

PROYECTO DE ACUERDO N° 277 DE 2020

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE ESTABLECEN INCENTIVOS PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA, RESPECTO DE LOS IMPUESTOS PREDIAL UNIFICADO E INDUSTRIA Y COMERCIO, PRODUCTO DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19), SE ADOPTA EL IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN (SIMPLE) EN EL DISTRITO CAPITAL, SE FIJAN LAS TARIFAS CONSOLIDADAS DEL MISMO, SE ESTABLECEN BENEFICIOS PARA LA FORMALIZACIÓN EMPRESARIAL Y SE DICTAN OTRAS MEDIDAS EN MATERIA TRIBUTARIA Y DE PROCEDIMIENTO”

I. Objeto del proyecto de Acuerdo

II. Competencias del Concejo de Bogotá

III. Medidas para la reactivación económica en razón a la emergencia sanitaria

- a) Contexto
- b) Recomendaciones internacionales
- c) Propuestas para Bogotá

IV. El fenómeno de la informalidad empresarial y estrategias para la formalización de los negocios informales en el Distrito Capital.

- a) Contexto
- b) Adopción del Régimen Simple de Tributación – SIMPLE en el Distrito Capital.
 - i. La importancia de los esquemas de monotributo.
 - ii. Resultados de la implementación de esquemas de monotributo en América Latina.
 - iii. Tarifas ICA consolidado.
- c) Incentivos para la formalización empresarial en el Distrito Capital

V. Otras medidas tributarias

- a) Descuento tributario para predios que tuvieron mutación física por mayor área construida en 2018 y 2019.
- b) Exención impuesto predial unificado para predios ocupados por teatros y museos dotacionales privados.
- c) Devoluciones automáticas.
- d) Rebajas en sanciones, intereses y capital en los procesos de reorganización empresarial.
- e) Normas de procedimiento

VI. Impacto fiscal

“POR EL CUAL SE ESTABLECEN INCENTIVOS PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA, RESPECTO DE LOS IMPUESTOS PREDIAL UNIFICADO E INDUSTRIA Y COMERCIO, PRODUCTO DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19), SE ADOPTA EL IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN (SIMPLE) EN EL DISTRITO CAPITAL, SE FIJAN LAS TARIFAS CONSOLIDADAS DEL MISMO, SE ESTABLECEN BENEFICIOS PARA LA FORMALIZACIÓN EMPRESARIAL Y SE DICTAN OTRAS MEDIDAS EN MATERIA TRIBUTARIA Y DE PROCEDIMIENTO”

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. Objeto del proyecto:

Diversos análisis coinciden en que las condiciones económicas en América Latina y el Caribe han empeorado drásticamente a medida que toda la región se ha visto afectada por la pandemia de COVID-19. Los recientes brotes en la región se han propagado con rapidez, y el impacto económico provocado por el cierre de los negocios y las restricciones para circular a nivel nacional ha sido abrupto y grave³¹.

Bajo este escenario, las perspectivas para la región en términos de desempeño económico son negativas para el año 2020; tanto que, según las proyecciones del Banco Mundial, la región podría sufrir una contracción de un 7,2 %, lo que constituirá una recesión mucho más profunda que las causadas por la crisis financiera mundial de 2008-09 y la crisis de la deuda latinoamericana de la década de 1980.³²

Aunque la recesión ocasionada por la COVID-19 es el resultado de un choque temporal, las experiencias históricas muestran que las recesiones profundas suelen tener efectos perjudiciales y de largo plazo sobre la inversión, van en detrimento del capital humano debido al desempleo que ocasionan y provocan un repliegue del comercio internacional y las relaciones de suministro (Banco Mundial, 2020).

Las cifras del DANE ya reflejan esta situación preocupante. La tasa de desempleo en Bogotá pasó de 10,6% en junio de 2019 a 25,7 % en junio de 2020. Así mismo, en el trimestre móvil abril-junio la población ocupada en Bogotá fue de 3,1 millones de personas, 1,1 millones menos frente al mismo período de 2019. También es probable que las consecuencias sanitarias y económicas de la pandemia sean más profundas en los países con altos niveles de informalidad.

En respuesta a la emergencia COVID-19 Bogotá le ha dado prioridad a la contención del contagio al tiempo que se fortalecen los sistemas sanitarios, a su mitigación social a través del sistema de transferencias hacia la población más vulnerable de la ciudad y a la implementación de una agenda de reactivación económica progresiva que evite presiones insostenibles sobre el sistema de salud. En lo tributario para el año 2020, se han tomado las medidas de aplazamiento del calendario

³¹ The World Bank (2020) Global Economic Prospects, June 2020, Washington D.C.

³² Comunicado de prensa del Banco Mundial publicado el pasado 8 de junio de 2020 disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>

tributario, la opción del pago en el impuesto predial por cuotas para predios no residenciales y en el impuesto sobre vehículos; medidas con el fin de contrarrestar los efectos negativos del aislamiento general obligatorio, en especial para darle posibilidades a los contribuyentes de tener flujo de caja suficiente para atender sus necesidades pero también para que puedan cumplir con sus obligaciones tributarias de manera diferida y sin intereses.

La pandemia del COVID hizo que las prioridades del programa de gobierno de la actual administración se aceleran y quedaran recogidas en el recientemente aprobado Plan Distrital de Desarrollo 2020- 2024 'Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI'; el cual permitirá orientar las acciones para atender las emergencias, mitigar las consecuencias de las crisis y reactivar la economía de la ciudad, enfocado, entre otros temas, en preservar los empleos y el tejido empresarial, en especial de la micro, pequeña y mediana empresa.

Durante las sesiones de debate del Plan de Desarrollo, también fue clara la intención de varios concejales de generar una serie de incentivos con miras a la recuperación económica de la ciudad, espíritu que compartió la Administración y que fue recogido como compromiso en el artículo 44 de la Estrategia Financiera del Plan Distrital de Desarrollo, de la siguiente forma:

“d) Formalización, aprovechamiento espacial y nuevos mecanismos de financiación. La administración distrital propondrá al Concejo de la ciudad, dentro de los dos meses siguientes a la aprobación del Plan Distrital de Desarrollo un proyecto de acuerdo mediante el cual se establezcan incentivos a la formalización empresarial y reactivación económica respecto de los impuestos predial unificado, industria y comercio y el complementario de avisos y tableros, ICA, producto de la situación epidemiológica causada por el COVID- 19, tales como adopción del régimen SIMPLE, inclusión tributaria, límites de crecimiento al predial, pago por cuotas, incentivos para el pago, rebajas en sanciones e intereses en procesos de reorganización empresarial.”

El presente proyecto de Acuerdo honra este compromiso y reconoce la importancia fundamental de preservar el tejido empresarial de la ciudad, y de recuperar el empleo perdido, y de considerar la capacidad económica de los hogares y las empresas, que como consecuencia de la pandemia y la crisis económica derivada de ésta han experimentado pérdidas importantes de sus ingresos y del bienestar colectivo.

La primera parte del presente proyecto de Acuerdo, contribuye entonces, con una serie de estímulos tributarios adicionales a los tomados en el año 2020, con los cuales se espera ser parte de la respuesta a la recuperación económica de la ciudad, al brindar liquidez a las empresas y a los hogares para que con ello se pueda aumentar la demanda agregada, a través del consumo de los hogares y de la inversión de las firmas. Estas iniciativas deben ayudar a restaurar de manera creíble la sostenibilidad fiscal de mediano plazo de la ciudad y mantener la cultura tributaria de los bogotanos.

Reducir la carga tributaria del impuesto predial, adecuándolo a las condiciones actuales; establecer descuentos en el impuesto de industria y comercio para aquellos sectores que más han sido afectados y ampliar las alternativas de pago en el impuesto predial son medidas desde lo tributario que ayudan a la reactivación de la ciudad.

La segunda parte, apunta al avance en el cumplimiento de los compromisos que tiene el Distrito Capital en la implementación de la política pública de “Formalización Empresarial”, plasmada en el Documento CONPES No. 3956 del 8 de enero de 2019, pero vinculada con una ventana de oportunidad previendo los efectos negativos del COVID 19, en particular, efectos más fuertes sobre las unidades productivas no formalizadas y quienes deben tener un mayor apoyo por parte del Estado para poder mantenerse y crecer productivamente; lo anterior si se tiene en cuenta que las micro, pequeñas y medianas empresas en el país responden por el 80,8% del empleo, según datos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y que las empresas informales no tienen acceso a los mercados financieros, ni a programas de capacitación, tienen restricciones tecnológicas, escalas de operación sub-óptimas, bajos niveles de salarios, menores utilidades pero si una capacidad de generación de empleo.

La informalidad empresarial también limita el desarrollo económico y reduce las posibilidades de una reducción rápida y consistente de la pobreza en la ciudad. Por esto, el documento CONPES recomienda a las entidades territoriales de una serie de mecanismos administrativos y jurídicos con el fin de combatir este fenómeno económico.

El estado actual de las cosas, ha impuesto mayores retos públicos para Bogotá, ya que, es primordial sincronizar entonces la inminente puesta en marcha de un conjunto de medidas que materialicen la implementación de la reactivación económica, sincronizando los esfuerzos institucionales, que permitan la superación de los efectos económicos nocivos del periodo de aislamiento social, que se impuso durante varios meses en la ciudad, para mitigar y frenar la expansión del contagio del virus COVID-19. Por ello, el compromiso institucional integra un desarrollo normativo específico como el presente proyecto y en la misma proporción, debe fortalecerse el dispositivo pedagógico que continúe interiorizando el valor de la solidaridad ciudadana que necesita Bogotá, para franquear las circunstancias actuales y lograr el mejoramiento de la calidad de vida de la población de Bogotá. (Lemaitre, 2009)

En el contexto nacional, según los datos oficiales suministrados por el documento CONPES 3956, la informalidad afecta gravemente a la economía local, específicamente, en el sector empresarial, cerca del 75 % de las microempresas del país no cuentan ni con registro mercantil, ni con Registro Único Tributario (RUT), es decir, no se encuentran inscritas en el registro oficial, lo que trae como consecuencia que se replique la informalidad en el campo laboral, se incumplen las condiciones legales mínimas de contratación de los trabajadores, en la garantía de la seguridad social y en el desconocimiento de las normas contables y tributarias. (DANE, 2016).

Es por esto, que la informalidad como concepto económico es complejo, ya que, involucra una pluralidad de elementos multidimensionales de la sociedad, precisamente en el análisis nacional, el CONPES 3956, trae a colación dos definiciones locales en la cuales se plantea que la informalidad económica puede entenderse como el conjunto de “(...) *empresas, trabajadores y actividades fuera de los marcos jurídicos y reglamentarios que no disfrutaban plenamente de la protección y de los servicios del Estado y la ley (De Soto, 1989)*”. Igualmente, “(...) *se pueden definir como informales las actividades productivas de bienes y servicios lícitos que no se registran ante las autoridades (Cárdenas & Rozo, 2007)*.”

Desde el ámbito internacional, el concepto de informalidad propuesto por Keith Hart en 1971 se popularizó en América latina gracias a la OIT, ya que los modelos de desarrollo estaban concebidos a partir de la idea de una división entre el sector formal y un sector informal de la economía,

combinando la escasez del capital y la abundancia de la mano de obra en las economías en desarrollo. (Pineda, Urrea & Arango, 2013).

En el caso de Colombia, la presencia del fenómeno de informalidad, impone mayores dificultades para la realización del Estado Social de Derecho, ya que implica para la institucionalidad estatal la presencia de grandes obstáculos para cumplir el compromiso público de la protección y la realización de los derechos de su población, en ese sentido, y en concordancia con los desarrollos jurisprudenciales, principalmente los de la Corte Constitucional, se ha reiterado en varias decisiones que, desde la realidad constitucional la presencia de la informalidad en el campo laboral, traduce una continua vulneración de los derechos de la población que se encuentran sometidas a las condiciones de informalidad, de este modo, se convierte en una prioridad pública de las autoridades luchar contra este fenómeno y promover las condiciones necesarias para facilitar la transición a la formalidad.

En este sentido, la Corte ha insistido en la responsabilidad que le atañe al Estado de minimizar los factores de ilegalidad que favorecen el fenómeno de informalidad que produce efectos económicos negativos para el país, en esa medida, esto implica que las administraciones públicas en desarrollo de su poder reglamentario deberán promover marcos normativos que contemplen mecanismos de apoyo a los ciudadanos que manifiesten su interés de formalizarse. Reitera el mismo Tribunal, que el derecho constitucional ha desarrollado los principios en los que debe fundarse este desarrollo normativo local, con estricta vigilancia de la garantía de los derechos constitucionalmente protegidos.

Así, en materia de lucha contra la informalidad laboral, existe un marco normativo que funda la protección de los derechos de los trabajadores y trabajadoras que es garantía de la realización de la dignidad humana dentro del régimen laboral nacional, al respecto, dispone la Corte que: (i) la existencia de un mandato constitucional sobre el goce y ejercicio de los principios mínimos del trabajo, de que trata el artículo 53 C.P. (ii) el reconocimiento de una relación laboral en las dimensiones prestacionales y salariales compatible con la dignidad de los trabajadores (iii) la necesidad de otorgar a las relaciones laborales un marco reforzado de protección de los derechos de los trabajadores, es el legado constitucional que debe fundar la actividad normativa dentro el territorio nacional. (ver sentencias C-028/2019, T-067/17, T-334 de 2015 y T-244 de 2012).

Así podemos estar seguros de brindar una serie de instrumentos administrativos y tributarios a los empresarios informales para que logren su transición al escenario formal. Bogotá, ha precisado que una manera efectiva de fortalecer el mercado laboral es fortalecer la red empresarial.

Finalmente, el presente proyecto de Acuerdo establece algunas medidas para restablecer el descuento diferencial de los predios residenciales de los estratos 1, 2, y 3, que por desarrollar procesos de autoconstrucción perdieron los “topes” de crecimiento en el impuesto predial para los años 2018 y 2019; adicionalmente precisa las exenciones para el sector cultura relacionadas con los teatros y los museos y establece algunas medidas de procedimiento tributario.

II. Competencias del Concejo de Bogotá

El Concejo de Bogotá, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el artículo 313 de la Constitución Política de la República de Colombia, tiene atribuido “*Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales*”, y el artículo 12

del Decreto Ley 1421 de 1993, *“Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”*, que dispuso dentro de sus funciones: *“(…) 3. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas: ordenar exenciones tributarias y establecer sistemas de retención y anticipos con el fin de garantizar el efectivo recaudo de aquellos (…)*.

III. Medidas para la reactivación económica en razón a la emergencia sanitaria

a) Contexto

El 6 de marzo de 2020 se confirma el primer caso de COVID-19 en el Distrito Capital, procedente de Milán, Italia, por lo cual, a partir de ahora, todas las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) públicas y privadas, deberán tomar las medidas que permitan garantizar la detección temprana, contención, la atención y vigilancia epidemiológica ante este evento.

Como una acción urgente para prevenir los efectos que se pudieran causar con la pandemia global del Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID-19) que ha sido declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), se hizo necesario recurrir de forma transitoria y progresiva a la competencia extraordinaria de policía con el objeto de garantizar la vida y la salud de los habitantes de Bogotá D.C., para lo cual se expidió el Decreto Distrital 081 del 11 de marzo de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones”*, en el parágrafo 2 del artículo 2 del mencionado Decreto señaló que *“Las entidades que componen la administración distrital, tanto del sector central como descentralizados, deberán dentro de la órbita de sus competencias, adoptar las medidas necesarias tendientes a responder de manera integral e integrada al Plan Territorial de Respuesta citado en el inciso precedente.”*

El Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, *“por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID- 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus. Así mismo esta resolución fue prorrogada mediante Resolución 844 del 26 de mayo 2020 hasta el 31 de agosto de 2020.”*

El artículo 6 de la citada resolución dispone que con relación a la cultura de prevención: *“Las instituciones públicas y privadas, la sociedad civil y la ciudadanía en general deben coadyuvar en la implementación de la presente norma y de las disposiciones complementarias que se emitan. En desarrollo del principio de solidaridad y de los postulados de respeto al otro, (…)*.”

El artículo 11 del Decreto Distrital 093 del 25 de marzo de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas adicionales y complementarias con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 de 2020”*, señala que durante la vigencia 2020 se ajusta el calendario tributario del Distrito Capital para el pago del impuesto predial unificado y el impuesto sobre vehículos automotores.

El Decreto Nacional 637 del 6 de mayo de 2020, declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, ante la evolución negativa de la crisis económica y social generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

El artículo 2 del Decreto 636 de 2020 ordenó a los gobernadores y alcaldes, para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior.

El Decreto Nacional 1076 del 28 de julio de 2020, *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”*, en el artículo 1 se previó: *“Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de agosto de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de septiembre de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.”*

El artículo 3 del Decreto 1076 de 2020 contempla las actividades exceptuadas de la medida de aislamiento preventivo, ampliando las excepciones previstas en los Decretos Nacionales 593, 636 y 749 de 2020, entre las que se encuentran, entre otras las actividades de la industria hotelera, la comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos incluyendo los ubicados en hoteles, mediante plataformas de comercio electrónico por entrega a domicilio y por entrega para llevar, parqueaderos públicos para vehículos, museos y bibliotecas, servicios de peluquería.

La Administración Distrital consciente de la necesidad de regresar de forma progresiva, gradual y controlada a unas condiciones de nueva normalidad, en las cuales se encuentre un equilibrio que permita conciliar, en la medida de lo posible, la reactivación socioeconómica del Distrito Capital y el mantenimiento de una tasa reducida de incidencia de contagio, morbilidad y mortalidad que permitan garantizar las condiciones necesarias para contar con una capacidad optima de atención y reacción oportuna del sistema de seguridad social en salud, equilibrio que en todo caso, dará prioridad a la medidas encaminadas a la conservación de la vida de los habitantes de Bogotá, expidió el Decreto Distrital 126 del 10 de mayo de 2020, *“Por medio del cual se establecen medidas transitorias para el manejo del riesgo derivado de la pandemia por Coronavirus COVID-19 durante el estado de calamidad pública declarado en el distrito capital y se toman otras determinaciones”*, y ordenó en el artículo 15 que todos los sectores de la economía exceptuados de las medidas de aislamiento por el Gobierno Nacional deberán adoptar los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social y la Secretaría Distrital de Salud y registrarlos en el aplicativo www.bogota.gov.co/reactivacion-economica.

El artículo 17 *ídem*, dispone el cumplimiento de turnos con el fin de minimizar las aglomeraciones en los sistemas de transporte masivo, mitigar la propagación del Covid - 19 y organizar la movilidad segura de sus trabajadores, evitando al máximo el uso del sistema de transporte masivo, y privilegiando medios alternativos de transporte.

b) Recomendaciones internacionales

El Informe Especial COVID-19 No. 1 del 03 de abril de 2020 de la CEPAL³³ denominado “América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 Efectos económicos y sociales” señala en el capítulo A, los efectos a nivel mundial por la enfermedad del Coronavirus (COVID-19), el cual tendrá

³³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe

efectos graves en el corto y largo plazo en la oferta y la demanda a nivel agregado y sectorial, cuya intensidad dependerá de las condiciones internas de cada economía, el comercio entre otras.

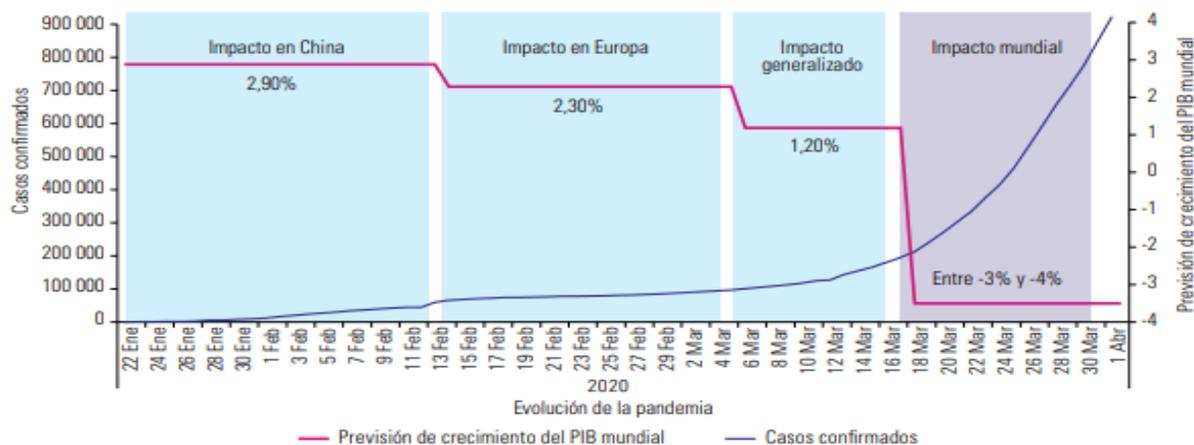
Conforme lo expresa el informe “la crisis llegó en un momento en que la confianza en la globalización y el multilateralismo como herramientas para el desarrollo acumulaba más de un decenio de deterioro.

- La crisis financiera mundial de 2008 condujo a una pérdida de confianza en la capacidad de los mercados, en particular del mercado financiero, de garantizar un crecimiento estable en ausencia de controles y medidas regulatorias.
- Algunos segmentos estratégicos de las cadenas globales de valor se deterioraron después del tsunami del océano Índico de 2004, que interrumpió segmentos cruciales de la cadena manufacturera de componentes microelectrónicos. Ante esta disrupción, la actividad productiva no contó con mecanismos inmediatos que amortiguaran sus efectos, que fueron particularmente graves en un contexto de fabricación y demanda sincronizadas (just-in-time) muy extendido.
- El desempeño económico de la economía mundial ya era débil antes de la pandemia del COVID-19. En el período 2011-2019, la tasa media de crecimiento mundial fue del 2,8%, cifra significativamente inferior al 3,4% del período 1997-2006. En 2019, la economía mundial registró su peor desempeño desde 2009, con una tasa de crecimiento de solo un 2,5%. Ya antes de la pandemia, las previsiones de crecimiento del PIB mundial para 2020 se habían revisado a la baja.”

