



Editorial



Discurso de inauguración

40 Jornadas Colombianas de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comercio Exterior

Doctor Alfredo Lewin Figueroa, miembro de la Comisión de Expertos;

Doctor José Manuel Restrepo, Rector de la Universidad del Rosario;

Doctor Sergio Clavijo, Presidente de ANIF;

Claudia Palacios, moderadora del Foro Presente y Futuro del Sistema Tributario Colombiano;

Doctor Juan Guillermo Ruiz, Vicepresidente del ICDT;

Doctor Rogelio Perilla, Vicepresidente de Aduanas del ICDT;

Doctora Myriam Stella Gutiérrez, Presidente de IFA Colombia;

Doctor Juan Pablo Godoy, Presidente de la Comisión Académica Tributaria;

Doctora Adriana Grillo, Presidente de la Comisión Académica Aduanera;

Doctor Diego Cubillos, Presidente de la Comisión Técnica Contable

Señores miembros del Consejo Directivo del ICDT;

Señores miembros de las comisiones académicas del ICDT;

Señores Magistrados del Consejo de Estado y de los Tribunales Administrativos;

Señores Jueces Administrativos;

Señores conferencistas y panelistas e invitados especiales;

Señoras y señores:

Bienvenidos a Cartagena. Bienvenidos a esta versión 40 de las Jornadas Colombianas de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comercio Exterior.

Hablando con mi socio no tributarista sobre los temas de la agenda, le dije:

“Por favor no se preocupe si a lo largo de las discusiones no entiende nada de lo que acá se habla, empiece a preocuparse cuando empiece a entender”.

Para mí es un orgullo y un honor presidir este gran evento. Las Jornadas se han posicionado a lo largo de este tiempo como el evento académico de mayor relevancia en nuestro país en temas tributarios, aduaneros y de comercio exterior. Hacia adelante, en el Instituto Colombiano de Derecho Tributario estamos trabajando para que las Jornadas y los trabajos académicos que las nutren,

tengan cada vez un mayor eco en nuestro país y en el exterior. En este foro nos reunimos representantes de la academia, de la administración tributaria, de la jurisdicción contencioso administrativa, de los asesores y de los contribuyentes en general. Esta importante presencia y representatividad nos impulsa a promover que cada vez tengamos una discusión más amplia y abierta, y a que ojalá este sea el escenario en que surjan las propuestas que traigan los cambios que tanto reclama el país.

Estamos viviendo momentos de gran incertidumbre. Tal vez, durante lo que llevamos de este siglo, esa ha sido la constante. Los cambios abruptos en las variables económicas, la denominada volatilidad, traen unas consecuencias que nunca alcanzamos a dimensionar y para las cuales es muy difícil estar bien preparados. Actualmente vemos esas consecuencias en los precios de nuestros productos de mayor exportación, es decir el petróleo y otros productos derivados de la explotación minera, cuya caída tan fuerte y los niveles tan bajos que han alcanzado ha sido totalmente inesperada. Derivado de esto, nos encontramos ante una situación de grandes necesidades fiscales para el país, dentro de un contexto de bajo crecimiento económico y una saturación de cargas tributarias sobre quienes más suelen contribuir.

Desafortunadamente los efectos de las circunstancias económicas internacionales adversas se ven potenciados en nuestro país, por una institucionalidad en lo fiscal que es muy débil, lo que ha implicado que exista una muy alta evasión fiscal y un régimen tributario complejo, lleno de beneficios o “gabelas”, situaciones ambas que desvirtúan la equidad del sistema y llevan a un recaudo mucho menor del requerido y del esperado con las tasas de tributación existentes.

A todo lo anterior, se debe adicionar un mal que tiene un gran arraigo: una ausencia casi total de una cultura tributaria que lleve al cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales; en este país nos acostumbramos a oír, sin que nos cause asombro, la frase de que: “para que pagar impuestos, si se los roban”; si logramos que esté claro en la mente de los ciudadanos, que obra tan mal quien no paga aquello a lo que está obligado, como quien se roba lo que se recaudó, y se genera una sanción de reproche social por estas conductas, vamos a haber dado pasos en la dirección correcta. Desde acá debemos promover y dar ese ejemplo.

