos cuando se trate de contratos swaps y traspasos de los contratos que ocurran en el mismo mes. Para estos efectos la autorretención en la fuente se calculará tomando como base los ingresos que genere el contrato para el contribuyente en la fecha del vencimiento y los pagos periódicos cuando se trate de contratos swaps y traspasos de contratos.

En los contratos celebrados en el mercado mostrador (OTC) se determinará la diferencia positiva existente entre el valor del índice, tasa o precio definido en cada uno de los contratos y el valor de mercado del correspondiente índice, tasa o precio en la fecha del vencimiento o traspaso de los respectivos contratos. Dicha diferencia se multiplicará por la cantidad estipulada en el contrato y el resultado será la base para calcular la retención en la fuente. Si ésta resultara negativa se restará de la base de autorretención en la fuente calculada para el mes durante el cual se venció el contrato que la originó. En los contratos estandarizados el ingreso y base de retención se determinará de acuerdo con la liquidación que haga la respectiva entidad a través de la cual se haya liquidado y compensado el contrato.

Como la base gravable del IVA se determina con base en una tasa promedio ponderada de compra que establece cada IMC, su valor se ha convertido en un factor de decisión para el comprador de las divisas. Este acude al IMC que no genere IVA. Por tanto, se propone que la base gravable se establezca tomando la diferencia entre la tasa de venta de las divisas de cada operación en la fecha en que se realice la transacción y la tasa representativa del mercado (TRM) aplicable en la fecha de venta. Para las operaciones cambiarias que surjan de contratos de derivados pactados a una tasa determinada, se propone que el impuesto se determine tomando la diferencia entre la tasa de venta de las divisas de cada operación en la fecha en que se realice la transacción y la TRM para operaciones a plazo establecida en la forma en que determine el Gobierno Nacional. Para las operaciones cambiarias que surjan de contratos de derivados pactados a un índice, el impuesto se determinará tomando la diferencia entre la tasa de venta de las divisas de cada operación y la TRM aplicable en la fecha de venta.

### **Base gravable del ICA**

En la actualidad existen diferentes bases gravables de este impuesto para el sector financiero según el municipio. Cada uno de ellos tiene su propia interpretación sobre la base gravable y reglas distintas. Además, la SFC determinó un nuevo rubro de la base gravable que no está establecido en la Ley. Por tanto, no existe seguridad jurídica sobre este impuesto.

La propuesta consiste en asignar una proporción de la tarifa actual de renta para distribuirla entre los municipios a título de sobretasa de ICA. Se requiere rediseñar el impuesto. La administración del tributo debe ser territorial pero aplicando las mismas bases del impuesto de renta. Se puede establecer una tarifa nacional anual unificada a 2.0% sobre la misma base de renta.

Con ello se lograría simplificar el tributo, mejorar su equidad y reducir sus costos administrativos. Al mismo tiempo, se mantendría descentralizada la ejecución de los recursos del impuesto de acuerdo con las diferentes necesidades locales.

### **Inclusión financiera**

Para persuadir a los pequeños establecimientos comerciales responsables del régimen simplificado del IVA, a aceptar como medios de pago las tarjetas débito y crédito, u otros instrumentos electrónicos administrados por entidades vigiladas por la SFC, se propone que se les devuelva unos puntos sobre el impuesto que pagan cuando hacen sus compras. La devolución sería de 3 puntos cuando en sus compras hayan pagado la tasa de 16%, dos puntos cuando la tasa fuera de 10% y un punto cuando se tratara de bienes y servicios excluidos. Esto permitirá a las autoridades identificar a esta población de potenciales responsables, que hoy realizan actividades informales, para luego estimularlos a formalizarse, de manera que se reduzcan la elusión y la evasión del IVA.

De manera complementaria es deseable establecer que no se pueda practicar retenciones en la fuente de impuestos nacionales o territoriales sobre los pagos realizados mediante tarjetas de crédito o débito, u otros instrumentos electrónicos administrados por entidades vigiladas por la SFC. Con esto se diluirá el temor de los dueños de los pequeños establecimientos comerciales, de reducir su liquidez y rentabilidad al aceptar pagos a través de estos medios.

Por último, es aconsejable establecer una exención de GMF para los retiros y pagos hechos con los nuevos instrumentos electrónicos. De otra manera, mientras esté vigente este impuesto, seguirá generando una mayor preferencia por el efectivo frente a los demás medios de pago, incluyendo los electrónicos. En comparación con el efectivo, los demás medios tienen una mayor trazabilidad, con base en la cual se puede generar información valiosa tanto para propósitos tributarios como sobre hábitos de pago. La primera puede utilizarse más adelante para reducir la elusión y evasión de los tributos, mientras que la segunda puede servir luego como vehículo de inclusión financiera.