No obstante, señala que “las estimaciones más optimistas luego del estallido del COVID-19 preveían que la tasa de crecimiento de la economía mundial disminuiría al 1,0% o menos. A medida que la pandemia se fue extendiendo, las previsiones fueron reduciendo el crecimiento esperado (véase el gráfico 1). Por ejemplo, Goldman Sachs (24 de marzo de 2020) indica caídas anuales del PIB del 3,8% en COVID-19 3 los Estados Unidos, el 9% en la zona del euro y el 2,1% en el Japón, y una desaceleración en China que la llevaría a un crecimiento de solo un 3% (Goldman Sachs, 2020).

Este es un escenario de recesión mundial; más aún, las economías podrían incluso enfrentarse a una contracción de mediano plazo sin una rápida recuperación.

Gráfico 1 | Casos confirmados de COVID-19 en todo el mundo y previsión de crecimiento mundial
(En número de casos y porcentajes)



Fuente: Bloomberg Economics.

Continúa el informe indicado que “*el coronavirus afectará el número de empleos (**aumento del desempleo y el subempleo**), la calidad del trabajo (**reducción de salarios y menor acceso a la protección social**) y a los grupos más vulnerables, como los **trabajadores en el sector informal**.*”

*Las estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2020) indican un **aumento del desempleo mundial** de entre 5,3 millones de personas y 24,7 millones de personas, con una base de 188 millones de personas desocupadas en 2019. En un escenario “medio” **el aumento del desempleo sería de 13 millones de personas**.*

*La pérdida de ingresos laborales se traducirá en un menor consumo de bienes y servicios, **y puede llevar a muchos trabajadores a situaciones de pobreza**”.*

No obstante, en el informe se señalan los Impactos económicos en América Latina y el Caribe entre los cuales destacan los siguientes cinco canales:

1. “**La disminución de la actividad económica de sus principales socios comerciales y sus efectos.** La región depende marcadamente de sus exportaciones, cuyo volumen y valor se reducirán por la recesión mundial. (...)”
2. “**La caída de los precios de los productos primarios.** Las marcadas caídas de esos precios y el deterioro de los términos de intercambio tendrán fuertes efectos negativos en los niveles de ingreso de las economías latinoamericanas dependientes de esas exportaciones, aunque con diferencias significativas entre ellas. (...)”
3. “**La interrupción de las cadenas globales de valor.** La disrupción de las cadenas de suministro, comenzando por los proveedores chinos y luego por la producción europea y estadounidense, afectaría principalmente a México y el Brasil, cuyos sectores manufactureros son los más grandes de la región.”
4. “**La menor demanda de servicios de turismo.** (...) En particular, los pequeños estados insulares en desarrollo (PEID) del Caribe pueden ser muy afectados. (...)”
5. “**La intensificación de la aversión al riesgo y el empeoramiento de las condiciones financieras mundiales.** Esto conlleva una mayor demanda de activos seguros (por ejemplo, las tasas de rendimiento de valores de los Estados Unidos han llegado a niveles históricamente bajos), una menor demanda de activos financieros de la región y una importante depreciación de las monedas de sus países, como está ocurriendo”.

Está claro que las medidas buscan reducir el contagio y proteger las vidas que sin lugar a duda afectarán a corto plazo en la actividad económica. La prioridad inmediata es contener las secuelas del brote de COVID-19, por ende, aumenta el gasto sanitario a fin de reforzar la capacidad y los recursos del sector de la salud mientras se adoptan medidas para reducir el contagio. Por ello las políticas económicas a nivel mundial, tendrán que amortiguar el impacto que la disminución de la actividad tendrá en las personas, las empresas y el sistema financiero; reducir los efectos persistentes y más permanentes derivados de la inevitable y fuerte desaceleración; y garantizar que la recuperación económica pueda empezar rápidamente una vez que se disipe la pandemia.

Según el informe del Fondo Monetario Internacional del 14 de abril de 2020³⁴, “será necesario reforzar las medidas fiscales si persisten las paralizaciones de la actividad económica, o si el repunte de la actividad cuando se levanten las restricciones es demasiado flojo. Es posible que las economías que estén enfrentando restricciones financieras para combatir la pandemia y sus efectos necesiten apoyo externo. Un estímulo fiscal de base amplia puede prevenir una merma más pronunciada de la confianza, impulsar la demanda agregada y evitar una desaceleración aún más profunda. Pero sería más probable que el estímulo surta más efecto una vez que la pandemia se haya disipado y que las personas puedan desplazarse con libertad. Las importantes medidas adoptadas por los principales bancos centrales en las últimas semanas comprenden estímulo monetario y servicios de liquidez para reducir la tensión sistémica. Estas medidas han apuntalado la confianza y han contribuido a mitigar la amplificación del shock, asegurando así que la economía esté en mejores condiciones para recuperarse”.

c) Propuestas para Bogotá

El Decreto Distrital 474 de 2016, “*Por medio del cual se reglamenta el Acuerdo 648 de 2016 que simplifica el sistema tributario Distrital y se dictan otras disposiciones*”, dispuso en el artículo 3 que la declaración inicial para acceder al Sistema de Pago Alternativo por Cuotas Voluntario (SPAC) deberá presentarse por la página WEB de la Secretaría Distrital de Hacienda, hasta el último día hábil del mes de marzo de cada año fiscal.

De igual manera, el artículo 8 del citado Decreto estableció como una de las modalidades para el cumplimiento de la obligación tributaria correspondiente al impuesto predial unificado, el pago total en un solo momento durante el primer semestre del correspondiente año, a través de factura.

Las medidas de distanciamiento social - fundamentales para la salud pública- están afectando especialmente a los sectores de la economía que por su naturaleza deben permanecer completamente cerrados y a aquellos exceptuados que empiezan una apertura gradual de sus operaciones, conforme a los decretos presidenciales 593 del 20 de abril de 2020, 636 del 06 de mayo de 2020 y 749 del 28 de mayo de 2020 “*por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público*”, por cuanto se disminuye la capacidad productiva implicando una afectación en los ingresos. De igual manera, para las personas naturales que han visto afectados sus ingresos por causa de la pandemia del COVID -19, es importante presentar un alivio en materia del impuesto predial unificado que permita el pago alternativo por cuotas voluntario (SPAC) únicamente para la vigencia 2021 en 4 cuotas iguales y sin cobro de intereses por mora, para los predios no residenciales y residenciales de propiedad tanto de personas naturales como jurídicas, siempre y cuando el predio se encuentre al día en el cumplimiento del impuesto predial unificado del año 2020, permitiendo así a los propietarios de los predios afectados por esta pandemia obtener flujo de efectivo y cumplir con sus obligaciones tributarias, flexibilizando el pago del impuesto predial unificado.

Cuando los contribuyentes propietarios de predios residenciales o no residenciales opten por el Sistema de Pago Alternativo por Cuotas, estarán obligados a presentar la declaración del Impuesto Predial Unificado, en los términos, plazos y condiciones señalados en el reglamento que para tal

³⁴ Análisis y Perspectivas de la Economía Mundial 2020, con una recuperación de riesgos cuyos resultados sean adversos.

efecto se expida. Dicha declaración prestará merito ejecutivo por el saldo del impuesto no pagado ante el aviso, o noticia del no pago, según las previsiones que para el efecto disponga el reglamento.

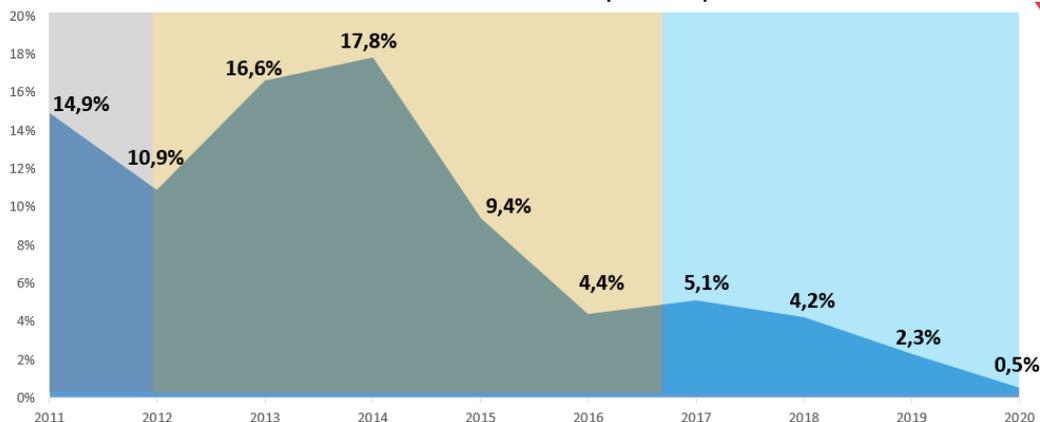
Con el fin de aliviar la carga tributaria de los contribuyentes del impuesto predial unificado, se propone que para el año gravable 2021 no se produzca un incremento (real) en el valor del impuesto a pagar. Para ello, la Administración Distrital propone que, por una única vez, y para el año gravable 2021, el crecimiento del impuesto predial unificado sea del 0% en términos reales.

Es preciso indicar que durante la vigencia 2020 la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital no adelantará el proceso de actualización catastral sobre el inventario de predios de la ciudad como consecuencia de la emergencia sanitaria, y, por ende, los avalúos catastrales para la vigencia 2021 se actualizarán a partir del Índice de Valoración Inmobiliaria Urbana y Rural – IVIUR. Esta metodología de actualización catastral se efectuará para la totalidad de predios de la ciudad que adquieren la calidad de predios de conservación catastral, y aunque a la fecha no se dispone de la magnitud del IVIUR, se prevé que esté en el orden de la inflación anual, o incluso que sea negativo.

La crisis del SARS-COV-2 en el mundo, sumada al desplome de los precios del petróleo y la subsecuente guerra comercial entre Rusia y Arabia Saudita, generó un cambio estructural en la dinámica de los mercados financieros, y especialmente, en la dinámica económica del mundo, que verá para el 2020 una fuerte caída en la variación de la producción mundial. Esto, como es de esperarse, tiene fuertes repercusiones en el mercado inmobiliario, y en las decisiones de los agentes que participan en dicho mercado.

En el caso colombiano, se prevé una caída del PIB que puede ir desde 4,5% a 13% con un nivel de operación agregada de 63%, o una caída que puede ir desde 6,1% hasta 17% con un nivel de operación agregada de 50,8% (Fedesarrollo, 2020). Esto, tendrá un impacto principalmente en los arrendamientos de los predios residenciales y de uso comercial, y en general, en la cadena del sector inmobiliario y de construcción. Se espera que la construcción de VIS se constituya en la política anticíclica que mitigue los efectos negativos de la crisis. En cualquier caso, dependiendo del tipo de recesión (en L, en U, o en V), no se espera un repunte en el corto plazo en el precio de los inmuebles, por lo que el impacto en términos fiscales para el año gravable 2021 es una caída de la base gravable del impuesto predial.

Gráfico 2. Variación real del impuesto predial unificado, 2011-2020



Fuente: Emisión Predial. Cálculos y elaboración: DIB – SHD.

En términos reales, el impuesto predial ha presentado una caída sistemática en su crecimiento desde el año 2016 con la entrada en vigor del Acuerdo 648 de 2016 que introdujo nuevos límites de crecimiento del impuesto predial, al igual que por la estabilización de los precios de los inmuebles residenciales en los estratos más bajos, lo que ocasionó un menor crecimiento de la base gravable del impuesto predial. Por todo esto, se espera para 2021 una variación real negativa de la liquidación del impuesto.

Seguidamente, se propone un descuento tributario para el impuesto de industria y comercio, que dependa de la variación de los ingresos brutos ordinarios y extraordinarios percibidos durante el año gravable 2020 con ocasión de la realización de la actividad económica, industrial, comercio o de servicios, que está gravada con el citado tributo. Este descuento alivia la carga tributaria del siguiente año gravable, y considera los impactos negativos en la generación de ingresos por parte de los contribuyentes de la ciudad como consecuencia de la emergencia sanitaria decretada en el territorio nacional.

Es importante mencionar que esta medida se complementa con el descuento tributario al que tienen derecho los contribuyentes del impuesto a la renta respecto de los pagos realizados a título del impuesto de industria y comercio. Esto es, del valor a pagar del impuesto a la renta, el contribuyente se podrá descontar hasta el 50% del valor pagado en el ICA, lo que, sumado al descuento tributario en ICA, se constituye en una reducción de la carga tributaria nacional y local del contribuyente.

Finalmente, el proyecto de acuerdo contempla las siguientes modificaciones de tarifas:

- Incremento de las tarifas del impuesto predial unificado correspondiente al conjunto de predios residenciales de mayor valor de la ciudad – por encima de los \$1.092.671.001 año base 2020- que están contenida en el artículo 1° del Acuerdo 648 de 2016.
- Las actividades económicas relacionadas con la prestación de servicios profesionales a través de consultoría profesional, y los servicios prestados por contratistas de construcción, constructores y urbanizadores, serán gravadas por el impuesto de industria y comercio a partir del año gravable 2021 con una tarifa de 9.66 por mil.
- Las actividades económicas relacionadas con la comercialización de productos al por menor a través de canales no tradicionales como internet o correo, o que, en general, no se realice en establecimientos, puestos de venta o mercados, serán gravadas por el impuesto de industria y comercio a partir del año gravable 2021 con una tarifa de 13.8 por mil.
- Las actividades económicas previamente identificadas por la Administración Distrital como de potencial crecimiento en cuanto al nivel de ingresos brutos generados con ocasión de la realización de la actividad económica en el año gravable 2020, serán gravadas por el impuesto de industria y comercio a partir del año gravable 2021 con una tarifa equivalente a la tarifa actual incrementada en un 20%.

El Fondo Monetario Internacional – FMI ha señalado que los responsables políticos deberían revisar la materia impositiva, lo que implicaría el aumento de los impuestos sobre la renta, de la propiedad y el patrimonio, basado en el modelo de “sobretasa de solidaridad”. En este sentido, se han propuesto los siguientes elementos clave en respuesta a la crisis.

Primero, la riqueza fiscal. Ahí es donde se centrará el Servicio de Ingresos de Sudáfrica. A nivel mundial, la riqueza se ha acumulado en un número muy pequeño de manos durante décadas.

Incluso el Fondo Monetario Internacional ha advertido sobre las consecuencias económicas y políticas adversas. Gravar la riqueza tendrá poco o ningún efecto adverso sobre los incentivos para invertir e innovar. Se pueden aumentar los impuestos sobre los ingresos generados por la riqueza. Los impuestos a la herencia se han reducido durante décadas. Se pueden intensificar los esfuerzos para descubrir enormes cantidades de riqueza oculta, a nivel nacional e internacional. Especialmente en los países pobres, los impuestos a la propiedad están muy infrutilizados y podrían ampliarse con bastante rapidez.

En segundo lugar, donde los ingresos de las personas y corporaciones ricas no se han visto afectados, o aumentados, por la crisis, agregue recargos temporales a sus impuestos. El FMI y la OCDE han respaldado estas ideas, que el FMI etiqueta como "recargos de solidaridad". Reflejan una lógica política simple: frente a una crisis global, todos deberíamos compartir el costo.

Tercero, la crisis ha acelerado el cambio de las interacciones cara a cara a las interacciones en línea. Esto aumentará aún más las ganancias de la mayoría de las grandes plataformas tecnológicas que se benefician de los fuertes efectos de la red. Eran conocidos por sus habilidades para evitar impuestos antes de la crisis. Encontrar mejores formas de gravarlos, y las transacciones digitales en general, ahora es aún más importante.

El impuesto siempre es muy político. La política en torno a la respuesta fiscal a la pandemia pronto podría volverse conflictiva y dificultar la acción pública constructiva. Es hora de una narrativa fiscal fuerte y común sobre nuestros intereses humanos colectivos ante la amenaza, respaldada por un menú apropiado de políticas fiscales.

De todas formas, el incremento en las tarifas, para las actividades con mayor potencial de posicionamiento producto de la pandemia del COVID 19, pueden ser asumidas por los agentes económicos toda vez que la Ley de Crecimiento Económico 2010 de 2019 estableció el pago del ICA como un descuento tributario del 50% en el impuesto de renta, el cual se incrementará al 100% a partir del año gravable 2022. Esta ventaja tributaria, le permite a Bogotá recaudar el impuesto para financiar los diferentes bienes públicos, entre ellos la salud, sin ser una carga adicional para los contribuyentes del impuesto dada su tratamiento como descuento tributario en renta.

Ahora bien, ¿por qué es necesario dar incentivos en época de crisis? La CEPAL referencia en un documento sobre política fiscal, que el aumento de transferencias o la disminución de impuestos, es una medida adecuada para generar incentivos dirigidos hacia la creación o la conservación de empleos. No obstante, señala igualmente, que dicha política deberá ser focalizada, hacia los más pobres o hacia los sectores más afectados, lo que va en línea con la propuesta, en general, estrictamente focalizada, incluida en el presente proyecto de acuerdo. La Administración Distrital considera que las medidas de reducción de impuestos no deben ser generalizadas, ya que en escenarios de incertidumbre los agentes económicos tienden a aumentar los ahorros de precaución, y no a desahorrar la compensación tributaria en un mayor gasto que impulse la demanda agregada.

La Administración Distrital espera que, con este paquete de medidas tributarias, se brinden soluciones de liquidez a las empresas y a los hogares de la ciudad, y que con ello se pueda aumentar la demanda agregada a través del consumo de los hogares y de la inversión de las firmas, y así, se reactive gradualmente la economía bogotana a los niveles deseados de crecimiento económico y de generación de empleo.

IV. El fenómeno de la informalidad empresarial y estrategias para la formalización de los negocios informales en el Distrito Capital.

a) Contexto

En la búsqueda de entornos empresariales que favorezcan el crecimiento económico de las economías de las ciudades, una de las principales dificultades que los gobiernos locales deben enfrentar son las consecuencias de la informalidad empresarial y laboral. En América Latina en general, y en Colombia en particular, son altas las tasas de informalidad laboral y empresarial observadas en estas economías, lo que genera una preocupación en términos de política pública.

Dependiendo de la fuente de los datos y el criterio utilizado, estas tasas de informalidad en el caso colombiano están en un rango del 45 al 75³⁵ %, lo que sugiere la existencia de altas barreras a la formalización laboral, probablemente generadas por una regulación en exceso costosa. Un sector informal relativamente grande puede ser perjudicial en términos de productividad si la informalidad viene acompañada de un acceso precario al sistema financiero, de tal forma que, en presencia de recursos propios limitados, las firmas informales no logren alcanzar su escala óptima de producción (Hamann & Mejía, 2011).

El sector informal está conformado por las actividades dedicadas a la generación de ingresos que no están sometidas a la regulación de las instituciones de la sociedad, en un ambiente social y legal donde actividades similares sí están sometidas a la regulación (OIT, 1972 y Portes, Castells y Benton, 1989). Esta definición comprende, por lo tanto, los trabajadores y las firmas que operan evadiendo la regulación, esto es, tributaria, de salario mínimo, de contribuciones a los sistemas de seguridad social, entre otros.

Ahora bien, ¿por qué preocupa tanto la informalidad? Es bien conocido que para aumentar las tasas de crecimiento económico de cualquier país y reducir, por esta vía, los niveles de pobreza y desigualdad, es necesario que exista un sector privado dinámico que posea altos niveles de productividad e innovación. Este es el mayor canal privado mediante el cual puede desarrollarse un mercado laboral que, consistentemente, genere empleos de calidad e ingresos suficientes para los trabajadores. (Santa María & Rozo, 2008)

En este sentido, cobra especial importancia propiciar entornos empresariales productivos dentro de las economías locales, con el fin de generar un mayor crecimiento económico. Por todo lo anterior, se han adelantado investigaciones que permitan inicialmente establecer cuáles son las causas de la informalidad, y a partir de ello, definir una ruta hacia la formalización mediante políticas públicas sólidas y mediante un compromiso institucional por parte del Estado que propenda por la formalización de los negocios informales.

Existen dos tipos de razones por las cuales una persona o empresa puede decidir desarrollar sus actividades en la informalidad (Perry et al, 2007). Dentro de las primeras se encuentran las empresas o individuos que son informales por motivos de exclusión, como son, por ejemplo, las personas que no pueden conseguir un trabajo en el sector formal y las empresas que no pueden desarrollar sus actividades formalmente por causa de los excesivos requisitos y los altos costos. Por otro lado, dentro de las segundas, se encuentran todas las causas que puedan relacionarse

³⁵ Documento CONPES 3056 de 2019

con motivos de escape, como son, la independencia y la flexibilidad. En este último caso, la decisión de ser o no informal es voluntaria. Sin embargo, es importante notar que una de las causas del escape puede ser, precisamente, los altos costos de la formalidad (i.e. sus bajos beneficios o el desconocimiento que de ellos se tenga). En este caso, las empresas o los trabajadores prefieren, voluntariamente, operar en la informalidad porque la relación costo beneficio de la alternativa es negativa. Así, existe una clara relación entre exclusión y escape por este canal. Esta diferenciación es importante ya que las políticas dirigidas a solucionar cada tipo de informalidad son distintas.

La discusión anterior, sugiere que las acciones de política dirigidas a reducir los niveles de informalidad deben modificar la balanza de costos y beneficios de esta actividad de manera que sea rentable para los individuos o las empresas operar en la formalidad. Esto es, aumentar los costos por evasión o elusión de tasas y contribuciones, así como aumentar el riesgo de detección y reducir el acceso a mercados y a servicios gubernamentales.