Pero esa cultura tributaria que se reclama debe venir también de las autoridades tributarias. Es imposible no tener una tensión entre administración y contribuyentes, pues la primera busca el mayor recaudo posible y los segundos buscan hacer más eficiente su tributación, lo cual resulta legítimo dentro del ámbito de la ley y no debe ser estigmatizado. Ahora bien, si se tiene una administración transparente, con reglas claras, conocimiento técnico profundo y que reconoce al contribuyente cumplidor, esa tensión disminuye. Pero en Colombia nos hemos

acostumbrado a que en cualquier fiscalización, las autoridades manifiestan que “ellas no se van con las manos vacías”, parodiando a Diomedes Díaz “todo lo que usted trabaje, todo es para mí”, lo que implica que sin excepción va a haber algún rechazo o discusión, ante lo cual los contribuyentes optan por aplicar todo tipo de deducciones y beneficios, incluso si no son procedentes, bajo el entendido de que rechazándolos posteriormente, de esa forma la administración “sacia su sed” de ingresos y cumplimiento de metas y no indaga más a fondo. Esta es una costumbre perversa, que no premia al cumplido sino que fomenta las malas conductas tributarias. Esto debe cambiar, pues aunque de origen técnico-jurídico, es un problema que trasciende a lo cultural y es por eso que nuestra responsabilidad es aún mayor. Porque no se limita al ejercicio tributario sino que exige construir y crear consciencia dentro de una sociedad que demanda claridad y eficiencia todos los días.

Todos los anteriores problemas ya están debidamente diagnosticados y se ha discutido y hablado de estos temas con suficientes amplitud e ilustración. Recientemente se publicó el informe de la Comisión de Expertos convocada por el Gobierno hace un año y que realizó un muy importante trabajo de diagnóstico y presentación de propuestas. También tenemos todos los reportes de comisiones anteriores, así como los reportes y recomendaciones recibidos de la OCDE y del FMI, entre otros. Pero nada que nos ponemos “manos a la obra” para aplicar las recomendaciones y cambios que se requieren. Se han hecho algunos intentos, pero siempre triunfa el interés de unos pocos, a través del mantenimiento y creación de beneficios fiscales así como una visión de corto plazo y egoísmo político, cuyo ejemplo más claro es la última reforma tributaria, contenida en la Ley 1739 de 2014, la cual creo medidas temporales para cubrir los faltantes de ingresos fiscales hasta el año 2018, año en el que finaliza el actual gobierno, con lo cual se deja en la obligación al gobierno entrante de promover una reforma tributaria para cubrir el “hueco” que dejen las normas temporales de la Ley 1739.

La incertidumbre no solamente viene del ámbito económico y sus efectos, potenciados por todos los problemas mencionados. Viene también de saber que se esperan grandes cambios y transformaciones en el ámbito tributario, pero sin ninguna certeza sobre cuándo se irán a presentar, qué saldrá de lo que se presente y cómo se impactará la tributación para todos. La inseguridad jurídica campea. Hay un nivel alto de estrés y molestia en relación con lo que se puede venir. A tal punto que lo que se ha presentado en las noticias como propuestas de la Comisión de Expertos y de otras entidades, la gente lo suele confundir con hechos cumplidos. Es tal la avalancha de información respecto de la cual no hay una debida explicación ni expectativas más o menos ciertas, que ya el ciudadano del común no tiene la menor idea de que es lo que pasa en materia tributaria

y su conocimiento queda al nivel de “chisme tributario”. Y como todo lo que sea chisme tiene una capacidad expansiva y viral, se hace muy difícil para el contribuyente verificar que es aplicable y cierto, que corresponde a un proyecto, y que es pura especulación. Así es imposible generar cultura tributaria.

En el ámbito de la aplicación de las normas tributarias, la incertidumbre también es muy alta. Existen muchos temas que no son claros en la ley y cuya aplicación va sufriendo cambios derivados de la propia doctrina de la DIAN, los decretos reglamentarios y posteriormente la jurisprudencia. Hay una gran dispersión de normas y diferentes posiciones según la región o el funcionario de que se trate. Se nota además una falta de conocimiento técnico en muchos fiscalizadores que hacen imposible tener una auditoría del nivel que se requiere, lo que lleva a discusiones absurdas y “acuerdos informales” fuera de la ley para poder archivar los expedientes.