# Colombia. Principales Indicadores Macroeconómicos

	2008	2009	2010					2011				2012	
			T1	T2	T3	T4	Total	T1	T2	T3	T4	Proy.	Proy.
PIB Nominal (USD B)	<b>481.0</b>	<b>508.5</b>	133	137	136	142	<b>548</b>	147.9	153.8	156.2	161.0	<b>619.0</b>	<b>760.7</b>
PIB Nominal (COP MM)	<b>214</b>	<b>249</b>	69	71	75	74	<b>286</b>	78.7	86.4	81.6	82.9	<b>318.6</b>	<b>416.4</b>
<b>Crecimiento Real</b>													
PIB real (% Var. Interanual)	<b>3.5</b>	<b>1.5</b>	4.0	4.7	3.3	5.1	<b>4.3</b>	4.7	5.1	7.7	5.8	<b>5.8</b>	<b>4.9</b>
<b>Precios</b>													
Inflación (IPC, % Var. Interanual)	<b>7.7</b>	<b>2.0</b>	1.8	2.3	2.3	3.2	<b>3.2</b>	3.2	3.2	3.7	3.7	<b>3.7</b>	<b>3.5</b>
Inflación básica (% Var. Interanual)	<b>5.9</b>	<b>2.7</b>	2.3	2.3	2.3	2.6	<b>2.6</b>	2.8	3.1	3.0	3.2	<b>3.2</b>	<b>3.2</b>
Tipo de cambio (COP/USD fin de periodo)	<b>2244</b>	<b>2044</b>	1929	1916	1800	1914	<b>1914</b>	1879	1780	1915	1943	<b>1943</b>	<b>1827</b>
Tipo de cambio (Var. % interanual)	<b>11.4</b>	<b>-8.9</b>	(24.7)	-11.2	-6.4	-6.4	<b>-6.4</b>	-2.5	-7.1	6.4	1.5	<b>1.5</b>	<b>-6.0</b>
<b>Sector Externo</b>													
Cuenta corriente (% del PIB)	<b>-3.2</b>	<b>-2.0</b>	-1.8	-2.0	-4.5	-3.8	<b>-3.1</b>	-2.3	-2.5	-3.5	-3.1	<b>-2.9</b>	<b>-2.4</b>
Cuenta corriente (USD mmM)	<b>-6.8</b>	<b>-5.0</b>	-1.2	-1.4	-3.4	-2.8	<b>-8.9</b>	-1.8	-2.2	-2.8	-2.5	<b>-9.4</b>	<b>-10.0</b>
Balanza comercial (USD mmM)	<b>0.8</b>	<b>2.1</b>	0.9	1.2	-0.4	0.2	<b>2.0</b>	1.2	1.7	0.9	...	...	...
Exportaciones F.O.B. (USD mmM)	<b>37.1</b>	<b>32.6</b>	9.1	10.0	9.7	10.8	<b>39.5</b>	12.5	14.5	14.2	...	...	...
Importaciones F.O.B. (USD mmM)	<b>36.3</b>	<b>30.5</b>	8.1	8.8	10.1	10.5	<b>37.5</b>	11.3	12.7	13.3	...	...	...
Servicios (neto)	<b>-3.1</b>	<b>-2.8</b>	-0.6	-0.8	-0.9	-1.1	<b>-3.5</b>	-0.9	-1.0	-1.0	-1.2	<b>-4.2</b>	<b>-2.4</b>
Renta de los factores	<b>-10.2</b>	<b>-9.3</b>	-2.6	-3.0	-3.2	-3.2	<b>-11.9</b>	-3.2	-4.0	-4.2	-3.7	<b>-15.1</b>	<b>-15.2</b>
Transferencias corrientes (neto)	<b>5.5</b>	<b>4.6</b>	0.9	1.1	1.1	1.3	<b>4.5</b>	1.1	1.1	1.4	1.4	<b>5.0</b>	<b>4.5</b>
Inversión extranjera directa (USD mmM)	<b>10.6</b>	<b>7.1</b>	1.7	1.9	2.1	1.2	<b>6.9</b>	3.4	3.5	3.9	4.2	<b>15.0</b>	<b>16.3</b>
<b>Sector Público (acumulado)</b>													
Bal. primario del Gobierno Central (% del PIB)	<b>0.9</b>	<b>-1.1</b>	...	...	...	...	<b>1.1</b>	...	...	...	...	<b>-0.4</b>	<b>-0.3</b>
Bal. del Gobierno Central (% del PIB)	<b>-1.3</b>	<b>-3.7</b>	0.1	-0.9	-1.1	-1.9	<b>-3.7</b>	0.6	...	0.9	...	<b>-3.2</b>	<b>-3.5</b>
Bal. primario del SPNF (% del PIB)	<b>3.5</b>	<b>0.9</b>	...	...	...	...	<b>-0.1</b>	...	...	...	...	<b>-0.3</b>	<b>0.9</b>
Bal. del SPNF (% del PIB)	<b>0.9</b>	<b>-2.1</b>	0.2	0.2	-0.1	-3.3	<b>-2.9</b>	1.2	...	2.3	...	<b>-2.8</b>	<b>-1.9</b>
<b>Indicadores de Deuda</b>													
Deuda externa bruta (% del PIB)	<b>19.0</b>	<b>22.7</b>	18.7	19.3	21.4	22.4	<b>22.4</b>	20.6	20.9	21.9	...	<b>21.9</b>	<b>24.2</b>
Pública (% del PIB)	<b>12.0</b>	<b>15.7</b>	12.6	13.1	13.4	13.7	<b>13.7</b>	12.1	12.0	12.6	...	<b>12.6</b>	<b>13.9</b>
Privada (% del PIB)	<b>6.9</b>	<b>7.0</b>	6.0	6.2	8.1	8.7	<b>8.7</b>	8.5	8.9	9.3	...	<b>9.3</b>	<b>10.2</b>
Deuda del Gobierno (% del PIB, Gob. Central)	<b>36.2</b>	<b>37.7</b>	36.3	36.4	35.9	38.4	<b>38.4</b>	36.3	34.2	35.1	...	<b>37.6</b>	<b>37.5</b>