El estudio de Perry et. al. (2007) formula recomendaciones de política dirigidas a reducir los altos niveles de informalidad en Latinoamérica. Dentro de las más relevantes se encuentran: (i) aumentar la productividad en el sector formal a través de la educación y mejoras en el clima de inversión. En particular, sólo en la medida en que la productividad del sector formal sea baja es rentable operar en la informalidad. Si la productividad formal sube, a la par se incrementará el costo de la informalidad lo que conducirá a su reducción; por lo anterior es importante: (ii) reducir las barreras administrativas relacionadas con el registro de las empresas y su proceso de formalización; (iii) reducir otros costos de la formalidad; (iv) y moverse hacia regímenes impositivos más simples y equitativos, en especial para las empresas pequeñas.

Otro estudio orientado hacia la formulación de medidas de política que permitan reducir los niveles de informalidad, especialmente en el segmento de microempresas, fue el desarrollado por la Asociación Colombiana de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas - ACOPI en el año 2007 ("Tránsito Informalidad-Formalidad: La Hora de la Inclusión". Dentro de dichas medidas de política se destacan: (i) progresividad tarifaria en el pago del registro mercantil; (ii) otorgar beneficios iguales en el pago de otros servicios prestados por las Cámaras de Comercio, como la certificación de contratos contractuales; (iii) lograr que el registro mercantil conlleve al otorgamiento de los beneficios establecidos para las empresas MIPYMES; (iv) mayor vigilancia, control y depuración del sistema de impuestos municipales; y (v) la creación de una agenda digital para la microempresa.

Adicionalmente, Cárdenas y Rozo (2007), realizan otro estudio dirigido a caracterizar las tendencias y dinámicas de la informalidad empresarial y a analizar el impacto de los Centros de Atención Empresarial (CAE) sobre la evolución de la informalidad. Los autores se apoyan en la Encuesta "1 2 3" realizada por el DANE en 2001 y en la Encuesta de Clima de Inversión realizada en el 2007 por el Banco Mundial. En el documento se realizan varios ejercicios que permiten obtener tres importantes resultados, el más importante es el que permitió determinar que los costos de ser informal para las empresas se encuentran determinados por tener menor acceso al crédito y a los servicios gubernamentales, por enfrentar mayores problemas de servicio técnico y mayores inconvenientes con los controles de las autoridades. Así, se configura un escenario en el que las empresas informales muestran un desempeño menos satisfactorio que sus contrapartes formales en términos de utilidad e ingreso promedio por trabajador, que es un indicador de productividad.

Finalmente, existe una generalizada preocupación en la administración tributaria por las implicaciones que las altas tasas de informalidad empresarial tienen sobre el recaudo del impuesto

de industria y comercio. De acuerdo con un estudio adelantado por la Cámara de Comercio de Bogotá y Fedesarrollo³⁶ el tener registro mercantil aumenta la probabilidad de que los microestablecimientos paguen impuestos. Señala igualmente que altas tarifas tienden a desincentivar la declaración del impuesto de industria y comercio por parte de los microestablecimientos, lo que sugiere que tarifas bajas en segmentos de negocios de ingresos bajos puede favorecer el recaudo.

La informalidad empresarial es una situación a la que se enfrentan principalmente las micro y pequeñas empresas que operan en la economía. Algunos autores afirman que las microempresas no deben gravarse por consideraciones distributivas, pero también porque el costo de recaudar estos impuestos es mayor a los potenciales ingresos tributarios. Sin embargo, esta idea se ha desvirtuado en el pasado reciente en razón a que los segmentos exentos se han convertido en un canal de evasión para firmas que no califican para estas exenciones, y porque existe evidencia de que algún control sobre las pequeñas firmas es fundamental para hacer cumplir otras normativas como la ambiental, laboral, sanitaria, de calidad y para lograr que en el futuro estas firmas paguen mayores impuestos.

De acuerdo con lo señalado en el documento CONPES “Política de formalización empresarial”, la informalidad no se entiende como una condición binaria sino como un proceso de cuatro grandes dimensiones (DNP, 2018): 1) entrada a la formalidad (registro en las Cámaras de Comercio y registro tributario); 2) insumos (contratación de mano de obra y títulos de propiedad); 3) producción (requerimientos técnicos y ambientales) y; 4) pago de impuestos o informalidad tributaria (contabilidad, declaración y pago de impuestos). En concordancia con esta visión, es posible entender la informalidad empresarial y el pago de impuestos como dos dimensiones distintas del mismo fenómeno.

Así, una mayor tasa de informalidad empresarial se traduce en una mayor tasa de evasión del impuesto de industria y comercio bajo el entendido que son dos dimensiones del mismo fenómeno social.

En el entendimiento de la informalidad como fenómeno, y con el fin de identificar la “filosofía” de la informalidad, diversos autores se han dado a la tarea de revisar las prácticas informales en varios países con el fin de establecer los determinantes económicos, sociales o culturales que las motivan. Hace exactamente treinta años la OIT utilizó por primera vez la expresión «sector no estructurado» para describir las duras actividades de los trabajadores pobres que no eran reconocidas, registradas, protegidas o reguladas por las autoridades. Hoy todavía hay un dilema, pero de magnitud y complejidad mucho mayores.

En contra de las primeras predicciones, la economía informal ha crecido rápidamente en casi todos los puntos del planeta, incluidos los países industrializados, y ya no puede seguir considerándose un fenómeno temporal o marginal. La mayor parte de los nuevos empleos de los últimos años, particularmente en los países en desarrollo y en transición, se ha creado en la economía informal. La mayoría de las personas ha pasado a la economía informal porque no podía encontrar un empleo

³⁶ Documento “La Estructura de las tarifas de Registro en las Cámaras de Comercio y Beneficios de sus servicios: Impacto sobre la competitividad y la formalidad empresarial. Título II. Los registros empresariales y su importancia para la formalización y la actividad económica: revisión de la literatura.

o emprender una actividad empresarial en la economía formal. En África, por ejemplo, en los últimos diez años el trabajo informal ha representado casi el 80 por ciento del empleo no agrícola, más del 60 por ciento del empleo urbano y más del 90 por ciento de los nuevos puestos de trabajo³⁷. El trabajo en la economía informal no puede calificarse de «decente» en comparación con el empleo reconocido, protegido, seguro y formal.

La expresión «sector informal» se considera cada vez más inadecuada, e incluso errónea, para reflejar estos aspectos dinámicos, heterogéneos y complejos de algo que en realidad es un fenómeno más que un «sector» en el sentido de grupo industrial o actividad económica específicos. En cambio, la expresión «economía informal» se utiliza ampliamente para hacer referencia al grupo, cada vez más numeroso y diverso de trabajadores y empresas tanto rurales como urbanos que operan en el ámbito informal.

Es importante señalar la diversidad de quienes trabajan en la economía informal porque los problemas y necesidades de quienes realizan actividades de subsistencia, por ejemplo, no son los mismos que los de los trabajadores a domicilio cuya relación laboral con un empleador no está reconocida o protegida, o que los de los trabajadores por cuenta propia o empleadores que se enfrentan a diferentes obstáculos y dificultades para establecer y hacer funcionar empresas formales. Estos grupos diferentes se han denominado «informales» debido a que tienen en común una importante característica: no estar reconocidos ni protegidos dentro de los marcos jurídico y reglamentario. Sin embargo, ésta no es la única característica que define la actividad informal. Los trabajadores y empresarios informales se caracterizan por su alto nivel de vulnerabilidad. No están reconocidos por la ley y, por consiguiente, reciben poca o ninguna protección jurídica o social, no pueden establecer contratos ni tienen asegurados sus derechos de propiedad. Tienen que confiar como pueden en acuerdos institucionales informales, para obtener información, acceso a los mercados, créditos, formación o seguridad social.

Dado que las actividades informales se desarrollan en un ámbito de vacío jurídico, las autoridades las confunden algunas veces con actividades delictivas y, por consiguiente, las someten a acoso, sin excluir el soborno y la extorsión, y las reprimen. No cabe duda de que en la economía informal hay actividades delictivas, como el tráfico de drogas, el tráfico de personas y el blanqueo de dinero. También existen otras actividades ilegales, como la evasión deliberada de impuestos. Pero la mayoría de los que se encuentran en la economía informal, aunque no están registrados o declarados, producen bienes y servicios legales. El término «informal» no significa que no haya reglas o normas que regulen las actividades de los trabajadores o de las empresas. Las personas que participan en actividades informales tienen su propia «economía política», es decir, sus propias normas, acuerdos, instituciones y estructuras informales o grupales de ayuda mutua y solidaridad para proporcionar préstamos, organizar formación, transferir tecnología y capacidades, comerciar y acceder al mercado, hacer cumplir las obligaciones, etc.; lo que no se sabe es en qué están basadas estas reglas o normas informales, si respetan los derechos fundamentales de los trabajadores, y cómo los respetan.

No existe una clara dicotomía o división entre la «economía informal» y la «economía formal». Lo que ocurra en la economía informal repercutirá en los trabajadores y los empleadores de la economía formal, y viceversa. Las empresas informales constituyen una competencia desleal para

³⁷ J. Charmes, citado en *Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO)*, Segunda reunión anual, 22-24 de mayo de 2000, Cambridge, Massachusetts.

las empresas formales, ya que no pagan impuestos, no contribuyen a la seguridad social de los trabajadores, o evitan otros costos empresariales en los que se incurre en la economía formal. Las medidas para reducir los costos excesivos de las transacciones empresariales y las barreras institucionales fomentarían la legalización de las empresas informales, beneficiarían a los trabajadores de esas empresas y reducirían asimismo la competencia desleal contra las empresas formales. Por consiguiente, conviene adoptar la perspectiva de que las empresas y los trabajadores formales e informales coexisten en un continuo económico en el que los déficits de trabajo decente más graves se producen en el extremo inferior (aunque existen también en algunos trabajos formales) y en el que las condiciones de trabajo son más decentes a medida que se asciende hacia el extremo formal.

Por todo lo anterior, y bajo el entendido que la informalidad empresarial no sólo afecta las empresas que desarrollan sus actividades en este sector, sino que también afecta la productividad de las empresas formales que son pequeñas y jóvenes, la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Secretaría Distrital de Hacienda se permiten presentar a consideración del Concejo de Bogotá, el presente proyecto de acuerdo con el fin de establecer un paquete de incentivos para la formalización empresarial de los negocios informales, a partir de un conjunto de estímulos económicos subsidiados por el Gobierno Distrital, de conformidad con lo propuesto en la literatura que aborda este fenómeno económico.

b) Adopción del Régimen Simple de Tributación – SIMPLE en el Distrito Capital.

En la Ley 1943 de 2018, y posteriormente por la Ley 2010 de 2019, se creó el Régimen Simple de Tributación, en adelante RST, con el objetivo de reducir las cargas formales y sustanciales, impulsar la formalidad y, en general, simplificar y facilitar el cumplimiento de la obligación tributaria de los contribuyentes que voluntariamente se acojan al régimen previsto en el libro octavo del Estatuto Tributario Nacional.

El RST es un modelo de tributación opcional de determinación integral, de causación anual y pago bimestral, que sustituye el impuesto sobre la renta y complementarios, el impuesto al consumo, el impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros, a cargo de los contribuyentes que opten voluntariamente por acogerse al mismo.

Según se indica en la exposición de motivos de la Ley 1943 de 2018 y de la Ley 2010 de 2019, la propuesta busca avanzar en la formalización empresarial a través de la simplificación en la tributación, tanto en el cumplimiento de la obligación sustancial como en la obligación formal de declarar.

Los contribuyentes de este nuevo modelo de tributación no estarán sometidos al impuesto sobre la renta, debido a que se sustituye por el RST. Asimismo, simplifica la manera en que se paga el impuesto de industria y comercio, el complementario de avisos y tableros y la sobretasa bomberil, ya que, además de estar incluido en la tarifa del RST, no se pagarán directamente en cada municipio o distrito, sino a través del RST con un solo pago que luego el Ministerio de Hacienda distribuirá de manera expedita a los respectivos entes territoriales.

De igual manera, los contribuyentes inscritos en el Régimen Simple de Tributación (RST) que realicen únicamente actividades de tiendas pequeñas, mini-mercados, micro-mercados y peluquerías, no serán responsables del Impuesto sobre las Ventas (IVA), de manera que no

tendrán que cumplir las obligaciones formales y sustanciales relacionadas con el IVA mientras permanezcan en el RST.

Estas ventajas denotan claramente que el RST es un valioso instrumento para reactivar la economía, recuperar la inversión, incentivar la generación de empleo formal, simplificar y facilitar la elaboración y presentación de las declaraciones de las distintas obligaciones tributarias a cargo de los contribuyentes, además de reducir significativamente el valor a pagar por concepto de impuestos.

Las tarifas del RST están entre el 1.8% y el 14.5% y su aplicación dependerá de los ingresos brutos y de la actividad empresarial desarrollada. Es decir, son muy inferiores a las del impuesto sobre la renta. Los ingresos constitutivos de ganancia ocasional, así como los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, no integran la base gravable del RST conformada por los ingresos brutos ordinarios o extraordinarios.

Como mecanismo para impulsar la formalización laboral, los pagos que el empresario realice por concepto de aportes de pensiones de sus trabajadores, así como el 0.5% de los pagos recibidos por el empresario a través de tarjetas débito o crédito u otros mecanismos de pagos electrónicos, se descuentan del impuesto o anticipo a pagar del Régimen Simple de Tributación. No obstante, estos descuentos no afectan los recursos municipales o distritales.

El RST mejora el flujo de caja, pues los contribuyentes no están sujetos a retenciones en la fuente, ni están obligados a practicarlas a título del impuesto sobre la renta, salvo las de índole laboral o las de IVA.

Otros beneficios del RST son:

- No genera cargas administrativas adicionales relacionadas con el sistema de retenciones en la fuente.
- Quienes opten por el RST, podrán inscribirse en el RUT y obtener su mecanismo de firma electrónica desde cualquier lugar de forma gratuita.
- Se declarará y pagará por medios electrónicos.
- El contribuyente que opte por el RST está exonerado del pago de parafiscales (ICBF, SENA y Aportes a Salud) en los términos del artículo 114-1 del Estatuto Tributario.
- Desincentiva la creación de vehículos elusivos o figuras jurídicas ficticias.
- El RST se sustrae de la complejidad normativa de otros impuestos, pues el procedimiento de liquidación es igual para personas naturales o jurídicas, no posee regímenes excepcionales de determinación, tampoco exenciones, ni tratamientos preferenciales.
- Certeza del impacto tributario en las decisiones económicas (fácil evaluación de las variables o escenarios fiscales).

Proponemos en este aparte del RST revisar los hechos estilizados para tener en cuenta en el cálculo de las tarifas ICA consolidado.

La importancia de los esquemas de monotributo.

A partir de la revisión de literatura sobre las implicaciones negativas de la informalidad empresarial, resulta razonable proponer un esquema de monotributo que aumente la base tributaria, con tarifas impositivas razonables y unos sistemas de pago simplificados, que no pretendan solucionar los problemas fiscales de los países, sino más bien aprovechar los beneficios adicionales que crea la formalización de la economía. La esencia de este impuesto es que el pequeño empresario, que usualmente no puede costear las altas cargas del cumplimiento tributario, pueda cumplir con sus deberes tributarios con un único pago que sustituye muchos impuestos. Indirectamente, el monotributo trata de posibilitar la transición de una gran cantidad de contribuyentes a la economía formal. Si bien los esquemas de monotributo que se han desarrollado en América Latina incluyen únicamente los impuestos nacionales, existen casos como el del Brasil, que también incluye impuestos locales. La inclusión de las entidades regionales en el monotributo hace sentido, toda vez que, a nivel local, los costos de monitoreo son menores y los ingresos potenciales relativamente mayores.

La informalidad opera como una escalera a la que se accede a través de los requisitos más simples como el RUT o el registro mercantil y se va ascendiendo hasta cumplir con requisitos más exigentes como el pago de impuestos. Una de las soluciones en materia tributaria tiene que ver no sólo con reducir el nivel y la multiplicidad de tarifas de los diferentes impuestos, sino también con los costos de cumplimiento. De acuerdo con estudios del Banco Mundial, se estima que el costo del cumplimiento tributario en Bogotá representa el 4,9% de los ingresos brutos anuales para las MIPYME y cuentapropistas, sumado al costo de cumplimiento tributario nacional que asciende al 6,1% de los ingresos brutos anuales. Esto contrasta con el costo de cumplimiento de las grandes empresas que únicamente representa el 0,7% de sus ingresos brutos.

Por todo lo anterior, el Régimen Simple de Tributación – SIMPLE, creado por la Ley 1943 de 2018, y posteriormente por la Ley 2010 de 2019, se convierte en una solución al problema de la formalización y la evasión tributaria, en el caso del Distrito Capital, en el impuesto de industria y comercio, porque permitirá visibilizar a los pequeños negocios omisos. El SIMPLE tiene la ventaja que reduce los costos de formalización y facilita la tarea de monitoreo y control. También es posible implementar este régimen en diferentes segmentos, atendiendo la gran heterogeneidad que existe en la informalidad.

Según algunos cálculos realizados por el DNP (2018) en su documento CONPES de formalización empresarial, los costos tributarios constituyen casi la mitad de los costos de formalización de una microempresa. En este sentido, la ciudad se podría ver beneficiada de un esquema de monotributo, como los que se han instaurado en otros países de América Latina, en la medida en que éste utilice tarifas planas y facilite el cobro de impuestos locales.

Un esquema de monotributo cumple con tres propiedades deseables: la simplicidad de la estructura de tarifas, la reducción del costo de cumplimiento tributario y el “enganche” de pequeños empresarios que antes no estaban bajo la órbita del Estado, lo que aumenta la información disponible de las autoridades, facilita el monitoreo, y por estas razones puede mejorar la recolección

de impuestos y el cumplimiento de otras obligaciones/ estándares sanitarios, de calidad, ambientales y laborales.

i. Resultados de la implementación de esquemas de monotributo en América Latina.

El impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación – RST, es un impuesto del orden nacional, que sustituye el impuesto a la renta, e integra el impuesto al consumo y el impuesto de industria y comercio consolidado. Para Bogotá este último está compuesto por el impuesto de industria y comercio, y el complementario de avisos y tableros.

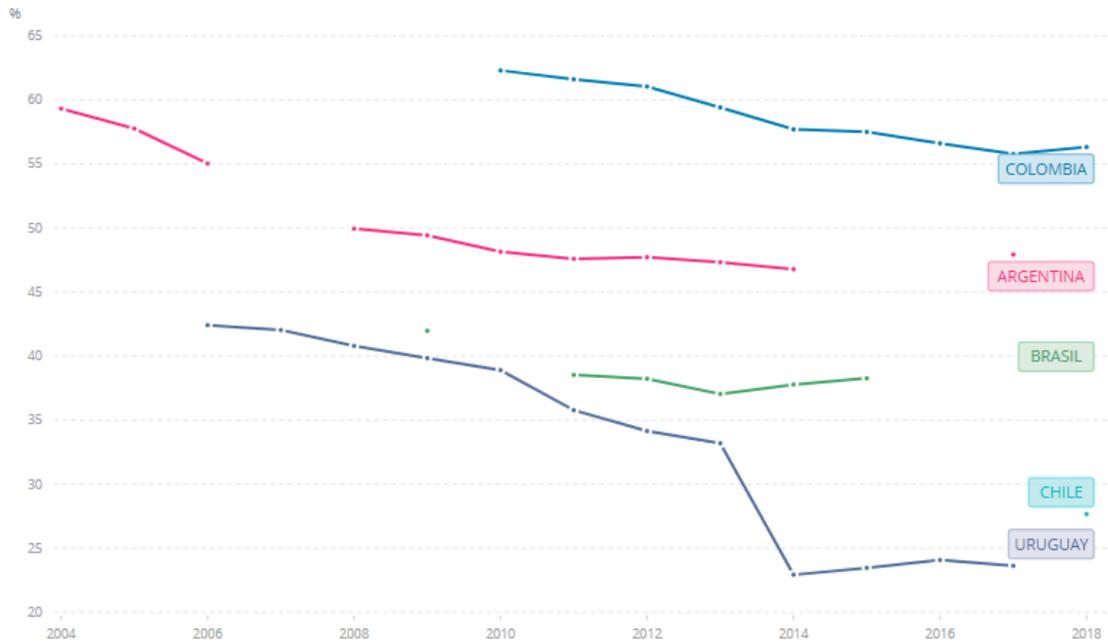
Este nuevo esquema de tributación busca impulsar la formalidad en la economía a través de la reducción de las cargas sustanciales y formales a las que se enfrentan, principalmente, los pequeños contribuyentes. Al ser un impuesto del orden nacional su reglamentación está en cabeza del Gobierno Nacional, y en este sentido, la propuesta de la administración distrital únicamente contempla la adopción de las tarifas del ICA consolidado con el fin de garantizar que no haya una reducción en la recaudación que por este tributo percibe el Distrito Capital.

El RST es un esquema que busca la reducción del empleo informal en la economía, y en este sentido, no tiene un objetivo recaudatorio. Se puede señalar que el promedio de recaudación de estos regímenes en los países latinoamericanos es cercano al 1 % de los ingresos totales. Esto no significa que en el mediano o largo plazo la recaudación pueda aumentar. En los países de América Latina en los que se han implementado esquemas de monotributo para la reducción de la informalidad, se han podido observar resultados en materia de contribuyentes inscritos, y de formalización. No obstante, estos monotributos -a diferencia de Colombia- tienen una madurez de varias décadas lo que ha permitido evaluar en un horizonte de tiempo más amplio los efectos reales de esta clase de tributos. A continuación, se presentará de forma muy breve el panorama de la informalidad en la región, y los resultados más significativos que se han observado en materia de implementación de monotributos. Las ideas más representativas provienen del estudio adelantado en el año 2014 por el Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe – FORLAC, de la Organización Internacional para el Trabajo³⁸.