¿Qué podemos hacer? ¿Cómo superar este nivel de incertidumbre respecto a la tributación?

Debemos impulsar una verdadera cultura tributaria, desde la perspectiva de los contribuyentes, incentivando un mayor cumplimiento voluntario. Esto sabemos que no es fácil e implica un cambio de percepción y un cambio de comportamiento que lleva años afianzarlo en la cabeza de la gente. Por eso debemos empezar a transmitir, desde los colegios, la importancia de cumplir el deber constitucional de tributar.

Desde la perspectiva de la administración, debemos buscar fórmulas para educar muchos más profesionales que puedan realizar funciones de fiscalización; se debe crear una carrera profesional que forme a los funcionarios del mañana con las competencias requeridas para el efecto; estos funcionarios serán quienes lideren una administración nacional y administraciones locales transparentes, técnicamente bien formadas y más eficientes. Los contribuyentes deben sentir que existe un alto riesgo de ser fiscalizados, contrario a lo que ocurre hoy por hoy, y que el auditor tributario conoce los temas, y es implacable pero justo. Como en toda relación de poder, el respeto se genera desde arriba, por lo que solamente una administración moderna, ágil, técnicamente fuerte y justa va a ganarse el respeto y buena disposición de los contribuyentes.

Desde el punto de vista del Gobierno, se debe buscar tener unas normas más claras y eficientes que generen certeza y seguridad jurídica. Así mismo se debe buscar eliminar tantos beneficios y se debe propiciar una persecución sin cuartel e implacable contra los evasores. Cifras no oficiales contabilizan por los efectos de la aplicación de los beneficios y de la evasión, 40 billones de pesos por cada una. Con un recaudo tributario neto en 2015 de 116,1 billones, eliminado los

beneficios y la evasión se tendría un recaudo adicional aproximado del 70%, o el equivalente a varias reformas tributarias. Con solo lograr que por cada rubro, es decir la eliminación de beneficios y el combate a la evasión, se aumentara el recaudo en, digamos, 10 billones por año, este debería ser el enfoque principal a tener en cuenta para cualquier futura reforma.

Seguramente en la próxima reforma tributaria vamos a tener mayor tributación sobre las personas naturales, especialmente las que son rentistas de capital, incrementos en el IVA, pues así el Gobierno diga que no, es el único impuesto que tiene un importante margen de maniobra, así como algún alivio en la tributación para las empresas. El efecto neto debe ser de mayor recaudo para cubrir las necesidades fiscales. Pero la verdadera revolución vendría de eliminar beneficios y disminuir la evasión; esto cambiaría el mapa de tributación y pondría a pagar a aquellos que nunca lo han hecho o han pagado tarifas efectivas bajas, generando mayor equidad y un sentimiento de mayor solidaridad en la población aumentando la tolerancia a los impuestos. Para lograr disminuir la evasión deben crearse fórmulas novedosas y audaces. En todo tipo de negocio y actividad el contribuyente debe sentir y saber que inevitablemente se pagarán impuestos; debe lograrse que quienes debemos aportar seamos conscientes de la co-responsabilidad que nos cabe en materia de financiación de las cargas públicas. La economía informal, concepto que abarca todo aquello que se hace a espaldas del Estado, debe ser perseguida con toda la energía. Los sectores, negocios, lugares y grupos con menores niveles de tributación son de todos conocidos. Allá debe ir el Estado. Solamente cuando todos paguemos, el recaudo colombiano como porcentaje del PIB, actualmente alrededor de un 14%, aumentará a niveles similares a otros países comparables, alrededor del 20% o incluso más, con la consecuente mejoría de las cuentas fiscales, la situación general del país y la cultura tributaria.

Son muchos los retos, muchas las tareas pendientes. Para estas Jornadas hemos diseñado una agenda amplia y ambiciosa que busca aportar a la discusión sobre los asuntos de relevancia tributaria y aduanera.