Fuente: PIB y Crecimiento Real – DANE y Banco de la República, proyecciones Asobancaria. Sector Externo – DANE y Banco de la República, proyecciones MHCP. Sector Público y respectivas proyecciones - MHCP. Indicadores de deuda – DANE, Banco de la República, Departamento Nacional de Planeación; proyecciones DNP y MHCP.

## Colombia. Estados financieros\*

	ene-12 (a)	dic-11	ene-11 (b)	Var real anual entre (a) y (b)
<b>Activo</b>	<b>294.631</b>	<b>295.955</b>	<b>246.002</b>	<b>18,9%</b>
Disponible	18.364	16.140	16.070	13,4%
Inversiones	57.237	56.405	55.456	2,5%
Cartera Neta	190.610	191.043	151.873	24,6%
Consumo Bruta	56.702	56.243	42.682	31,9%
Comercial Bruta	121.460	122.599	101.627	18,6%
Vivienda Bruta	15.769	15.425	11.104	41,0%
Microcrédito Bruta	5.582	5.528	4.003	38,4%
Provisiones**	8.902	8.753	7.544	17,2%
Consumo	3.533	3.406	2.642	32,7%
Comercial	4.679	4.667	4.341	7,0%
Vivienda	427	421	370	14,5%
Microcrédito	263	258	190	37,3%
Otros	28.420	32.367	22.579	25,0%
<b>Pasivo</b>	<b>254.308</b>	<b>256.448</b>	<b>214.187</b>	<b>17,9%</b>
Depósitos y Exigibilidades	188.077	189.519	156.437	19,4%
Cuentas de Ahorro	96.661	94.891	78.559	22,1%
CDT	52.475	50.906	41.683	25,0%
Cuentas Corrientes	32.250	36.145	30.068	6,5%
Otros	6.691	7.576	6.126	8,4%
Otros pasivos	66.231	66.929	57.750	13,9%
<b>Patrimonio</b>	<b>40.322</b>	<b>39.507</b>	<b>31.791</b>	<b>25,9%</b>
<b>Ganancia/Pérdida del ejercicio</b>	<b>440</b>	<b>5.807</b>	<b>308</b>	<b>41,7%</b>
Ingresos por intereses	2.036	20.529	1.434	40,9%
Gastos por intereses	767	7.070	455	67,4%
Margen neto de Intereses	1.267	13.436	978	28,7%
Ingresos netos diferentes de Intereses	626	8.607	506	22,9%
Margen Financiero Bruto	1.893	22.043	1.484	26,7%
Costos Administrativos	909	10.729	809	11,6%
Provisiones Netas de Recuperación	230	2.339	122	87,6%
Margen Operacional	754	8.974	553	35,4%
<b>Indicadores</b>				Variación (a) - (b)
Indicador de calidad de cartera	<b>2,69</b>	<b>2,47</b>	<b>2,96</b>	<b>-0,27</b>
Consumo	4,50	4,21	4,51	-0,01
Comercial	1,79	1,59	2,15	-0,35
Vivienda	2,64	2,60	3,89	-1,25
Microcrédito	4,01	3,88	4,53	-0,52
Cubrimiento**	<b>169,76</b>	<b>181,89</b>	164,12	<b>5,64</b>
Consumo	138,44	143,95	135,48	2,96
Comercial	214,87	239,91	201,13	13,74
Vivienda	102,53	104,95	85,73	16,80
Microcrédito	117,50	120,40	103,73	13,77
ROA	2,16%	2,14%	2,17%	0,0%
ROE	16,32%	16,28%	16,63%	-0,3%
Solvencia	n.d.	14,23%	14,97%	n.d.

1/ Calculado como la diferencia entre ingresos y gastos por intereses menos Prima amortizada de cartera - cuenta PUC 510406

2/ Indicador de calidad de cartera en mora = Cartera Vencida / Cartera Bruta.

\*Datos mensuales a enero de 2012 del sistema bancario. Cifras en miles de millones de pesos. Fuentes y cálculos Asobancaria.

\*\* No se incluyen otras provisiones. El cálculo del cubrimiento tampoco contempla las otras provisiones.