A partir de la información reportada por el Banco Mundial se observa que Colombia tiene una de las tasas más altas de empleo informal en la región (Gráfico 1). Es por ello por lo que se ha intentado reducir la tasa de informalidad a partir de la implementación de esquemas de monotributo, y más recientemente del Régimen Simple de Tributación de la Ley 2010 de 2019.

³⁸ Monotributo en América Latina. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay. OIT. 2014

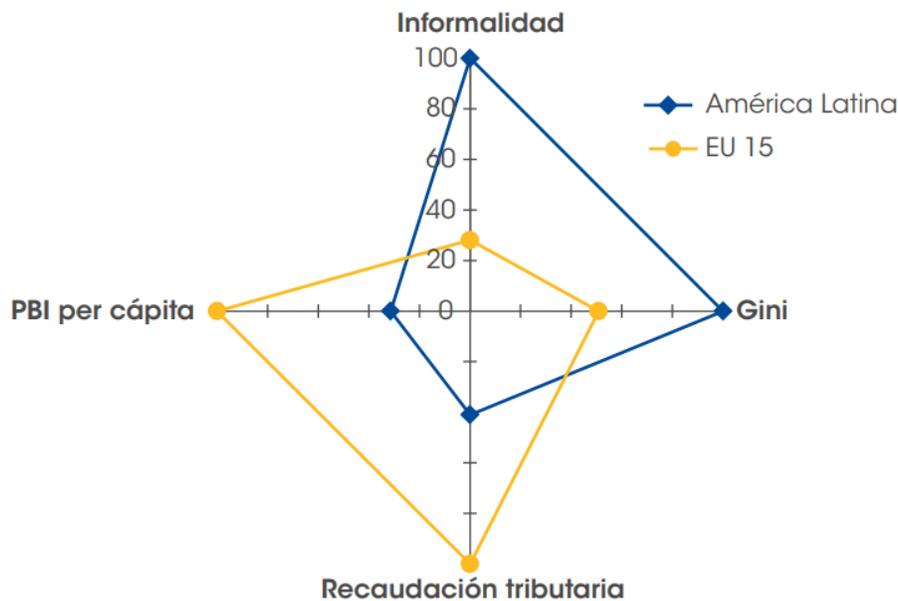
Gráfico 3. Porcentaje de Empleo Informal, 2004 – 2018 (según disponibilidad de información)



Fuente: Banco Mundial.

Los países de América Latina están especialmente interesados desde hace más de dos décadas en reducir la informalidad por la relación existente entre: empleos de baja calidad, recaudación tributaria, desigualdad e ingreso per cápita. El Gráfico 2 ilustra la relación entre las variables anteriormente enunciadas en América Latina y Europa.

Gráfico 4. Comparativo América Latina y Europa



Fuente: FORLAC – OIT con datos de la CEPAL.

Los regímenes tributarios simplificados implican la sustitución de alguna obligación formal por parte de los contribuyentes de menor tamaño económico. En general, estos esquemas están referidos a uno o más impuestos del régimen general de tributación de cada país, pero en algunos casos puntuales también se contemplan las contribuciones de la Seguridad Social (OIT, 2014).

Los esquemas de monotributo en América Latina han sido diseñados para enfrentar principalmente la alta informalidad en sus economías. Esta última se explica principalmente por las rigideces del mercado laboral (costos no salariales y asimetrías de información, entre otros) que dificultan la obtención de empleos de buena calidad, lo que redundaría en una mayor transición de individuos entre el sector formal e informal (Figueroa, 2010)³⁹. Igualmente, se ha observado que la informalidad genera desigualdad en la distribución del ingreso, y efectos negativos en los sistemas de protección social y los espacios fiscales de los países (OIT, 2014).

A continuación, se presentan los resultados más significativos en materia de formalización, número de contribuyentes, y recaudación, en Brasil, Argentina y Uruguay, por ser los casos más exitosos en la implementación de esquemas de monotributo en América Latina.

La revisión de datos a partir de la literatura disponible más reciente sugiere resultados positivos en materia de formalización, tanto laboral como empresarial, como consecuencia de la implementación de sistemas de monotributo en la región. En primer lugar, existe sólida evidencia econométrica que muestra que el sistema SIMPLES redujo la informalidad en varias dimensiones (Fajnzylber, Maloney y Montes, 2011)⁴⁰. En segundo lugar, existe evidencia a favor de aceptar la hipótesis según la cual las regulaciones estatales previas a la implementación del SIMPLES generaban barreras para la formalización de las nuevas empresas, a la vez que generaban un entorno que no propiciaba la inversión, por lo que un sistema tributario sencillo, con menos trámites y con menores tarifas, aumentó la formalización y el incentivo a invertir en los pequeños negocios (Monteiro y Assunção, 2006)⁴¹.

En el caso de Uruguay, mientras en 2006 sólo el 6% de cuentapropistas protegidos por algún seguro previsional lo estaban bajo el régimen de monotributo, en 2010 el porcentaje era de 23% (Amarante y Perazzo, 2013)⁴². Esto es, el monotributo en menos de 5 años casi que cuadruplicó el porcentaje de cobertura del seguro previsional.

Argentina, por su parte, también tiene resultados positivos en materia de formalización. Una de las medidas para medir el impacto del monotributo es la disposición del monotributista a pagar impuestos, esto es, la ratio entre los pagos realizados al sistema por el componente impositivo sin incluir el componente previsional, y el número de contribuyentes activos en el mismo. Mientras en 2007 esta ratio estaba ligeramente por encima del 60%, a partir de 2008 alcanzó niveles entre el 80% y el 90%. Otro resultado importante en materia de formalización laboral entre 2004 a 2012 es el crecimiento en el número de inscritos en el componente previsional del monotributo (1,4 millones), frente al incremento en el número de inscritos autónomos (0,4 millones). Más aún, mientras entre

³⁹ Figueroa, C. (2010). Determinantes de la informalidad laboral y el subempleo en las áreas metropolitanas de Barranquilla, Cartagena y Montería. Documentos IIEC, Universidad del Norte.

⁴⁰ Fajnzylber, P., W. F. Maloney y G. V. Montes, 2011. "Does Formality Improve Microfirm Performance?" Quasi – Experimental Evidence from the Brazilian SIMPLES Program", *Journal of Development Economics* 94: 262 – 276.

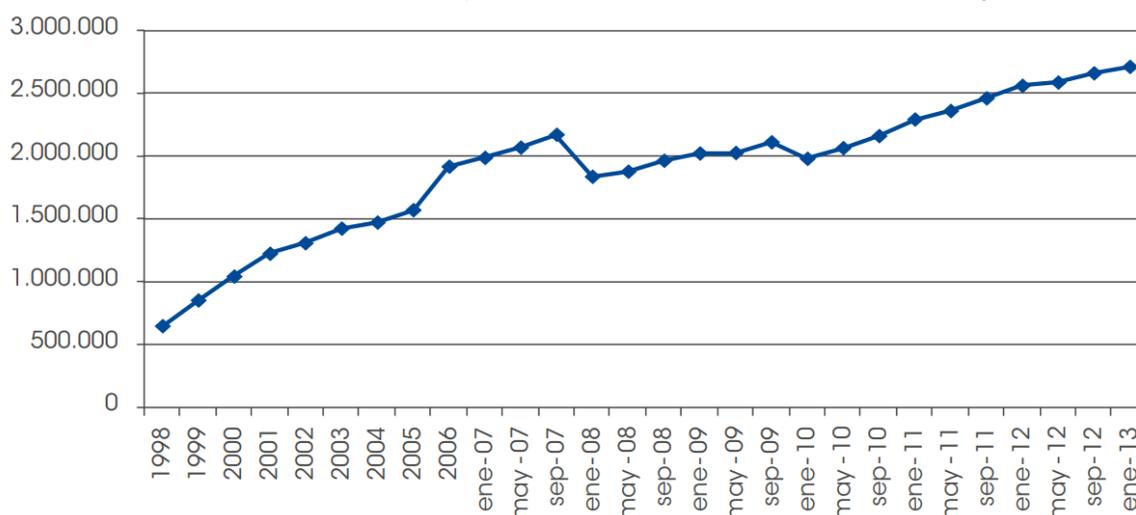
⁴¹ Monteiro, J. C. M. y J. J. Assunção, 2006. "Outgoing the Shadows: Estimating the Impact of Bureaucracy Simplification and Tax Cut on Formality and Investment", Working Paper, Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, PUC – Río.

⁴² Amarante, V. e I. Perazzo, 2013. "Trabajo por Cuenta Propia y Monotributo en Uruguay", Serie Documentos de Trabajo, DT 4/13, Instituto de Economía, Universidad de la República – Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Uruguay.

2004 y 2012 el peso de los autónomos en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) estuvo entre 5% y 6%, el peso de los monotributistas se disparó de 8.8% a 17.7% (Cetrángolo, Goldschmit, Gómez – Sabaíni y Morán, 2013)⁴³.

En materia de número de contribuyentes, los resultados deben ser evaluados frente al comportamiento de la economía. Se espera que en los ciclos expansivos aumente el número de inscritos, y en los ciclos recesivos disminuya. No obstante, en algunos países, incluso en los ciclos recesivos se observa un comportamiento satisfactorio en el número de contribuyentes inscritos (Cetrángolo, Goldschmit, Gómez – Sabaíni y Morán, 2013). En Argentina el número de inscritos (Gráfico 3) ha mostrado un gran crecimiento desde su introducción en 1998, incluso en el ciclo recesivo de la economía, que sí atentó contra la recaudación. En 2007 alcanzó los 2 millones de inscritos, y en 2013 ya eran casi 2,7 millones de inscritos (Cetrángolo, Goldschmit, Gómez – Sabaíni y Morán, 2013).

Gráfico 5. Evolución de contribuyentes inscritos en el Monotributo en Argentina, 1998-2013



Fuente: FORLAC- OIT.

En Uruguay se observa a partir de la reforma de 2007 un fuerte incremento en la cantidad de empresas inscritas, que prácticamente se duplicó si se compara la primera mitad de 2007 con la de 2003 (Amarante y Perazzo, 2013).

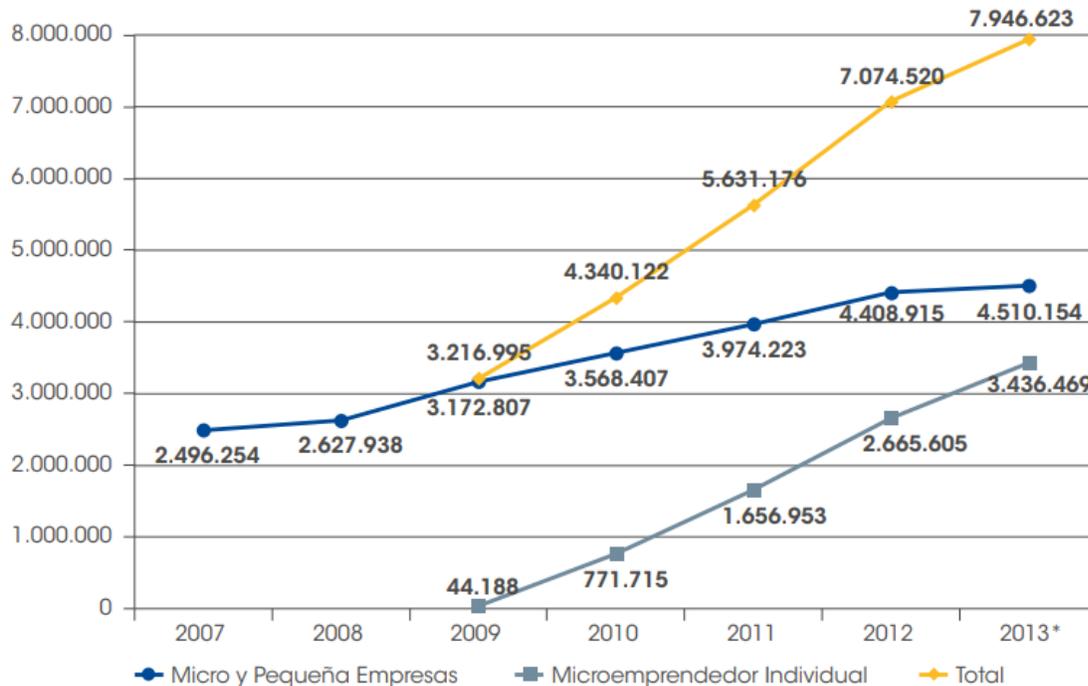
En Brasil el número de contribuyentes cobijados por el SIMPLES se estimó en casi 5.5 millones para el año 2011. Si bien es cierto esta cifra representaba únicamente el 3.6% del total de contribuyentes, también es cierto que la cifra no es para nada despreciable cuando se mide en relación con su potencial, pues equivale al 6% de la fuerza laboral, 23.3% de los cuentapropistas y 28.6% de los trabajadores independientes (OECD, UN, ECLASC, CIAT, 2012)⁴⁴. En 2014 ya eran casi 9,5 millones los inscritos, casi el doble que en 2011. Cuando se abrió una categoría dirigida a

⁴³ Cetrángolo, O., A. Goldschmit, J. C. Gómez – Sabaíni y D. Morán, 2013. "Desempeño del Monotributo en la Formalización del Empleo y la Ampliación de la Protección Social", Documentos de Trabajo – Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Argentina, No. 4.

⁴⁴ OECD, United Nations (UN), Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Inter – American Center for Tax Administrations (CIAT), 2012. "Special Feature – Taxation and SMES in Latin America", in Revenue Statistics in Latin America 1990 - 2010

los sectores más vulnerables (Micro Emprendedor Individual – MEI) el número de inscritos pasó de 44 mil en 2009 a 3,4 millones en 2013 (Gráfico 4) según datos de la Organización Internacional del Trabajo.

Gráfico 6. Evolución del número de inscritos en el SIMPLES, 2007-2013



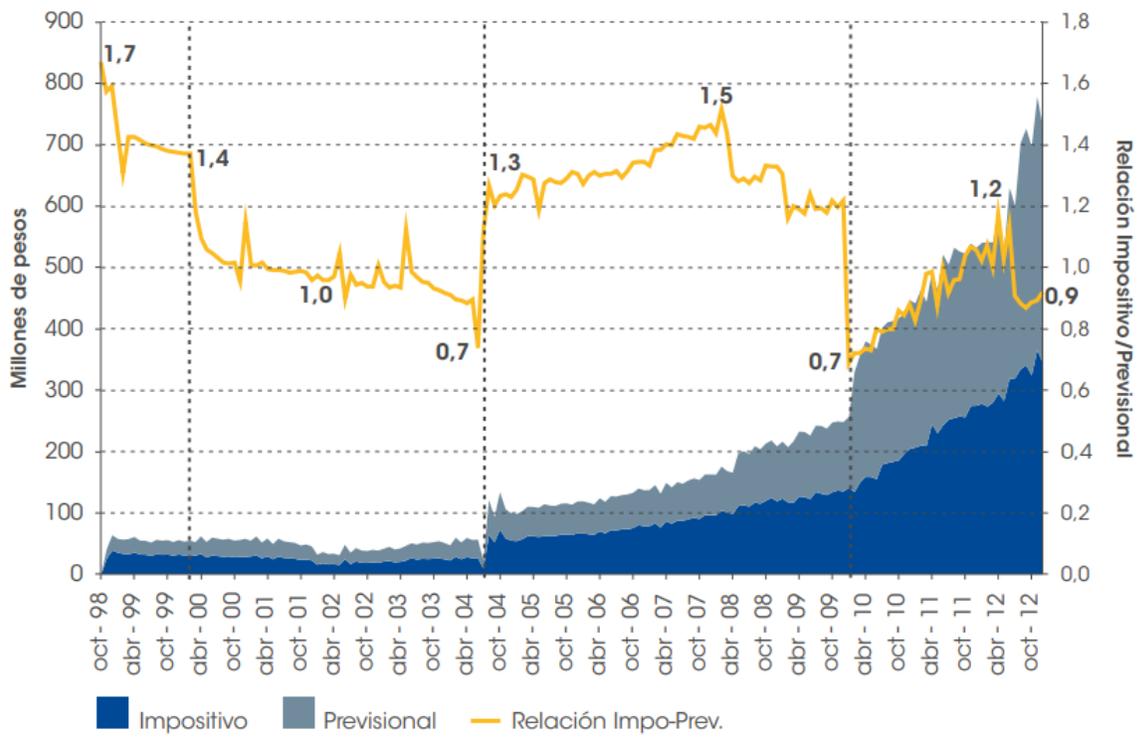
Fuente: FORLAC – OIT.

En materia de recaudación, a diferencia de los resultados en términos de formalización y de número de contribuyentes que terminan adhiriendo al sistema de monotributo, los resultados en materia recaudatoria no son tan buenos. Los resultados observan que los ingresos tributarios generados como consecuencia de la implementación de estos esquemas son muy pequeños como porcentaje del PIB o como porcentaje de la recaudación tributaria total (Cetrángolo, Goldschmit, Gómez – Sabaíni y Morán, 2013). No obstante, es preciso señalar, que, si bien en el corto plazo los resultados pueden ser negativos en este frente, en el mediano plazo los ingresos tributarios sí pueden aumentar (Gráficos 5 y 6). Adicionalmente, estos esquemas no están pensados como una herramienta de financiación del gasto, sino como un instrumento de política tributaria que apunta a la generación de empleo formal y a la inclusión de las empresas que operan bajo el espectro de la informalidad al mundo de la formalidad. Esto último permite que los pequeños emprendimientos aprovechen las externalidades positivas que se derivan de pertenecer a la formalidad.

Finalmente, en el caso de Chile el instrumento más conocido es la ley de microempresas familiares de 2001. Esta ley simplifica los trámites para microempresas que operan desde el domicilio del propietario, y les permite acceder a los beneficios de la formalización como lo son el vender con boleta y acceder a servicios públicos. A su vez, esta ley incentiva a los microempresarios a ser formales, disminuyendo los costos y trámites de formalización.⁴⁵ (Fedesarrollo, 2018)

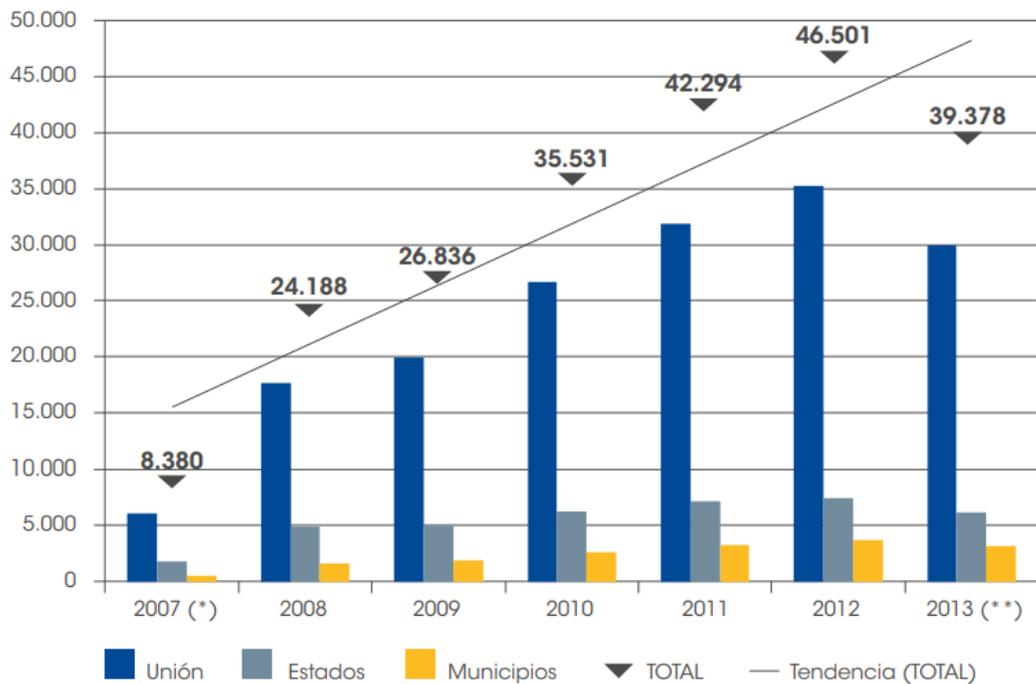
⁴⁵ La informalidad empresarial, el pago de tributos locales y el monotributo: el caso de las microempresas en Bogotá. Fedesarrollo.

Gráfico 7. Evolución de la recaudación mensual del Monotributo en Argentina, 1998-2013



Fuente: FORLAC – OIT.

Gráfico 8. Recaudación tributaria anual del SIMPLES, 2007-2013



Fuente: FORLAC – OIT. Cifras en millones de reales corrientes

ii. Tarifas ICA consolidado

En cumplimiento de lo establecido en el párrafo transitorio del artículo 907 y el párrafo tercero del artículo 908 del Estatuto Tributario, los municipios y/o distritos deberán informar las tarifas del impuesto de industria y comercio consolidado a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN antes del 31 de diciembre de 2020.

Las tarifas del ICA consolidado incluyen para Bogotá el impuesto complementario de avisos y tableros, razón por la cual fue necesario calcular una tarifa por cada agrupación tarifaria del CIU que incluyera el impuesto de industria y comercio y el impuesto complementario de avisos y tableros.

En tal sentido, la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá calculó la tarifa efectiva consolidada para cada agrupación tarifaria del CIU a partir de la siguiente regla:

$$\text{Tarifa ICA Consolidada}_{it} = \frac{(\text{ICA} + \text{Impuesto Complementario de Avisos y Tableros})_{it}}{\text{Ingresos Netos Gravables}_{it}}$$

Donde *i* corresponde a cada agrupación tarifaria, y *t* es el año gravable 2019.

Esta tarifa efectiva para cada agrupación tarifaria garantiza que no hay impacto fiscal, y que como mínimo se recaudará el mismo monto del tributo sin importar cuáles y cuántos contribuyentes migren al SIMPLE.