A continuación tendremos el Foro sobre: “el Presente y Futuro del Sistema Tributario”, en el cual se debatirán todos estos temas de que he venido hablando, por parte de un representante de la Comisión de Expertos, los empresarios y la academia. Esperemos que nuestros panelistas nos den más luces sobre lo que está por venir en materia tributaria. Desafortunadamente el Gobierno ha tenido tropiezos en llenar el espacio que le teníamos previsto en este foro; vamos a echar de menos su presencia. Como complemento de nuestro foro de hoy, mañana tendremos un conversatorio sobre Hacienda Pública y Política Fiscal en

el que los doctores Juan Camilo Restrepo y Mauricio Plazas, moderados por el doctor Juan Pablo Godoy, nos ofrecerán su visión sobre estos temas.

Dentro de la agenda encontrarán, además, conferencias sobre los más variados aspectos de interés y actualidad tanto en materia tributaria, como contable y aduanera. Como eje central en materia tributaria tenemos una ponencia sobre eficiencia y calidad normativa y otra sobre el intercambio de información. Habrá además un arduo debate alrededor de temas de planeación y el informe BEPS y otros aspectos de gran actualidad. En materia contable el eje central serán las discusiones alrededor de las normas y bases fiscales en el ámbito de los nuevos estándares de contabilidad. Por su parte, en materia aduanera las discusiones giran alrededor del estatuto aduanero que con tanta ansiedad se ha venido esperando, tema en relación con el cual tendremos una conferencia el viernes en la tarde de Claudia Gaviria, Directora de Gestión de Aduanas de la DIAN.

Como novedad, además de las conferencias, este año hemos abierto un nuevo espacio, en el cual dos funcionarios de alto nivel de la DIAN, van a estar a disposición de nuestros participantes para absolver dudas concretas en temas tributarios y aduaneros, a través de reuniones privadas de 15 minutos. Los interesados pueden inscribirse en el stand del Instituto. Las sesiones van a ser mañana jueves y el viernes de 9:00 de la mañana a las 12:00 del día. Los turnos serán asignados en orden de inscripción. Recuerden que los cupos son limitados por razones de tiempo.

Para todos es bien sabido, que las Jornadas, además de ser un evento con un importante contenido académico, son la oportunidad de encontrarnos con nuestros amigos y colegas. Es por esto que la agenda social tiene una gran relevancia, lo cual nos ha impulsado a ofrecer año tras año eventos que promuevan la integración y que estén a la altura de un evento de esta magnitud. Esperamos que participen masivamente y disfruten la agenda que hemos preparado este año para ustedes.

Quiero agradecer muy especialmente a todo el equipo del ICDT y a su Directora Ejecutiva, María del Pilar García, por todo el esfuerzo y dedicación que como todos los años han puesto para sacar adelante estas Jornadas. Son muchas horas extras acumuladas de arduo trajín.

Agradezco también, el trabajo y la gestión de las Comisiones Académicas del Instituto en la conformación de la agenda académica de este evento, y en especial a sus presidentes, Juan Pablo Godoy de la Comisión Académica Tributaria, Adriana Grillo de la Comisión Académica Aduanera, y Diego Cubillos de la Comisión Técnica Contable.

Debo resaltar y agradecer el trabajo y dedicación de todos los conferencistas y panelistas que nos acompañarán en estos tres días, quienes han preparado y presentado trabajos de la más alta calidad.

Agradezco también a todos nuestros patrocinadores, quienes con su apoyo nos ayudan a poder ofrecerles esta gran nómina de conferencistas y panelistas, así como una agenda social amplia y divertida.

Agradezco también, al Centro de Convenciones, por todo su apoyo y buena disposición para atender todos nuestros requerimientos.

Una mención especial merecen mi esposa María Paula, por su apoyo, aportes y arduo trabajo, y mis hijas María y Daniela, fuente de inspiración y por privarse de muchas horas de sus padres sin poner queja alguna.

Nuevamente bienvenidos a estas, sus Jornadas 40.

Muchas gracias.

BENJAMÍN CUBIDES PINTO

Presidente ICDT

Cartagena, Colombia. 10 de febrero de 2016