Por todo lo anterior, las tarifas ICA consolidadas incluidas en el proyecto de acuerdo distrital son las siguientes:

Cuadro 1. Tarifas Consolidadas del ICA para el SIMPLE

Actividad	Agrupación	Tarifa por mil consolidada
Industrial	101	5 por mil
	102	8 por mil
	103	12 por mil
	104	8 por mil
Comercial	201	6 por mil
	202	8 por mil
	203	15 por mil
	204	12 por mil
	301	5 por mil

Servicios	302	8 por mil
	303	15 por mil
	304	11 por mil
	305	8 por mil

Fuente: Soportes Tributarios ICA 2019.
Cálculos y elaboración: Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá.

Es preciso señalar que la ley faculta a las personas naturales y jurídicas con ingresos brutos anuales inferiores a 80 mil UVT (\$2.848.560.000 millones año 2020) para ingresar a este régimen. Se estima que en Bogotá alrededor de 176 mil contribuyentes cumplirían la condición antes mencionada; estos representan el 91% del número total de contribuyentes y en 2019 habrían aportado 14% del impuesto declarado.

Cuadro 2. Proyección de contribuyentes que podrían migrar al SIMPLE

Descripción	Contribuyentes	Recaudo ICA 2019	Impuesto 2019
A. Total ICA	194.673	\$2.888.107	\$3.530.327
B. Estimado Simple	176.237	\$215.543	\$481.021
% Total (B/A)	90,53%	7,46%	13,63%

Fuente: Soportes Tributarios ICA 2019. Cifras en millones de pesos a precios corrientes.
Cálculos: DIB.

No obstante, esta cifra podría variar a la baja, teniendo en cuenta que el monto de ingresos no es el único requisito legal para formar parte de este régimen; toda vez que la norma también señala criterios como el tipo de actividad económica, y la forma de constitución legal de las unidades empresariales.

El cálculo de las tarifas ICA consolidado se realizó buscando que el efecto fiscal de la creación del régimen simple sea neutral para Bogotá independientemente del número de contribuyentes que migren al SIMPLE.

Aunque es baja la probabilidad, se espera aumentar el recaudo por ICA en Bogotá a partir de 2021 resultante de una formalización empresarial atribuible a la entrada en vigor del SIMPLE. Con corte a junio de 2020, en el Régimen Simple de Tributación – RST Bogotá se han inscrito 5.281 contribuyentes, de los cuales el 43% son nuevos contribuyentes.

De manera que con este proyecto de acuerdo se está cumpliendo la Ley 2010 de 2019, en los plazos y condiciones por ella señalados, y se están adoptando las tarifas dentro de los límites autorizados por el Decreto Ley 1421 de 1993.

c) Incentivos para la formalización empresarial en el Distrito Capital

Con el fin de reducir la tasa de informalidad empresarial en el Distrito Capital, y partiendo de las recomendaciones que se encuentran en la literatura al respecto, la Administración Distrital se permite proponer el siguiente paquete de medidas para la formalización de los negocios informales

en el Distrito Capital y para favorecer el entorno tributario mediante el aumento de la base tributaria de contribuyentes.

El primer incentivo que propone la Administración Distrital está relacionado con el pago de la matrícula mercantil y/o su renovación. Para ello, la Secretaría Distrital de Hacienda asumirá el costo de la matrícula mercantil de los negocios informales que se formalicen en los términos del Acuerdo Distrital, y hasta por un término de tres (3) años en un porcentaje que va desde el 30% hasta el 75%. Los contribuyentes que se formalicen podrán mediante un descuento tributario acceder a este beneficio.

En línea con lo anterior, esta medida se complementa con la promovida por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Nacional 639 de 2017 que reglamenta el artículo 3° de la Ley 1780 de 2016, en el cual se establece la exención del pago de la matrícula mercantil y la primera renovación para las pequeñas empresas jóvenes, que hayan iniciado su actividad económica principal a partir del 2 de mayo de 2016.

Esta norma establece que los emprendedores que deseen acceder a los beneficios deberán tener entre 18 y 35 años, contar con un máximo de 50 trabajadores y activos totales que no superen los 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV). Estas condiciones deberán mantenerse para conservar la exención del pago al momento de la primera renovación de la matrícula. Así, se facilitará la creación de nuevas empresas por parte de jóvenes emprendedores y promoverá la formalización empresarial de pequeñas iniciativas, que hoy enfrentan en la informalidad una barrera para acceder a oportunidades de negocios que los vinculen con circuitos económicos más dinámicos. Adicionalmente, en la medida que reducirá los costos para la creación de nuevos emprendimientos, el nuevo beneficio representa un complemento a todos los servicios de desarrollo empresarial o apoyo al emprendimiento que ofrece el Gobierno Nacional y que hará parte de las estrategias de generación de oportunidades.

De acuerdo con el estudio de Fernández (2018) el efecto de la formalización empresarial sobre el pago de impuestos no es fácil de establecer, porque la formalización empresarial tiende a ser un requisito para el pago de impuestos y porque la información sobre la declaración de impuestos es limitada. No obstante, se realizó una aproximación a partir de la Encuesta de Microempresarios del 2013 (ME, 2013), que cuenta con la doble ventaja de incluir información sobre la declaración de impuestos y sobre la situación de informalidad empresarial de las firmas en el período anterior. De acuerdo con esta encuesta, la probabilidad de que una firma declare impuestos de renta, IVA o ICA es del 56%. Esta probabilidad se incrementa 67% si las firmas tenían RUT en el período anterior; 75%, si las firmas además tenían registro en Cámara de Comercio; 77%, si este registro había sido renovado y a 84%, si además la firma llevaba contabilidad. Esta cadena de probabilidades condicionadas sugiere que la informalidad funciona como una escalera, donde la puerta de entrada es el registro en Cámara de Comercio y/o el RUT y cada peldaño está asociado a una medida de informalidad con menor cumplimiento relativo; siendo el pago de impuestos uno de los peldaños más elevados.

Fernández (2018) establece que puede ser provechoso para las autoridades “enganchar” a las firmas en la escalera de la formalización con requisitos sencillos como el registro en la Cámara de Comercio o el RUT, para que estas firmas avancen progresivamente en la escalera de la formalidad. Así, las firmas disfrutaban de las ventajas de la formalidad, a la vez que son visibles para el monitoreo por parte del Estado, haciendo así exigible el cumplimiento de las normativas vigentes.

En este sentido, resulta razonable proponer como primer instrumento, un subsidio al registro mercantil que se constituya en la puerta de entrada a la formalidad para los negocios informales que se acojan a las medidas del presente proyecto de acuerdo.

El documento CONPES sobre formalización empresarial expedido por el Gobierno Nacional en el año 2018, se permite detallar, igualmente, los factores que inciden en la relación costo-beneficio de la formalidad. Dicho documento señala que el cumplimiento de los requisitos de la formalidad es una condición necesaria pero no suficiente para materializarlos, ya que los costos de operación en la formalidad -a diferencia de los costos de entrada que son de única ejecución- son recurrentes, en muchos casos elevados, y terminan por generar una expulsión nuevamente hacia la informalidad.

El segundo instrumento para promover la formalización está relacionado con la financiación de la actividad productiva de las micro y pequeñas empresas. Como se señaló previamente, las empresas informales no tienen acceso a los mercados financieros ni a los mercados internacionales, por lo que tienen menores niveles de productividad y mantienen una escala de operación inferior a la óptima, generando un menor número empleos, que usualmente son de baja calidad. Para estas empresas se encarece el costo del capital, ya que precisamente el beneficio de operar en el sector formal es la posibilidad de financiar el capital a la tasa de interés internacional (Hamman & Mejía, 2011). Por esto, cobra importancia permitir una ventana de financiación para los negocios informales que les permita financiar el capital de operación, y operar en una escala más óptima, de mayor productividad, y que emplee mano de obra en condiciones de calidad.

Uno de los mayores beneficios que ofrece la formalidad es el acceso a las externalidades positivas de la misma, dentro de las cuales se encuentra el acceso al financiamiento del capital a un menor costo. De acuerdo con la Gran Encuesta PYME realizada por ANIF en el segundo semestre de 2017, el 85% de las microempresas no accede a recursos financieros, lo que pone de manifiesto la necesidad de generar incentivos para el acceso a crédito de este segmento empresarial, y que redundaría en un mayor crecimiento de la cartera de microcrédito en el país.

En este contexto, y como instrumento para promover la formalización, la Administración Distrital propone un subsidio parcial de los intereses pagados por los negocios informales en créditos focalizados para la formalización y la inclusión productiva, que han de ser asignados por instituciones de microcrédito o los instrumentos que se definan.

Los programas que promueven el microcrédito se han convertido en uno de los mecanismos de fomento de la actividad empresarial con mayor crecimiento en América Latina. El surgimiento de estos productos financieros responde a las necesidades de financiación de los negocios de pequeños empresarios, los cuales adquieren importancia en la medida en que componen un porcentaje significativo de la actividad económica y pueden contribuir a la generación de empleo.

El tercer instrumento de incentivo a la formalización que se propone es una tarifa del impuesto de industria y comercio que sea progresiva en un término de cuatro (4) años, hasta que en el quinto año alcance el nivel nominal pleno al que tributan los contribuyentes del citado impuesto que sean clasificados como micro por su nivel de ingresos y sector económico. Se propone que en el primer año se pague el 20% de la tarifa nominal plena, en el segundo año el 40%, en el tercer año el 60%, en el cuarto año el 80% y en el quinto el año el 100%. Esta medida favorece a los negocios informales ya que son ellos quienes enfrentan en sus primeros años de operación los mayores

costos de cumplimiento tributario, frente a las empresas que ya han alcanzado un grado de madurez. Nuevamente señalamos que, de acuerdo con estudios del Banco Mundial, se estima que el costo del cumplimiento tributario en Bogotá representa el 4,9% de los ingresos brutos anuales para las MIPYME y cuentapropistas, sumado al costo de cumplimiento tributario nacional que asciende al 6,1% de los ingresos brutos anuales. Esto contrasta con el costo de cumplimiento de las grandes empresas que únicamente representa el 0,7% de sus ingresos brutos.

El Banco Mundial (2016) ha sugerido revisar el impuesto de industria y comercio, ya que sus costos directos y administrativos podrían representar hasta el 4,9% de los ingresos brutos de una Mipyme en Bogotá. Esto va en contra de las tendencias más recientes en tributación de la OCDE que recomienda la adopción de regímenes preferenciales para pequeñas y medianas empresas, que propugnen hacia un sistema tributario nacional o local que promueva la inversión y el crecimiento económico.

El documento CONPES sobre formalización empresarial señala que el Gobierno Nacional debe propender por reducir los costos directos o pecuniarios de las distintas dimensiones de la formalidad. De la misma forma en que los beneficios relativos de ser formal para una empresa aumentan a medida que esta crece y se desarrolla, los costos regulatorios deben también aumentar progresivamente. Esto de forma tal que los aumentos en costos a medida que las empresas crecen no generen discontinuidades fuertes que incentiven a las empresas a mantenerse pequeñas. Es en este sentido, que encuentra sustento la tarifa progresiva del ICA que propone el proyecto de acuerdo.

Seguidamente, la Administración Distrital propone implementar medidas de flexibilización y agilidad en los trámites a cargo de las entidades distritales, disminuyendo al máximo los tiempos y exigencias, y desarrollando su virtualización como un mecanismo de fomento a la formalización empresarial, ya que una de las barreras de entrada al mercado más rígidas para muchas firmas es el cumplimiento de los requisitos de acceso, más los costos de cumplimiento asociados. Esta situación está retratada en el documento CONPES que señala que, en el largo plazo, la regulación debería imponer requisitos progresivos a las empresas dependiendo de su proceso de crecimiento y formalización. En el mediano plazo, cuando el incumplimiento de la norma no implique un alto riesgo asociado, se debe propender por que las autoridades de inspección, vigilancia y control otorguen mayores plazos de cumplimiento de las normas a las empresas en los casos en que estas tengan su registro actualizado y en los que el incumplimiento de la normativa no acarree daños a la sociedad.

Esta medida busca reducir en el corto plazo las barreras de entrada al mercado en términos de los requerimientos de operación, facilitando el cumplimiento de requisitos que exige la ley y las autoridades distritales para que una empresa pueda operar.

Ahora bien, la asistencia técnica, jurídica, financiera y de capacitación empresarial para la formalización, busca en apoyo con la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y otras entidades del orden Nacional o Distrital, capacitar a los microempresarios para mejorar la competitividad y productividad que redundará sin lugar a dudas en el crecimiento económico Distrital, tal y como se expuso en el capítulo 4.1.2 del documento Conpes 3956, "*Retos de las políticas de apoyo a empresas para su desarrollo*", el segundo factor que incide en la relación costo -beneficio de la formalidad son los beneficios que la empresa logra obtener al formalizarse. Para ello afirma que "(...) *la ruta de negocios inicia con sensibilizaciones y una valoración de los requerimientos de*

entrenamiento al empresario o emprendedor. Por ejemplo, capacitaciones, asesorías sobre la formulación de planes de negocios, pasos para formalizarse y acompañamiento en la operación del negocio”.

Finalmente, los dispositivos electrónicos fiscales son un mecanismo de transferencia de tecnología y control para el registro de ventas, facturación y el envío automático o en línea a la Dirección de Impuestos de Bogotá siempre y cuando sean compatibles con el sistema de información tributario, que como lo señala la OECD en su documento del 2017 denominado “*Herramientas tecnológicas para abordar la evasión fiscal y el fraude fiscal*”, muchas autoridades fiscales por todo el mundo están detectando tipos particulares de evasión fiscal: una declaración inferior de ingresos mediante la supresión de ventas electrónicas y una declaración superior de deducciones utilizando facturas falsas. Se puede facilitar aún más la evasión y el fraude fiscal mediante la economía del efectivo y el consumo colaborativo (u online). Como lo dispone el citado informe creado con base en la experiencia de 21 países en este campo que han experimentado éxitos clave a través del uso de herramientas tecnológicas, la evasión y el fraude fiscal no solo es un engaño para los ingresos públicos que se van a utilizar como bienes públicos, sino además pone en desventaja a los contribuyentes que cumplen con sus obligaciones fiscales legales. Hace que resulte más difícil ser rentables a aquellas empresas que cumplen con sus obligaciones fiscales, cuando su competencia son empresas que no cargan con el gasto de pagar su parte justa de impuestos.

En el citado informe se señalan los resultados de la tecnología de registro de datos electrónicos tales como:

“En Austria, se espera que el empleo de herramientas de supresión de ventas electrónicas ofrezca unos 900 millones de EURO adicionales en ingresos por impuestos.

En Bélgica, las comparaciones iniciales indican que existe un incremento del 8% en ventas de restaurantes tras la instalación de su solución, con respecto a las ventas anteriormente notificadas.

En Quebec, Canadá, a fecha del 31 de marzo de 2016 se habían recuperado del orden de 1,2 billones de CAD (822 millones de EUR) en impuestos, tras la introducción de módulos de registro de ventas en el sector de la hostelería. Se prevé que para 2018-2019, esta cantidad llegue, acumulándose, a 2,1 billones de CAD (1,44 billones de EUR). Además de las pérdidas en impuestos, en 2008 la Agencia de Ingresos Canadiense cobró a los propietarios de cuatro restaurantes una evasión fiscal que implicaba la “supresión” de prácticamente 200.000 transacciones de efectivo, lo que hacía un total de 3,1 millones de EUR.

En Hungría, se instalaron registros electrónicos de efectivo con una unidad de control fiscal. Después del primer año de operación, los ingresos por IVA aumentaron en un 15% en los sectores implicados. El aumento de los ingresos de IVA ha superado los costes globales del proyecto de introducir los nuevos sistemas.

En Ruanda se introdujeron cajas registradoras en marzo de 2013. En 2015, el IVA recabado por ventas se ha visto aumentado en un 20%.

En Suecia, desde 2010, se han conectado 135.000 cajas registradoras a la unidad de control fiscal. Se incluyen todas las empresas que venden mercancías y productos pagados en efectivo. El incremento en ingresos por IVA u otros impuestos se ha estimado en unos 3 billones de SEK (300

*millones de EUR) al año desde que se implementó la legislación. La legislación también ha permitido unas mejores medidas de control para la Agencia Tributaria Sueca”.*⁴⁶

Por ello, la implementación de esta herramienta tecnológica busca disminuir el alto riesgo del fraude y la evasión en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, logrando una mejor recuperación de los ingresos y el cumplimiento fiscal de las empresas si tenemos en cuenta las experiencias que han presentado varios países, como se expuso anteriormente.

Los diferentes aspectos de la crisis han generado inactividad generalizada debido a la interrupción de las actividades económicas y sociales a fin de prevenir la propagación del virus. Por ello, las unidades económicas formales e informales necesitan un apoyo significativo, para que superen la crisis y estén más integradas en una economía de mercado más flexible. Es fundamental apoyar a todos los sistemas económicos y establecer las maneras de llegar a las unidades informales. Superar esta crisis precisa de instrumentos de financiación transparentes, en forma de fondos de estabilización o de emergencia a gran escala, integrando las diferentes iniciativas en una estrategia coherente con objetivos claros.

Por todo esto, la Administración Distrital es consciente de la crisis económica que enfrenta el mundo entero, y Colombia, a causa de la pandemia del coronavirus, y que las pequeñas y medianas empresas – PYMES tienen particular importancia para las economías nacionales, no sólo por sus aportes a la producción y a la distribución de bienes y servicios, sino también por la flexibilidad para adaptarse a los cambios y por considerarse una potencial fuente de generación de empleo que impulsa el desarrollo económico.

V. Otras medidas tributarias

a) Descuento tributario para predios que tuvieron mutación física por mayor área construida en 2018 y 2019

De conformidad con lo establecido en el artículo 114 de la Resolución 0070 de 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, una mutación catastral se entiende como todo cambio que sobreviene respecto de los aspectos físico, jurídico o económico de los predios de una unidad orgánica catastral, cuando dicho cambio sea debidamente inscrito en el Catastro. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 115 ibídem, modificada por el artículo 10 de la Resolución 1055 de 2012, son 5 mutaciones, las cuales tienen incidencia en el presente estudio aquellas que ocurren por nuevas construcciones o edificaciones, demoliciones, modificación de condiciones y características de construcción, renovación total o parcial del aspecto económico.

El impuesto predial unificado, por su parte, se liquida teniendo en cuenta los siguientes elementos: i) base gravable, la cual corresponde a lo señalado por la Ley 601 de 2000, ii) las tarifas vigentes, las cuales están establecidas por el Acuerdo 648 de 2016 para el año 2017 y siguientes, iii) las exclusiones definidas por la ley, iv) los porcentajes de exención aprobados por el Concejo de Bogotá, y v) los incrementos máximos aprobados por el Acuerdo 648 de 2016 para el año 2017 y siguientes, así como el Acuerdo 756 de 2019.

⁴⁶ https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/clcff/es_14815/adjuntos/Technology-Tools-to-Tackle-Tax-Evasion-es-.pdf

La liquidación del impuesto predial unificado puede expresarse como:

$$Predial_t^i = (AV_t^i * TA_t^i) - DI_t^i$$

Donde para el período t, y el predio i:

- AV es el avalúo catastral vigente con corte 01 de enero.
- TA es la tarifa correspondiente según el destino hacendario y el avalúo catastral, entre otros.
- DI es el descuento por incremento diferencial resultante de aplicar el límite máximo de crecimiento del impuesto.

Los límites de crecimiento del impuesto predial unificado contenidos en el Acuerdo 648 de 2016 son los siguientes:

Destino	Estrato	Avalúo desde	Avalúo hasta	Límite
Residencial	1 y 2	\$ 0	135 SMMLV	10%
		\$ 0	335 SMMLV	15%
		335 SMMLV	450 SMMLV	18%
		450 SMMLV		20%
No Residencial				25%

Por su parte, los límites de crecimiento del impuesto predial unificado contenidos en el Acuerdo 756 de 2019, y que están vigentes durante cinco años son los siguientes:

Destino	Estrato	Avalúo desde	Avalúo hasta	Límite
Residencial	1 y 2	\$ 0	135 SMMLV	Inflación
				Inflación + 5%
No Residencial				Inflación + 8%

La aplicación de límites de crecimiento del impuesto predial origina que el impuesto que paga el contribuyente no sea igual al impuesto que debería pagar a partir del avalúo y la tarifa correspondiente.

Ahora bien, el recientemente expedido Acuerdo 756 de 2019 incluye por iniciativa de la administración distrital, dos nuevos límites de crecimiento del impuesto ajustado permanentes en los siguientes casos. El primer caso establece que los predios residenciales de estratos 1, 2 y 3 que en la vigencia anterior o en las vigencias anteriores hayan sufrido mutaciones físicas por cambios en el área construida, tendrán límite de crecimiento del impuesto ajustado del 25% del impuesto ajustado de la vigencia anterior. El segundo caso establece que los predios residenciales de estratos 4, 5 y 6 que en la vigencia anterior hayan sufrido mutaciones físicas por cambios en el área construida, tendrán límite de crecimiento del impuesto ajustado del 100% del impuesto ajustado de la vigencia anterior.

Los anteriores límites de crecimiento al impuesto predial para predios con mutación física permiten que, especialmente, las autoconstrucciones que principalmente se desarrollan en los predios de

estratos 1, 2 y 3, no sufran un incremento inconmensurable en el impuesto predial de la vigencia en la que la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD reconoce la mutación física y, por ende, se genera una variación significativa en el avalúo catastral. Recordemos que estos predios con anterioridad a la entrada en vigor del Acuerdo Distrital 756 de 2019 perdían el “tope” en el impuesto del que venían gozando como resultado de la mutación física, lo que generó en muchos casos un incremento que excedía la capacidad de pago de los contribuyentes.

Ahora bien, el límite de crecimiento al impuesto predial unificado que introdujo el Acuerdo 756 de 2019 aplica para la liquidación del impuesto de la vigencia 2020 y siguientes, lo que sitúa en una posición desfavorable a los predios que en 2018 y 2019 tuvieron mutación física por mayor área construida, pero perdieron el límite de crecimiento del impuesto que traían con anterioridad. Esto generó que los crecimientos del impuesto de un año a otro alcanzaran niveles exorbitantes, de hasta más de mil por ciento.

Por esto, la Administración Distrital está buscando corregir esta situación que provocó altos incrementos en la liquidación del impuesto predial de estos predios, y originó igualmente un alto número de reclamaciones a la Secretaría Distrital de Hacienda y la Unidad de Catastro Distrital como las entidades encargadas de liquidar el impuesto predial y determinar el avalúo catastral, respectivamente.

La propuesta incluida en el presente proyecto de acuerdo busca otorgar únicamente para el año gravable 2021 un descuento tributario equivalente al descuento por incremento diferencial que hubiesen gozado estos predios si en los años 2018 y 2019 hubiesen estado vigentes los límites de crecimiento al impuesto predial para predios con mutación física que incluye el Acuerdo 756 de 2019. Este descuento tributario se podrá deducir del impuesto a cargo, lo que daría lugar a un menor impuesto ajustado de la vigencia 2021, que a su vez sirve como base para la liquidación del impuesto ajustado de la vigencia 2022 y siguientes.

Es importante mencionar que este descuento se hará extensible para los predios ubicados en los estratos 1, 2 y 3, en razón a que allí se presentan el mayor número de autoconstrucciones identificadas por la Unidad de Catastro, y porque la capacidad de pago de sus contribuyentes es mucho más limitada.

b) Exención en el impuesto predial unificado para teatros y museos

El presente proyecto de acuerdo incluye, entre otros objetivos, fortalecer la actividad teatral, como factor dinamizador de los logros propuestos en el Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024, impulsado a través de las artes escénicas que consoliden estrategias que permitan asegurar ingresos suficientes para una vida digna y en equidad de los hogares de quienes se dedican a estas artes y permitan su crecimiento para convertirse en una nueva fuente de empleos y competitividad, reduciendo la pobreza y transformando culturalmente a la ciudadanía de Bogotá Distrito Capital. Lo anterior, a partir de la creación de un beneficio tributario en el impuesto predial unificado para los teatros donde de manera exclusiva, habitual y continua se realicen y produzcan espectáculos públicos de las artes escénicas.

Este beneficio tributario corresponde a una exención en el impuesto predial unificado para los años gravables 2021 a 2030, que para los años gravables 2021 y 2022 será del 100%, y para los años gravables siguientes será del 50%. La exención del 100% en los años 2021 y 2022 busca proteger

la actividad cultural en los años en los que se espera que se produzca la reactivación económica posterior al período de emergencia sanitaria decretada en el territorio nacional como consecuencia de la propagación del SARS-CoV-2.

Las acciones del Gobierno Distrital buscan fomentar el arte del teatro y facilitar el acceso a la cultura⁴⁷, creando incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten el arte, mediante su ejecución a través de un plan de desarrollo económico y social⁴⁸, como lo es el Plan de Desarrollo Distrital, dando cumplimiento con el deber constitucional contemplado en los artículos 70 y 71 de la Constitución Política.

Los beneficiarios de la propuesta que se presenta a consideración son los propietarios de los teatros en donde de manera exclusiva, habitual y continua se realicen y produzcan espectáculos públicos de las artes escénicas, quienes son productores permanentes y están registrados ante el Ministerio de Cultura⁴⁹.

La retribución de estos productores-propietarios es la presentación de las obras en establecimientos educativos correspondientes a las Instituciones Educativas Distritales y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, luego impactaría a jóvenes, niños, niñas y adolescentes, con lo cual se garantiza el desarrollo integral de la población infantil, adolescente y juvenil de Bogotá Distrito Capital.

Debe tenerse en cuenta de igual manera que el Gobierno Nacional a través de los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con ocasión de la pandemia que se ha presentado por el virus COVID-19.

Analizadas las dificultades económicas que afectan al sector cultural de la ciudad, de acuerdo con sus ingresos, identificamos como relevante la carga tributaria asociada al impuesto predial unificado, para quienes como propietarios de los teatros o demás escenarios culturales, simultáneamente son productores de las obras teatrales o de los espectáculos públicos; y por ello se considera necesario apoyar y fomentar el desarrollo de su actividad con el beneficio de una exención tributaria del impuesto predial unificado para este segmento de la población.

Adicional a lo anterior, atendiendo a la declaratoria de emergencia derivada de la pandemia, se evidencia el impacto que dichas actividades pueden tener sobre la salud pública, y en particular, sobre el riesgo de propagación del virus, por lo que se estima que el horizonte para la reactivación de estas actividades culturales sucederá en 18 meses, y, en todo caso, no antes de terminar el presente año.

De igual manera, en los considerandos del referido Decreto 417 se estableció la necesidad de adoptar mecanismos tributarios para aquellas obligaciones que pudieren verse afectadas en su cumplimiento.

“Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a aliviar las

⁴⁷ Artículo 70 de la Constitución Nacional

⁴⁸ Artículo 71 Ibídem

⁴⁹ Artículo 10 ibidem

obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis.”

Por consiguiente, la crisis causada por la actual pandemia del Coronavirus COVID-19 impacta directamente en el sector cultura, por la necesidad de cumplir las medidas de aislamiento preventivo obligatorio⁵⁰, la restricción de aglomeraciones de más de 50 personas⁵¹, la necesidad de distanciamiento social exigida para la prevención del contagio, por lo que no hay lugar a la realización de eventos de las artes escénicas en los inmuebles destinados para ello. Igualmente, las condiciones económicas generadas por la recesión hacen imposible el aforo suficiente.

De los teatros existentes en la ciudad de Bogotá Distrito Capital, la Dirección de Arte, Cultura y Patrimonio de la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte efectuó un sondeo mediante un formulario de encuesta con el fin de obtener información que permita determinar, entre otros, quienes son productores y propietarios de los escenarios, la cual indica que, de los teatros encuestados, 37 son productores de espectáculos culturales en el inmueble de su propiedad.

De acuerdo con lo anterior, 37 inmuebles cumplirían con la condición de ser propietario y productor en el predio de espectáculos culturales, lo que implica que el impacto de esta exención, en el universo de los bienes e ingreso del Distrito, por concepto del impuesto es muy baja y no afecta las finanzas públicas. En cambio, para los creadores y productores de las artes escénicas es un inmenso alivio y ahorro en el gasto tributario y genera una fuente de recursos adicionales para la creación y producción teatral que permita impulsar el desarrollo de las artes escénicas en el Distrito, con proyección nacional e internacional.

En línea con lo anterior, dentro de las políticas públicas adoptadas para el Sector Cultura no existe ningún tipo de fondo, incentivo o beneficio para la inversión o apoyo a los museos, ni en el ámbito nacional ni en el distrital.

A nivel nacional, el Ministerio de Cultura, estimula la competencia entre todos los sectores para acceder a convocatorias, sin embargo, han disminuido sistemáticamente. En la situación anterior a la pandemia, ya los museos venían reportando dificultades para asegurar su sostenibilidad y financiación, principalmente los de carácter privado por los recursos que reciben.

En un pronunciamiento del Consejo Nacional de Cultura del 20 de enero de 2020, dirigido al Presidente de la República y a la Ministra de Cultura, se evidencia la necesidad y urgencia de fortalecer las políticas en la materia, generar recursos a partir de bases gravables existentes, entre otras alternativas, para prestar atención puntual al sector de museos en el país.

En dicha comunicación se señaló:

En primera instancia, se debe atender la problemática de inequidad en el sector museal. En Colombia existe un muy alto porcentaje de museos que carecen de recursos para su sostenibilidad, así lo reporta el resultado del análisis del Sistema de Información de Museos colombianos – SIMCO, y otros estudios realizados desde el 2001, los cuales evidencian que el desarrollo de los museos

⁵⁰Artículo 1 del Decreto Distrital 092 de 2020, actualizado por el artículo 1 el Decreto Distrital 106 de 2020

⁵¹ Numeral 2.2. del artículo 2 del Decreto Nacional 420 de 2020

del país ha sido muy desigual e inequitativo, por lo cual se requiere del apoyo de las administraciones locales, regionales y nacionales.

Tal como ha ocurrido a raíz de la actual crisis económica, producto de la pandemia, los museos del país han manifestado la urgencia de recibir apoyo de las instancias gubernamentales para continuar con las diversas labores que comprenden la protección del patrimonio, la relación con comunidades, las actividades educativas, entre otras”.

El 2 de abril de 2020, la Mesa Nacional de Museos, representantes de redes departamentales y consejeros nacionales dirigieron una comunicación al Ministerio de Cultura proponiendo una serie de acciones para aliviar los recortes presupuestales producto del cierre de actividades. Entre las acciones de corto plazo propusieron subsidios a servicios públicos y exención del impuesto predial, así como excepciones al impuesto a la renta.

Conforme con lo anterior, la alternativa de una exención al impuesto predial se constituye actualmente en una necesidad urgente.

La mayor parte de los museos son entidades sin ánimo de lucro que devengan más del 30% de sus recursos de ventas de boletaría y otro porcentaje importante de venta de servicios o alquiler de espacios. Estas fuentes de financiación, aún frente a la posibilidad de volver a abrir los museos en el escenario de pandemia y post-pandemia, resultan insuficientes para compensar los meses de clausura y la menor cantidad de públicos que podrán recibir, para poder cumplir con los aforos requeridos de acuerdo con los protocolos de bioseguridad, los cuales se prolongarán hasta tanto no se pueda superar la crisis existente, lo cual, según información oficial de diversas fuentes no se llevará a cabo en el corto plazo.

Por otra parte, en los últimos años se ha venido presentado un cambio en el modelo de apoyo, que anteriormente era privado mediante la realización o entrega de donaciones (con su correspondiente estímulo en exención de impuestos) a uno caracterizado por la responsabilidad social empresarial. Para los museos sin distinción de tamaño o capacidad financiera, es cada vez más complejo acceder a recursos de la empresa privada. Más aún, en el marco de la crisis económica actual será más difícil obtener dichos apoyos privados.

Si bien varios museos han promovido recientemente estrategias de crowdfunding o ventas de artículos de sus tiendas, de nuevo, dichas soluciones apenas cubrirán una parte del rubro necesario.

La pandemia ha representado para los museos la pérdida de ingresos por las restricciones a la movilidad y la prohibición de concurrencias y aglomeraciones en espacios cerrados, además de la pérdida temporal de dos de sus principales públicos, aquellos provenientes del sector educativo y del sector turístico, que tienen temporalidades distintas y diferidas de reapertura, además de esquemas de visita grupal que en el corto y mediano plazo tendrá fuertes restricciones.

Los museos son una parte importante en la cadena del turismo. Según el Instituto Distrital de Turismo, Bogotá recibió en 2019 la visita de 10.588.274 turistas nacionales y 1.904.457 turistas extranjeros, los cuales dejaron 2.464 millones de dólares de ingreso por el gasto turístico.

Estas cifras dan cuenta de la pérdida de ingresos que el declive y la lenta recuperación del turismo puede tener para los museos y además evidencian el aporte que estos mismos han hecho a las

finanzas distritales y la incidencia del sector turístico de la ciudad en el producto interno bruto del País. En este sentido, la exención del impuesto predial unificado para las entidades museales no solo se presenta como una medida paliativa frente a la crisis, sino además como un reconocimiento a los museos por su aporte al crecimiento económico de Bogotá Distrito Capital.

Del universo de 65 museos aún en funcionamiento en la ciudad, de acuerdo con el censo que está adelantando la Mesa Temática de Museos, solamente 10 cumplen los requisitos de elegibilidad para el estudio de la medida de exención del impuesto predial, de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 148 del Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024, a saber, no contar con declaratoria de bien de interés cultural (BIC) y que el predio esté destinado de manera habitual al funcionamiento de museos:

“Artículo 148. Exención de impuesto predial unificado para inmuebles donde se realicen y produzcan espectáculos públicos de artes escénicas, de manera exclusiva habitual y continua. La Administración Distrital podrá proponer exenciones, que deberán ser autorizadas por el Concejo de Bogotá, en el impuesto predial unificado por un plazo de 10 años para aquellos predios destinados de manera exclusiva habitual y continua a la producción de espectáculos públicos de las artes escénicas o aquellos que estén destinados al funcionamiento de museos y que no sean predios declarados como de interés cultural; exenciones armonizadas con los porcentajes y requisitos establecidos por el Acuerdo [756](#) de 2019 y previo análisis del impacto fiscal”.

Además de ser sede propia del museo conforme a la reglamentación que se prevé desde la Administración Distrital, esto por cuanto, algunos de los museos se encuentran en condición de arrendamiento de los inmuebles en los cuales funcionan, lo que por supuesto, no implica un beneficio directo para éstos, sino para el propietario del predio, por lo que no serán susceptibles de la aplicación de la exención propuesta desde el Plan Distrital de Desarrollo.

Como se puede observar, los museos para los cuales aplicaría la exención solo representan un 15% del total de entidades museales con las que cuenta la ciudad, lo que hace que la medida sea un reconocimiento a los aportes de los museos a la ciudad, sin que la misma implique un grave impacto a las finanzas del Distrito Capital a mediano y largo plazo, en cambio se presenta como una medida que podría representar una mayor cobertura de museos potencialmente beneficiarios.

Si bien la exención del impuesto predial no soluciona la totalidad de las dificultades económicas que deben solventar los museos por la crisis, sí constituye un alivio económico para paliar temporalmente la situación y afectación que se está presentando a fin de que puedan adoptarse e implementarse otras medidas que les permitan recaudar recursos y crear alternativas de financiación para evitar su cierre definitivo, pues vale la pena indicar que esa es una realidad a la que se verán abocados diversos museos de la ciudad ante la situación actual. Medidas como alivios en el pago de impuestos pueden ayudar a mitigar una situación que se torna compleja en un panorama de recursos escasos.

Finalmente, con el fin de articular esta medida con lo dispuesto en el Acuerdo 756 de 2019, se modifica el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo 756 de 2019 en el sentido de otorgar una exención en el impuesto predial del 100% para los años gravables 2021 y 2022 a los bienes de interés cultural de tipo de propiedad privada que correspondan a teatros en los que de manera exclusiva, habitual o continua se ejecuten actividades de las artes escénicas y/o museos.

c) Devoluciones automáticas

El artículo 855 del Estatuto Tributario reglamenta el término para efectuar una devolución de saldo a favor en un periodo de cincuenta (50) días. No obstante, el parágrafo 5 señala la forma automática de devolución de saldos a favor originados en el impuesto sobre la renta y las ventas. Ahora bien, la implementación de este mecanismo en la Secretaría Distrital de Hacienda hace efectiva la gestión de la administración. El sistema automático de devoluciones en los impuestos predial unificado y sobre vehículos automotores administrados por la Dirección Distrital de Impuestos de la Secretaría Distrital de Hacienda disminuye significativamente la vulneración de principios como la igualdad, celeridad, eficiencia, transparencia e imparcialidad, debido a la cantidad de solicitudes que son presentadas ante la administración tributaria.

A continuación, se describe el total de devoluciones falladas durante las vigencias 2018 y 2019, equivalentes a un total de 8.285 resoluciones, cuyo monto total ascendió a \$72.956.243.000, en las cuales los impuestos prediales unificado y sobre vehículos automotores representaron el siguiente porcentaje:

Año	Impuesto Predial Unificado				Impuesto Sobre Vehículos Automotores			
	No. Solicitudes	%	Valor	%	No. Solicitudes	%	Valor	%
2018	1.331	29%	\$7.976.913.000	24%	1.914	42%	\$1.177.012.000	4%
2019	1.128	30%	\$9.674.113.000	25%	2.050	55%	\$1.225.866.000	3%

Ahora bien, al realizar un análisis de las resoluciones de devolución con valores inferiores a \$5.000.000, tenemos:

Año	Impuesto Predial Unificado				Impuesto Sobre Vehículos Automotores			
	No. Solicitudes	%	Valor	%	No. Solicitudes	%	Valor	%
2018	1.068	23%	\$1.119.413.000	3%	1.905	42%	\$944.850.000	3%
2019	1.001	27%	\$1.053.504.000	3%	2.035	55%	\$1.061.670.000	3%

Fuente: Oficina de Cuentas Corrientes y Devoluciones – DIB. 10 de junio de 2020

Por lo anteriormente expuesto al establecer el mecanismo de devolución automática de saldos a favor por pagos en exceso menores o iguales a un cinco millones de pesos (\$5.000.000) o su equivalente a 141 UVT, originados en los impuestos predial unificado y/o sobre vehículos automotores en el Distrito Capital, no constituye ningún riesgo para la administración tributaria ni para el contribuyente, toda vez que hace efectiva la devolución del saldo a favor sin necesidad de adelantar trámites adicionales, genera disminución de respuestas como un proceso de simplificación y confianza tanto para el contribuyente como para la administración, permitiéndole al contribuyente un beneficio financiero ya que tendría un costo de oportunidad al obtener más rápido su dinero.

Para la administración tributaria se obtendría mayor eficiencia, tecnología y agilidad en el proceso de devolución automática, sin dejar de lado el debido proceso que se debe realizar para la verificación de la devolución bajo el cumplimiento de las siguientes condiciones:

- a. No presentar deudas con la Administración Tributaria por ningún concepto.

- b. No tener procesos de cobro ni determinación con la Administración Tributaria.
- c. No presentar procesos de prescripción, caducidad o actos de costo beneficio.
- d. Evidencia de un comportamiento tributario de cumplimiento y oportunidad.

d) Rebajas en sanciones, intereses y capital en los procesos de reorganización empresarial

El párrafo 3° del artículo 5° del Decreto Ley 560 de 2020 *“por el cual se adoptan medidas transitorias especiales en materia de procesos de insolvencia, en el marco del Estado de Emergencia Social y Ecológica”*, busca hacer rebajas de sanciones, intereses y capital, respecto de acreencias fiscales distritales, a cargo de empresas admitidas en procesos de reorganización empresarial regulados por la Ley 1116 de 2006, o que, habiendo celebrado un acuerdo de reorganización, se encuentren ejecutándolo.

El régimen de insolvencia modificado por la Ley 1116 de 2006 establece el proceso de reorganización que permite aunar esfuerzos al otorgarle una alternativa a un deudor que se encuentra en momento de inestabilidad financiera, y que afecta la continuidad de la compañía. El proceso de reorganización es implementado por las sociedades que se han dado cuenta que no pueden atender las obligaciones contractuales, especialmente las financieras, y les permite conservar la operación, así como la capacidad de empleo. Con el proceso de reorganización la Superintendencia de Sociedades busca contribuir a la viabilidad del negocio, así como a normalizar sus relaciones comerciales y crediticias, mediante la reestructuración operacional, administrativa, de activos o pasivos.

De conformidad con el informe titulado "Impacto económico COVID-19" del 14 de abril de 2020 de la Superintendencia de Sociedades, las sociedades vigiladas e inspeccionadas a las que se les pide información financiera anual, en un escenario de caída del 1,9% del Producto Interno Bruto - PIB, alrededor de 2.676 empresas -en su mayoría pequeñas y medianas- enfrentarían riesgo de insolvencia y deberían acudir a procesos concursales. En este sentido, se estima que el inventario total de procesos crecería de 4.280 a 5.376.

Asimismo, según el informe "Atlas de Insolvencia - Insolvencia en Colombia: Datos y Cifras" del 14 de abril 2020, elaborado por la Superintendencia de Sociedades, esta entidad al 31 de diciembre de 2019 tramitaba 1.277 procesos de insolvencia en Bogotá, representando un total aproximado de 43 billones de pesos en activos y 95.823 empleos. De esos procesos, 477 eran procesos de reorganización en ejecución, con un total activos aproximados de 12.968 billones y un total de 41.488 empleos, y 595 procesos de reorganización en trámite, con un total aproximado de 26.771 billones en activos y un total de 41.500 empleos.

Por todo lo anterior, se propone facultar a la administración en la creación del procedimiento que permita rebajar sanciones, intereses y capital ya que resulta necesario en el establecimiento de condiciones favorables para promover la financiación del deudor en proceso de reorganización, e incentiva a los diferentes actores a proporcionar soluciones de liquidez para evitar el fracaso de las empresas que sin lugar a duda redundará en la recuperación de cartera del Distrito Capital.

e) Firmeza de las declaraciones

La firmeza de los tres años de las declaraciones tributarias está fundamentada en el artículo 277 de la Ley 1819 de 2016, que estableció lo siguiente:

“ARTÍCULO 277. *Modifíquese el artículo 714 del Estatuto Tributario el cual quedará así:*

Artículo 714. Término general de firmeza de las declaraciones tributarias. La declaración tributaria quedará en firme sí, dentro de los tres (3) años siguientes a la fecha del vencimiento del plazo para declarar, no se ha notificado requerimiento especial. Cuando la declaración inicial se haya presentado en forma extemporánea, los tres (3) años se contarán a partir de la fecha de presentación de la misma.”

El control tributario que se realiza en la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá depende en gran parte de información de terceros, para realizar cruces y verificaciones, para confrontar las declaraciones privadas con datos externos ya sea de otras declaraciones tributarias o información exógena de entidades contribuyentes y no contribuyentes.

El problema radica en los tiempos en que se desarrollan las diferentes actividades para ejercer el control, principalmente entre el momento en que los terceros allegan la información solicitada, su depuración, análisis, valoración, la consolidación de las poblaciones objeto de control y la firmeza de las declaraciones.

El ejemplo más claro y evidente es el control al impuesto de industria y comercio. Los declarantes bimestrales que promedian 22.000 anuales y que aportan aproximadamente el 85% del recaudo, y para lo cual se requiere de la información proveniente de la DIAN, llega de manera tardía toda vez que para la fecha en que se obtiene dicha información, ya los primeros bimestres de ICA se encuentran en firme.

En la práctica la afectación que tienen las declaraciones con firmeza de dos años, básicamente se refleja en los siguientes aspectos:

- Falta de tiempo para que la Oficina de Inteligencia Tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos realice la recepción, revisión, análisis, aplicación y actualización de lógicas de control, elaboración de cruces y verificación de datos y finalmente consolidación de las poblaciones y entrega a las áreas para su gestión.

De acuerdo con el modelo de gestión las poblaciones se deben entregar con seis meses de anticipación, tiempo en que difícilmente se puede cumplir para los inexactos ICA bimestrales.

Se propone entonces la derogación de los Artículos 19 y 24 del Decreto Distrital 807 de 1993 así como del Artículo 10 del Acuerdo 671 de 2017, toda vez que la Ley 1819 en sus artículos 276 y 277 modificó los términos de firmeza de las declaraciones tributarias, así como el término para expedir el requerimiento especial, pasando de dos (2) a tres (3) años. Como quiera que el Distrito Capital, mantuvo estos términos en dos (2) años, existe una disparidad entre los términos de la Administración tributaria nacional que afecta la gestión de la Dirección Distrital de Impuestos.

VI. Impacto Fiscal

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”, el cual expresa:

“En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

(...)

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

Así, el impacto fiscal por menor recaudación debido al congelamiento del impuesto predial correspondiente al año gravable 2021 asciende a:

Escenario	Pérdida de recaudo
Avalúo disminuye 3%	\$73.487 millones
Avalúo disminuye 2%	\$78.998 millones
Avalúo disminuye 1%	\$85.187 millones
Avalúo se mantiene	\$98.878 millones
Avalúo aumenta 1%	\$107.551 millones
Avalúo aumenta 2%	\$119.125 millones
Avalúo aumenta 3%	\$133.989 millones

En razón a que no hay información disponible sobre la dinámica del mercado inmobiliario en el 2020, se simularon siete escenarios de variación de la base gravable, y su correspondiente impacto fiscal en razón al congelamiento del impuesto predial.

A continuación, se presenta el impacto fiscal del resto de medidas incluidas en el presente proyecto de acuerdo.

Descripción de la medida/política	Impacto fiscal (Millones de \$)	Impacto en la generación de empleo	Impacto en el crecimiento económico	Impacto en la recaudación tributaria
"Congelamiento" del impuesto predial unificado del año gravable 2021	Negativo Desde \$73 mil millones hasta \$134 mil millones	Positivo	Positivo	Negativo
Descuento tributario en el ICA del año gravable 2021	Negativo \$94 mil millones por cada 5% de descuento	Positivo	Positivo	Negativo

Incentivos para la formalización empresarial (matrícula mercantil)	Negativo \$26 mil millones	Positivo	Positivo	Positivo en el mediano plazo
Ingresos tributarios por percibir como consecuencia de la formalización	Positivo \$157 mil millones	Positivo	Positivo	Positivo
Descuento tributario en el impuesto predial para predios con mutaciones físicas en los años gravables 2018 y 2019	Negativo \$11 mil millones	Neutro	Neutro	Negativo
Exención impuesto predial para teatros	Negativo \$2,3 mil millones	Neutro	Neutro	Negativo
Aumento en las tarifas del ICA para determinadas actividades	Positivo \$2,3 billones	Neutro	Neutro	Positivo
Aumento en la tarifa del impuesto predial para los predios de mayor valor catastral	Positivo \$ 289 mil millones	Neutro	Neutro	Positivo
Total	\$2,479 billones (escenario ácido)			

Es preciso señalar que, si bien las medidas incluidas en el presente proyecto de acuerdo tienen costos fiscales en relación con la recaudación esperada en el año gravable 2021, también se espera que estas medidas impacten positivamente las finanzas distritales porque:

1. Alivian la carga tributaria de los contribuyentes, lo que permite generar incentivos para el pago oportuno de las obligaciones tributarias del año gravable 2021, y así, mantener la cultura tributaria de la ciudad, al igual que los indicadores históricos de cumplimiento oportuno de las principales rentas tributarias.
2. Generan incentivos para el cumplimiento voluntario de las obligaciones, y de esta forma no elevar los indicadores de evasión y morosidad de los principales impuestos. Un aumento de un 1% en la evasión del impuesto predial le costaría a la ciudad \$41 mil millones de pesos; un aumento de un 1% en la evasión del impuesto sobre vehículos le costaría a la ciudad \$11 mil millones de pesos, y en el caso del impuesto de industria y comercio son \$51 mil millones de pesos.
3. Mejoran la caja de la Tesorería Distrital en la medida en que garantizan un flujo de ingresos en los plazos establecidos en el calendario tributario distrital.

De conformidad con el análisis realizado de manera atenta y respetuosa ponemos a consideración del Honorable Concejo Distrital el presente proyecto de Acuerdo.

CLAUDIA NAYIBE LÓPEZ HERNÁNDEZ

Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C.

JOSE ALEJANDRO HERRERA LOZANO

Secretario (e) Distrital de Hacienda

MARIA CAROLINA DURÁN

Secretaria Distrital de Desarrollo Económico

Aprobado por: José Alejandro Herrera Lozano – Subsecretario Técnico Secretaria Distrital de Hacienda

Revisado por: Orlando Valbuena Gómez – Director de Impuestos- Secretaria Distrital de Hacienda

Leonardo Pazos Galindo – Director Jurídico Secretaria Distrital de Hacienda

Proyectado por: César Alfonso Figueroa Socarrás – Asesor Despacho DIB Secretaria Distrital de Hacienda

Enerieth Campos Farfán – Asesora Despacho DIB Secretaria Distrital de Hacienda

PROYECTO DE ACUERDO N° 277 DE 2020

PRIMER DEBATE

“POR EL CUAL SE ESTABLECEN INCENTIVOS PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA, RESPECTO DE LOS IMPUESTOS PREDIAL UNIFICADO E INDUSTRIA Y COMERCIO, PRODUCTO DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19), SE ADOPTA EL IMPUESTO UNIFICADO BAJO EL RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN (SIMPLE) EN EL DISTRITO CAPITAL, SE FIJAN LAS TARIFAS CONSOLIDADAS DEL MISMO, SE ESTABLECEN BENEFICIOS PARA LA FORMALIZACIÓN EMPRESARIAL Y SE DICTAN OTRAS MEDIDAS EN MATERIA TRIBUTARIA Y DE PROCEDIMIENTO”

EL CONCEJO DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL

En uso de sus atribuciones legales, en especial las que le confieren el numeral 3 del artículo 287 de la Constitución Política, los numerales 1 y 3 del artículo 12, el numeral 6 del artículo 155 y el artículo 162 del Decreto Ley 1421 de 1993 y art 74 de la Ley 2010 del 27 de diciembre de 2019

A C U E R D A:

TITULO I

MEDIDAS PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA

IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO

Artículo 1. Límite de crecimiento del Impuesto Predial Unificado. Únicamente para el año gravable 2021, se suspenden los límites de crecimiento del impuesto que establecen los Acuerdos Distritales 648 de 2016 y 756 de 2019 respectivamente.

El impuesto predial unificado para todos los predios, tanto residenciales como no residenciales - excepto lotes- crecerá únicamente en el 100% de la variación del IPC causada de noviembre de 2019 a noviembre de 2020 y certificada por el DANE.

A partir del año gravable 2022, el impuesto predial unificado tendrá como límites de crecimiento los establecidos en los Acuerdos 648 de 2016 y 756 de 2019.

Artículo 2. Sistema de Pago Alternativo por Cuotas Voluntario para el Impuesto Predial Unificado 2021. Previa expedición del decreto reglamentario pertinente por parte de la Administración Distrital, se establece el Sistema de Pago Alternativo por Cuotas (SPAC) únicamente para la vigencia 2021, en cuatro (4) cuotas iguales y sin cobro de intereses por mora, para los predios residenciales y no residenciales de propiedad tanto de personas naturales como jurídicas.

Cuando los contribuyentes propietarios opten por el Sistema de Pago Alternativo por Cuotas, estarán obligados a presentar la declaración del impuesto predial unificado, en los términos, plazos y condiciones señalados en el reglamento que para tal efecto se expida. Dicha declaración prestará mérito ejecutivo por el saldo del impuesto no pagado ante el aviso, o noticia del no pago, según las previsiones que para el efecto disponga el reglamento.

Parágrafo. A partir del año gravable 2022, el pago del Sistema de Pago Alternativo por Cuotas Voluntario para el Impuesto Predial Unificado se aplicará solo para los predios residenciales, conforme a lo establecido en el Acuerdo 648 de 2016 y su Decreto reglamentario 474 de 2016.

Artículo 3. Modificación de la tarifa del impuesto predial unificado para predios residenciales urbanos. Modifíquese las tarifas del impuesto predial unificado fijadas por el artículo 1 del Acuerdo 648 de 2016, para predios residenciales urbanos las cuales quedarán así a partir del año gravable 2021:

Rangos		Tarifa por mil
Desde	Hasta	
0	\$ 124.150.000	5,5
\$ 124.150.001	\$ 132.299.000	5,6
\$ 132.299.001	\$ 152.306.000	5,7
\$ 152.306.001	\$ 172.315.000	5,8
\$ 172.315.001	\$ 192.322.000	5,9
\$ 192.322.001	\$ 212.330.000	6,0
\$ 212.330.001	232.338.000	6,1
\$ 232.338.001	\$ 252.345.000	6,2
\$ 252.345.001	\$ 285.691.000	6,3
\$ 285.691.001	\$ 319.039.000	6,4
\$ 319.039.001	\$ 352.384.000	6,5
\$ 352.384.001	\$ 385.730.000	6,6
\$ 385.730.001	\$ 419.077.000	6,8
\$ 419.077.001	\$ 452.423.000	7,0
\$ 452.423.001	\$ 485.769.000	7,2
\$ 485.769.001	\$ 519.116.000	7,4
\$ 519.116.001	\$ 552.462.000	7,6
\$ 552.462.001	\$ 599.147.000	7,8
\$ 599.147.001	\$ 645.832.000	8,0
\$ 645.832.001	\$ 692.515.000	8,2
\$ 692.515.001	\$ 739.202.000	8,4
\$ 739.202.001	\$ 785.885.000	8,6
\$ 785.885.001	\$ 832.570.000	8,8
\$ 832.570.001	\$ 879.255.000	9,0
\$ 879.255.001	\$ 925.940.000	9,2
\$ 925.940.001	\$ 1.092.671.000	9,5
\$ 1.092.671.001	\$ 1.259.404.000	10,9
\$ 1.259.404.001	\$ 1.426.135.000	11,3
\$ 1.426.135.001	\$ 1.600.622.000	11,8

\$ 1.600.622.001	Más de \$ 1.600.622.001	12,3
------------------	----------------------------	------

Parágrafo. Los valores de los rangos del presente artículo corresponden al año gravable 2020 y se actualizarán de conformidad con el inciso 4° del artículo 1° del Acuerdo Distrital 648 de 2016.

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SU COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS

Artículo 4. Los contribuyentes del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, tanto del régimen común como preferencial, que durante la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) hayan visto disminuidos sus ingresos, tendrán derecho a un descuento tributario, únicamente para el año gravable 2021, que podrá ser aplicado en sus declaraciones tributarias ya sean estas bimestrales o anuales y de hasta un quince por ciento (15%) según los siguientes criterios:

Si el total de los Ingresos Gravables 2020 respecto al Total de Ingresos Gravables 2019 expresados en UVT disminuye:	Porcentaje de descuento tributario en el impuesto de Industria y Comercio 2021
Igual o inferior al 20%	5%
Más del 20% y hasta el 40%	8%
Más 40 % y hasta el 50%	11%
Más del 50%	15%

Parágrafo: Los ingresos gravables se calcularán en UVT del año gravable correspondiente.

Artículo 5. Incremento en las tarifas del impuesto de industria y comercio. Modifíquese el artículo 3 del acuerdo 65 de 2002, en el sentido de aplicar, a partir del año gravable 2021 y para las actividades económicas descritas a continuación las siguientes tarifas para determinar el impuesto de industria y comercio:

Actividades Industriales	Tarifa Actual 2020 (por mil)	Tarifa 2021 (por mil)
Fabricación de desinfectantes para el hogar y la industria.	11,04	13,25
Fabricación de sustancias y productos químicos básicos.	11,04	13,25
Fabricación de jabones y detergentes, preparados para limpiar y pulir.	11,04	13,25
Fabricación de productos farmacéuticos, sustancias químicas medicinales y productos botánicos de uso farmacéutico	11,04	13,25
Actividades de Comercio		
Comercio al por menor realizado a través de internet	4,14, 6,9 y 13,8	13,8
Comercio al por menor realizado a través de casas de venta o por correo		13,8

Otros tipos de comercio al por menor no realizado en establecimientos, puestos de venta o mercados		13,8
Comercio al por mayor de productos farmacéuticos y medicinales	4,14	4,97
Actividades Servicios		
Consultoría profesional, servicios prestados por contratistas de construcción, constructores y urbanizadores	6,9	9,66
Construcción de carreteras y vías de ferrocarril	6,9	8,28
Construcción de proyectos de servicio público	6,9	8,28
Construcción de otras obras de ingeniería civil	6,9	8,28
Actividades de telecomunicaciones alámbricas, inalámbricas, satelital y otras actividades de telecomunicaciones	9,66	11,6
Actividades de centros de llamadas (Call center)	9,66	11,6
Actividades Financieras		
Actividades Financieras	11,04	13,25

Parágrafo: Para las demás actividades industriales, comerciales y de servicios se mantienen las tarifas establecidas por el artículo 3 del Acuerdo 65 de 2002.

TÍTULO II RÉGIMEN SIMPLE DE TRIBUTACIÓN (SIMPLE)

DEFINICIONES

Artículo 6. Conceptos: Para efectos del presente acuerdo se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Régimen Simple de Tributación (SIMPLE). El impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación - Simple es un modelo de tributación opcional de determinación integral, de declaración anual y anticipo bimestral, que sustituye el impuesto sobre la renta, e integra el impuesto nacional al consumo y el impuesto de industria y comercio consolidado, a cargo de los contribuyentes que opten voluntariamente por acogerse al mismo. El impuesto de industria y comercio consolidado comprende el impuesto complementario de avisos y tableros y las sobretasas bomberil que se encuentran autorizadas a los municipios. En el caso de Bogotá D.C. no se encuentra adoptada la sobretasa bomberil.

Informalidad. Fenómeno amplio y multidimensional que comprende a las empresas y las actividades económicas por fuera de los marcos jurídicos y reglamentarios, que no disfrutan plenamente de la protección y de los servicios del Estado y la ley.

Informalidad por subsistencia. Es aquella que se caracteriza por el ejercicio de una actividad por fuera de los parámetros legalmente constituidos, por un individuo, familia o núcleo social para poder garantizar su mínimo vital.

Informalidad con capacidad de acumulación. Es una manifestación de trabajo informal que no necesariamente representa baja productividad.

Formalización. Es un proceso multidimensional y gradual, y comprende las dimensiones: i) apertura, ii) insumos, iii) producción y comercialización y iv) tributaria.

Definiciones de tamaño empresarial. Para efectos de la clasificación del tamaño empresarial se utiliza la establecida por el Decreto Nacional 957 de 2019, teniendo en cuenta el valor de los ingresos por actividades ordinarias anuales de acuerdo con el sector económico de que se trate:

Sector	Micro	Pequeña	Mediana
Manufacturero	Inferior o igual a 23.563 UVT.	Superior a 23.563 UVT e inferior o igual a 204.995 UVT.	Superior a 204.995 UVT e inferior o igual a 1'736.565 UVT.
Servicios	Inferior o igual a 32.988 UVT.	Superior a 32.988 UVT e inferior o igual a 131.951 UVT.	Superior a 131.951 UVT e inferior o igual a 483.034 UVT.
Comercio	Inferior o igual a 44.769 UVT.	Superior a 44.769 e inferior o igual a 431.196 UVT.	Superior a 431.196 UVT e inferior o igual a 2'160.692 UVT.

Se considera gran empresa aquella que tiene ingresos por actividades ordinarias anuales mayores al rango superior de las medianas empresas, en cada uno de los sectores económicos descritos anteriormente, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 2.2.1.13.2.2 del Decreto Nacional 957 de 2019.

Artículo 7. Adopción del Régimen Simple de Tributación (SIMPLE) en el Distrito Capital. Adóptese en el Distrito Capital el impuesto unificado bajo el Régimen Simple de Tributación (SIMPLE) como un mecanismo para la formalización y la generación de empleo, contenido en el Libro Octavo del Estatuto Tributario Nacional o las normas que lo modifiquen.

Artículo 8. Tarifa única del Impuesto de Industria y Comercio consolidada. En el Distrito Capital la tarifa única del Impuesto de Industria y Comercio Consolidada, aplicable bajo el Régimen Simple de Tributación (Simple), será la siguiente:

Actividad	Agrupación	Tarifa por mil consolidada
Industrial	101	5 por mil
	102	8 por mil
	103	12 por mil
	104	8 por mil
Comercial	201	6 por mil
	202	8 por mil
	203	15 por mil
	204	12 por mil
Servicios	301	5 por mil
	302	8 por mil
	303	15 por mil
	304	11 por mil
	305	8 por mil

Parágrafo. Para efectos del cálculo del Régimen Simple de Tributación (SIMPLE), los contribuyentes que se acojan deberán remitirse a las tarifas dispuestas en el artículo 908 del Estatuto Tributario Nacional.

TÍTULO III INCENTIVOS PARA LA FORMALIZACIÓN

Artículo 9. Fortalecimiento del Registro de Información Tributaria RIT. Para que las personas naturales y/o jurídicas puedan optar por cualquiera de los beneficios del presente Acuerdo, deberán estar inscritos en el Registro de Información Tributaria RIT o realizar su actualización. La Administración Tributaria utilizará el RIT para que este sirva de instrumento de verificación y control de los contribuyentes que acceden a los beneficios.

Artículo 10. Inclusión tributaria para los informales de subsistencia. Las personas naturales y/o jurídicas, que desarrollen actividades económicas en Bogotá, cuyos ingresos anuales netos sean menores o iguales a 1.933 UVT no tendrán que presentar declaración del impuesto de industria y comercio y su impuesto será igual a las sumas retenidas por tal concepto. Sin embargo, deberán inscribirse en el Registro de Información Tributaria RIT.

Artículo 11. Descuento tributario para la financiación del registro y/o renovación de la matrícula mercantil. Hasta el año gravable 2026, la Administración Distrital asumirá en un porcentaje los costos del registro y/o renovación de la matrícula del comerciante, sea persona natural o jurídica junto con máximo uno (1) de sus respectivos establecimientos de comercio con domicilio en Bogotá, a través de un descuento tributario en el impuesto de industria y comercio, para aquellas personas naturales y/o jurídicas que se formalicen a partir del año 2021 mediante la inscripción en el Registro de Información Tributaria - RIT o en el Régimen Simple de Tributación - SIMPLE y que sus ingresos proyectados estén entre las 1.933 UVT y las 80.000 UVT.

Este descuento tributario se podrá otorgar a cada contribuyente que cumpla las mencionadas condiciones, hasta por el término de tres (3) años, quienes podrán descontar en la liquidación del Impuesto de Industria y Comercio el costo del registro y su renovación así:

- a. Treinta por ciento (30%) del total del costo para la obtención de la matrícula mercantil como comerciante y de máximo 1 de sus establecimientos de comercio, en el primer año.
- b. Cincuenta por ciento (50%) del total del costo para la renovación de la matrícula mercantil y de máximo un (1) establecimiento, en el segundo año de desarrollo de la actividad económica.
- c. Setenta y cinco por ciento (75%) del total del costo para la renovación de la matrícula mercantil y de máximo 1 establecimiento de comercio, en el tercer año de desarrollo de la actividad económica.
- d. Cero por ciento (0%) del total del costo para la renovación de la matrícula y establecimientos de comercio del cuarto año en adelante.

Parágrafo 1. Los costos que asume la Administración Distrital, en el caso del registro mercantil, corresponden a los conceptos de: costo del formulario para el registro mercantil; los derechos por inscripción de actos y documentos; el derecho de la inscripción de libros; el impuesto de registro; la tarifa de derecho por registro en la matrícula mercantil y el costo del registro de uno de los establecimientos de comercio con domicilio principal en Bogotá.

En el caso de la renovación de la matrícula mercantil corresponden a: costo del formulario de la renovación; el costo de la renovación del registro, así como el costo de la renovación del registro de uno de los establecimientos con domicilio principal en Bogotá.

Parágrafo 2. Para las pequeñas empresas jóvenes que se formalicen con la expedición del presente Acuerdo, además de los beneficios de exención del pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año conforme lo establece la Ley 1780 de 2016, podrán tener acceso a un descuento tributario por la renovación de la matrícula del segundo y tercer año, así como de máximo un (1) establecimiento de comercio hasta del 50% y 75%, respectivamente.

Parágrafo 3. Si el descuento tributario por el costo de la matrícula mercantil o renovación de la misma y del establecimiento de comercio exceden el valor del impuesto a cargo del respectivo año gravable, la diferencia a favor del contribuyente se podrá acumular para el siguiente período

gravable y así sucesivamente o el contribuyente en todo caso podrá solicitar la devolución del correspondiente saldo a favor previa compensación de obligaciones tributarias pendientes.

Parágrafo 4. Para efectos de la verificación y control del descuento tributario en el impuesto de industria y comercio, la Cámara de Comercio de Bogotá informará trimestralmente a la Secretaría Distrital de Hacienda la identificación de los contribuyentes que se registraron o renovaron la matrícula mercantil, sus respectivos establecimientos; así como los valores cancelados por estos conceptos discriminados en el marco de los beneficios del presente Acuerdo.

Parágrafo 5. Los contribuyentes que se formalicen en el Régimen Simple de Tributación, podrán descontar del valor del impuesto de industria y comercio el valor correspondiente al costo del registro o renovación de la matrícula mercantil según proceda.

Artículo 12. Focalización de créditos para la formalización y la inclusión productiva. La Secretaría Distrital de Desarrollo diseñará y promoverá programas de microcrédito y crédito orientados a personas naturales y/o jurídicas que se encuentren en la informalidad acumulativa, para lo cual, podrá utilizar herramientas como: incentivos a la tasa, incentivos al capital o, periodos de gracia, con recursos de la Administración Distrital y los Fondos de Desarrollo Local.

Para tales efectos, la Administración Distrital podrá suscribir convenios con las instituciones de micro finanzas, con el fin de entregar los créditos en las condiciones más favorables que permitan la formalización empresarial. Para esto, el Distrito Capital podrá subsidiar la tasa de interés o reducir el capital.

Para acceder a estos créditos, las personas naturales y/o jurídicas deberán previamente estar registradas en el Registro de Información Tributaria RIT y/o en el Régimen Simple de Tributación SIMPLE y demostrar ingresos hasta 80.000 UVT.

Los recursos de estos créditos deberán ser utilizados especialmente para mejorar la productividad en compra de capital de trabajo, compra de materia prima, insumos, equipos y/o el pago de nómina y demás costos y gastos operativos de funcionamiento que se encuentren pendientes de pago o que se requieran para crecer y permanecer en el circuito productivo.

En todo caso, los montos de los créditos y las condiciones de reembolso estarán sometidos al logro de los objetivos previstos por los proyectos productivos o empresariales que se presenten.

Parágrafo. La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico podrá trabajar en la reglamentación y promoción de nuevos canales y proyectos Fintech que promuevan nuevas figuras de financiamiento para las personas naturales y/o jurídicas que quieran acceder a la formalización.

Artículo 13. Progresividad en la tarifa del impuesto de industria y comercio para las personas naturales y/o jurídicas que se formalicen en el Distrito Capital. Para el año gravable 2021 y hasta el año gravable 2027 inclusive, previa inscripción en el Registro de Información Tributaria RIT, los contribuyentes que se formalicen y que cumplan con los ingresos para estar clasificados como micro empresa, según el Decreto Nacional 957 de 2019, podrán optar por las siguientes tarifas progresivas en el impuesto de industria y comercio de manera gradual

Quedan excluidos de la tarifa progresiva los contribuyentes que realicen las siguientes actividades de manera principal: financieras, radiodifusión y programación de televisión, presentación de películas en salas de cine, actividades de telecomunicaciones alámbricas, inalámbricas, satelital y otras actividades de telecomunicaciones, actividades de centros de llamadas, transporte, construcción de carreteras y vías de ferrocarril, construcción de proyectos de servicio público; construcción de otras obras de ingeniería civil, venta de automotores (incluidas motocicletas) y venta de combustibles derivados del petróleo; quienes tributarán a las tarifas generales vigentes.

Para el año gravable 2028 y siguientes, el impuesto de Industria y Comercio se liquidará con la tarifa nominal vigente.

Tarifas Progresivas del Impuesto de Industria y Comercio para la formalización (por mil)

Actividades Industriales	Tarifa Año 1	Tarifa Año 2	Tarifa Año 3	Tarifa Año 4
Producción de alimentos, excepto bebidas; producción de calzado y prendas de vestir.	0,8	1,7	2,5	3,3
Fabricación de productos primarios de hierro y acero; fabricación de material de transporte.	1,4	2,8	4,1	5,5
Edición de libros	1,6	3,2	4,8	6,4
Fabricación de desinfectantes para el hogar y la industria; Fabricación de sustancias y productos químicos básicos ;Fabricación de jabones y detergentes, preparados para limpiar y pulir; Fabricación de productos farmacéuticos, sustancias químicas medicinales y productos botánicos de uso farmacéutico	2,4	4,9	7,3	9,7
Demás actividades industriales	2,2	4,4	6,6	8,8
Actividades Comerciales				
Venta de alimentos y productos agrícolas en bruto; venta de textos escolares y libros (incluye cuadernos escolares); venta de drogas y medicamentos	0,8	1,7	2,5	3,3
Venta de madera y materiales para construcción.	1,4	2,8	4,1	5,5
Venta de cigarrillos y licores; venta de joyas.	2,8	5,5	8,3	11,0

Comercio al por mayor de productos farmacéuticos y medicinales	0,9	1,8	2,7	3,6
Comercio al por menor realizado a través de internet; Comercio al por menor realizado a través de casas de venta o por correo; Otros tipos de comercio al por menor no realizado en establecimientos, puestos de venta o mercados	2,8	5,5	8,3	11,0
Demás actividades comerciales	2,2	4,4	6,6	8,8
Actividades de servicios				
Publicación de revistas, libros y periódicos;	0,8	1,7	2,5	3,3
Servicios de restaurante, cafetería, bar, grill, discoteca y similares; servicios de hotel, motel, hospedaje, amoblado y similares; servicio de casas de empeño y servicios de vigilancia.	2,8	5,5	8,3	11,0
Servicios de educación prestados por establecimientos privados en los niveles de educación inicial, preescolar, básica primaria, básica secundaria y media	1,4	2,8	4,2	5,6
Demás actividades de servicios	1,9	3,9	5,8	7,7

Parágrafo 1: El hecho de tener una tarifa progresiva, no exime a los contribuyentes de clasificarse en el régimen común o preferencial según el caso y cumplir con los requisitos allí definidos.

Parágrafo 2. Las tarifas para el quinto año, de aquellos contribuyentes que se formalicen y opten por las tarifas progresivas, será la tarifa general vigente según cada actividad económica que desarrollen en Bogotá. Aquellos contribuyentes que se formalicen en los últimos años del presente artículo, aplicaran las tarifas progresivas siempre comenzando por la del primer año y hasta donde puedan llegar a beneficiarse con la progresividad. A partir del año gravable 2028, todos los contribuyentes del impuesto de industria y comercio en Bogotá tributarán a las tarifas generales vigentes.

Parágrafo 3. Para efectos de la determinación de la tarifa aplicable de los contribuyentes que desarrollen simultáneamente actividades comerciales, industriales o de servicios, el tope de ingresos correspondiente para optar por la tarifa progresiva será el de la actividad económica principal.

Parágrafo 4: Los contribuyentes que tengan vallas, avisos, tableros y emblemas en vía pública, en lugares públicos o privados visibles desde el espacio público, deberán pagar el impuesto Complementario de Avisos y Tableros.

Artículo 14. Facilidades para el cumplimiento de requisitos. Para el cumplimiento de los requisitos legales de funcionamiento de los establecimientos industriales, comerciales y de servicios, se deberán implementar medidas de racionalización, flexibilización y simplificación en los trámites a cargo de las entidades distritales; disminuyendo al máximo los tiempos, exigencias e implementando su virtualización.

La Administración Distrital determinará los lineamientos, metodologías y acciones, para hacer efectiva el programa de racionalización de trámites en el Distrito Capital y reducir su costo para la formalización empresarial.

Artículo 15. Dispositivos electrónicos fiscales. La Secretaría Distrital de Hacienda podrá facilitar el uso de dispositivos electrónicos fiscales, tanto a los contribuyentes que se formalicen como aquellos que estime conveniente, como un mecanismo de transferencia de tecnología y control para el registro de ventas, facturación y el envío automático o en línea a la Dirección de Impuestos de Bogotá, siempre y cuando sean compatibles con el sistema de información tributario.

Artículo 16. Información en el territorio. Los Grandes Contribuyentes catalogados por la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá para efectos tributarios, en forma semestral, deberán entregar las bases de datos de identificación y contacto de sus clientes clasificados como micro y pequeños -en los términos del presente Acuerdo- a la Secretaría Distrital de Hacienda, con el fin de mantener actualizada la información, que podrá servir para el registro o su actualización oficiosa en el Registro de Información Tributaria (RIT).

Artículo 17. Asistencia técnica, jurídica, financiera y de capacitación empresarial para la formalización. La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, en alianza con la Cámara de Comercio de Bogotá y otras entidades del orden Nacional o Distrital, podrá ofrecer programas de asistencia técnica y financiera, a los contribuyentes que reciban los beneficios del presente Acuerdo, con miras a elevar sus conocimientos en gestión empresarial y administración de negocios, temas normativos, tributarios, ambientales y laborales. Lo anterior, con el fin de fortalecer la competitividad y productividad de estos y para que contribuyan al crecimiento de la economía del Distrito Capital.

Se buscarán así mismo los mecanismos más efectivos y eficientes de transferencia de tecnología y asistencia técnica.

Los requisitos para que estos contribuyentes participen en las diferentes acciones de capacitación o asistencia técnica, se establecerán de acuerdo con cada uno de los programas a desarrollar, de la etapa, sector y tamaño en que se encuentren los mismos. Sin embargo, el requisito esencial es que éstos se encuentren inscritos en el Registro de Información Tributaria RIT, o el Régimen Simple de Tributación.

Esta Secretaría deberá llevar un registro para el acompañamiento continuo y la construcción de indicadores de formalización y crecimiento productivo.

Artículo 18. Fortalecimiento del esquema de denuncias en el Distrito Capital sobre prácticas de ilegalidad y corrupción. La Administración Distrital fortalecerá toda la información necesaria para facilitar la captura y gestión de las denuncias sobre ilegalidad y corrupción en el Distrito Capital; igualmente implementará un protocolo de armonización de canales de recepción de denuncias.

Este canal de denuncias deberá permitir que los ciudadanos colaboren efectivamente con la Administración Distrital, frente a la lucha en contra de prácticas o contextos de ilegalidad cometidos por organizaciones al margen de la ley, personas naturales, así como las conductas indebidas de servidores públicos que en el desarrollo de sus funciones puedan llegar a incurrir en delitos que afecten la formalización empresarial en la ciudad.

Este sistema de información y denuncias deberá proteger los datos de los ciudadanos informantes y garantizar su más estricta reserva.

Artículo 19. Incentivos por información. La Administración Distrital, conforme con el reglamento que se expida para este fin, podrá otorgar créditos o descuentos fiscales hasta por 7.021 UVT, que se podrán abonar a deudas pendientes o pagos futuros de impuestos distritales o realizar el pago en efectivo a quien entregue información que favorezca la lucha contra las prácticas de ilegalidad o a dismantelar contextos que la propicien. Para lo anterior, la información suministrada deberá contar con las condiciones de veracidad, oportunidad y efectividad, en los siguientes términos:

- I. **Veracidad.** Se entenderá que una información es veraz, cuando de las investigaciones u operativos se obtenga que los hechos descritos por el colaborador son ciertos y suficientes.
- II. **Oportunidad.** Se entenderá que una información es oportuna, cuando la misma permita que la Administración Distrital, pueda tomar acciones en contra del o denunciados.
- III. **Efectividad.** Se entenderá que una información es efectiva, cuando la misma conduzca a realizar la captura, la aprehensión y/o decomiso de mercancía ilegal, entre otros, o que permita dar con el paradero de delincuentes, funcionarios corruptos, organizaciones delictivas o de bienes y objetos relacionados con la actividad criminal.

Parágrafo 1: Los créditos fiscales o el pago por información no podrá extenderse a aquellos autores o partícipes del delito o infracción administrativa.

Parágrafo 2: Los créditos fiscales o pago en efectivo, proceden única y exclusivamente sobre información valorada por la Secretaría de Seguridad y Convivencia y certificada a la Secretaría de Hacienda de Bogotá, que conduzca efectivamente a la captura de servidores públicos y/o particulares, la aprehensión y/o decomiso de productos comercializados ilegalmente y/o de otras prácticas ilegales.

TÍTULO V OTRAS MEDIDAS TRIBUTARIAS Y DE PROCEDIMIENTO

Artículo 20. Restablecimiento del límite de crecimiento predial para predios con mutaciones físicas de los estratos 1, 2 y 3. Para los predios residenciales de los estratos 1, 2 y 3, que en las vigencias 2018 y 2019 hubieren presentado mutación física por mayor área construida y que hayan sido reportados por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, a partir del año gravable 2021 se restablecerá el descuento por incremento diferencial al que tuvieron derecho si en la vigencia en la que se produjo la mutación física se hubiesen aplicado los límites de incremento del impuesto predial contenidos en el artículo 2° del Acuerdo 756 de 2019.

El restablecimiento del descuento por incremento diferencial en ningún caso dará lugar a saldos a favor del contribuyente para los años gravables anteriores al 2021.

Artículo 21. Exención en el impuesto predial unificado para los teatros donde de manera exclusiva habitual y continua se realicen y produzcan espectáculos públicos de las artes escénicas y museos. Se establece una exención del cien por ciento (100%) del impuesto predial unificado por los años gravables 2021 y 2022 y del cincuenta por ciento (50%) para los años gravables siguientes hasta el 2030 para:

- a. Los teatros donde de manera exclusiva, habitual y continua se realicen y produzcan espectáculos públicos de las artes escénicas; cuyos productores permanentes o sus propietarios, se encuentren con el registro vigente del Ministerio de Cultura, no sean predios declarados como bienes de interés cultural, posean un uso de teatro que predomine sobre los demás usos reportados por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.
- b. Los predios en los cuales funcionen de manera exclusiva, habitual y continua museos, que no correspondan a bienes de interés cultural declarados, que sean de propiedad de dichos establecimientos y posean un uso de museo que predomine sobre los demás usos reportados por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.

Parágrafo. Se exceptúa de la presente exención, los predios cuyo propietario sea la Nación, así como las Entidades Sin Ánimo de Lucro que en su constitución accionaria tenga participación el Distrito Capital o éste haya realizado aportes.

Artículo 22. Para la aplicación de la exención prevista en el artículo anterior deberá cumplirse con los siguientes requisitos:

- a) Haber declarado y/o pagado el impuesto predial unificado, de los últimos cinco (5) años.
- b) Destinar el predio en el que funciona el teatro a la realización de espectáculos públicos de las artes escénicas de manera exclusiva, habitual y continua, de conformidad con lo señalado en el literal a) y f) del artículo 3 de la Ley 1493 de 2011, modificada por el Decreto Ley 2106 de 2019 y los decretos que la reglamentan.
- c) Acreditar la condición actual de productor permanente de espectáculos públicos de artes escénicas por parte del propietario del inmueble en donde opera la sala de teatro de acuerdo con lo señalado en el artículo 3 y 10 de la Ley 1493 de 2011 y los decretos que la reglamentan.
- d) Presentar semestralmente de manera gratuita un (1) espectáculo público de artes escénicas para las Instituciones Educativas Distritales (I.E.D.) y/o para la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, por parte del propietario del teatro, quien es productor permanente, según lo señalado en el presente artículo.
- e) Destinar el inmueble de manera exclusiva, habitual y continua al funcionamiento del museo.
- f) Que el inmueble sobre el que se pretende aplicar la exención sea una sede propia del museo.

Parágrafo 1: La Secretaría de Educación Distrital y/o la Universidad Distrital Francisco José de Caldas deberá coordinar la presentación semestral del espectáculo público y expedir la

correspondiente certificación que acredite el cumplimiento de este requisito identificando el propietario del inmueble y productor permanente que presenta el espectáculo público para obtener el beneficio.

Parágrafo 2: La Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, y el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural remitirán anualmente, dentro de las fechas establecidas por la Secretaría Distrital de Hacienda, el listado de predios de los teatros y museos, respectivamente, que pueden ser beneficiarios de la presente exención, siempre y cuando cumplan con las condiciones definidas en los anteriores artículos del presente Acuerdo. La Secretaría Distrital de Hacienda validará el requisito de declaración y pago del impuesto predial, así como el uso de estos predios conforme con la información reportada por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.

Artículo 23. Exención sobre bienes de interés cultural. Modifíquese el parágrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo 756 de 2019, el cual quedará así:

“Parágrafo 1. Para los bienes de interés cultural de tipo de propiedad privada que correspondan a teatros en los que de manera exclusiva, habitual o continua se ejecuten actividades de las artes escénicas y/o museos, el porcentaje de exención en el impuesto predial unificado de los años gravables 2021 y 2022 será del 100%. Desde el año gravable 2023 y hasta el 2029, el porcentaje de exención será del 50%. Para estos predios son aplicables las condiciones y requisitos para acceder a la exención definida en el Acuerdo 756 de 2019”.

Artículo 24. Devoluciones Automáticas. Facúltese a la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá, para devolver de forma automática, los saldos a favor por pagos en exceso menores o iguales a cinco millones de pesos (\$ 5.000.000) o su equivalente en 141 UVT, originados en los impuestos predial unificado y/o sobre vehículos automotores en el Distrito Capital.

El mecanismo de devolución automática de saldos a favor aplica para los contribuyentes que cumplan con las siguientes condiciones:

- a. No presentar deudas con la Administración Tributaria por ningún concepto.
- b. No tener procesos de cobro ni determinación con la Administración Tributaria.
- c. No presentar procesos de prescripción, caducidad o actos de costo beneficio.
- d. Evidencia de un comportamiento tributario de cumplimiento y oportunidad.

Parágrafo. La Administración Tributaria reglamentará el mecanismo de devolución automática.

Artículo 25. Requerimiento Especial. Conforme lo establece el artículo 10º del Acuerdo 671 de 2017, a partir del año 2021, se modifica el término del Requerimiento Especial, el cual quedará así:

“Artículo 10º. Requerimiento Especial. Antes de efectuar la liquidación de revisión, la Dirección Distrital de Impuestos deberá enviar al contribuyente, agente retenedor o declarante, por una sola vez, un requerimiento especial que contenga todos los puntos que se proponga modificar con explicación de las razones en que se sustentan y la cuantificación de los Impuestos y retenciones que se pretendan adicionar, así como de las sanciones que sean del caso.

El requerimiento de que trata el inciso anterior deberá notificarse a más tardar dentro de los tres (3) años siguientes a la fecha de vencimiento del plazo para declarar. Cuando la declaración inicial se haya presentado en forma extemporánea, los tres (3) años se contarán a partir de la fecha de presentación de la misma. Cuando la declaración tributaria presente un saldo a favor del contribuyente o responsable, el requerimiento deberá notificarse a más tardar tres (3) años después de la fecha de presentación de la solicitud de devolución o compensación respectiva.

La suspensión del mismo y la respuesta al requerimiento especial se registrarán por lo señalado en los artículos 706 y 707 del Estatuto Tributario Nacional”.

Artículo 26. Corrección de las Declaraciones Tributarias. A partir del año 2021 los contribuyentes o declarantes pueden corregir sus declaraciones tributarias, dentro de los tres (3) años siguientes al vencimiento del plazo para declarar, y antes de que se les haya notificado requerimiento especial o pliego de cargos, en relación con la declaración tributaria que se corrige.

Toda contribución que el contribuyente o declarante presente con posterioridad a la declaración inicial será considerada como una corrección a la inicial o a la última corrección presentada, según el caso.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, el contribuyente o declarante deberá presentar una nueva declaración diligenciándola en forma total y completa, y liquidar la correspondiente sanción por corrección en el caso en que se determine un mayor valor a pagar o un menor saldo a favor. En el evento de las declaraciones que deben contener la constancia de pago, la corrección que implique aumentar el valor a pagar, sólo incluirá el mayor valor y las correspondientes sanciones.

También se podrá corregir la declaración tributaria, aunque se encuentre vencido el término previsto en este artículo, cuando la corrección se realice dentro del término de respuesta al pliego de cargos o al emplazamiento para corregir.

Artículo 27. Firmeza de las declaraciones tributarias. A partir del año 2021 la declaración tributaria quedará en firme, si dentro de los tres (3) años siguientes a la fecha del vencimiento del plazo para declarar, no se ha notificado requerimiento especial. Cuando la declaración inicial se haya presentado en forma extemporánea, los tres (3) años se contarán a partir de la fecha de presentación de la misma.

También quedará en firme la declaración tributaria si vencido el término para practicar la liquidación se revisión, esta no se notificó de conformidad con lo dispuesto en el artículo 277 de la ley 1819 de 2016.

Artículo 28. Rebajas de sanciones, intereses y capital en los procesos de Reorganización Empresarial. De conformidad con lo establecido en el parágrafo 3º del artículo 5º del Decreto Ley 560 de 2020, autorícese a la Alcaldesa Mayor de Bogotá, para regular y crear el procedimiento que permita rebajar sanciones, intereses y capital, respecto de acreencias fiscales distritales, a cargo de empresas admitidas en procesos de reorganización empresarial regulados por la Ley 1116 de 2006, o que, habiendo celebrado un acuerdo de reorganización, se encuentren ejecutándolo.

En todo caso dicha regulación será aplicable hasta por dos (2) años contados a partir de la vigencia del Decreto Ley 560 de 2020, conforme al artículo 1º del mismo decreto.

Artículo 29. Vigencias y derogatorias. El presente Acuerdo rige a partir de su publicación, y deroga todas las disposiciones contrarias al presente Acuerdo, en especial los artículos 19 y 24 del Decreto Distrital 807 de 1993, expedido con facultades especiales otorgadas por el artículo 176 del Decreto Ley 1421 de 1993.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Presidente Concejo de Bogotá D.C.

Secretaría General Concejo de Bogotá D.C.

CLAUDIA LÓPEZ HERNÁNDEZ
Alcaldesa Mayor

JOSÉ ALEJANDRO HERRERA LOZANO
Secretario Distrital de Hacienda (E)

MARÍA CAROLINA DURÁN PEÑA
Secretaría Distrital de Desarrollo Económico

Proyectó: César Alfonso Figueroa Socarrás- Asesor Despacho BID SDH
Enerieth Campos Farfán- Asesora Despacho DIB- SDH
Revisó: Orlando Valbuena- Director de Impuestos Distritalrd SDH
Leonardo Pazos- Director Jurídico SDH
Aprobó: José Alejandro Herrera- Subsecretario Técnico SDH