

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY “POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN NORMAS PARA LA PROMOCIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO, LA INVERSIÓN, EL FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA PROGRESIVIDAD, EQUIDAD Y EFICIENCIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO, DE ACUERDO CON LOS OBJETIVOS QUE SOBRE LA MATERIA IMPULSARON LA LEY 1943 DE 2018 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN

2. CONTEXTO DE LA REFORMA TRIBUTARIA: NECESIDAD DE CORREGIR PROBLEMÁTICAS DE LA ESTRUCTURA ECONÓMICA Y TRIBUTARIA DEL PAÍS Y DAR CONTINUIDAD A LAS MEDIDAS Y BUENOS RESULTADOS DERIVADOS DE LA LEY 1943 DE 2018

- 2.1. Moderación de la carga tributaria empresarial para impulsar el crecimiento económico
- 2.2. Impulsar la formalización: Régimen SIMPLE de tributación
- 2.3. Mayor progresividad del sistema tributario
- 2.4. Reducir la evasión a través de la modernización y fortalecimiento de la DIAN
- 2.5. Otras modificaciones orientadas a mejorar la eficiencia del sistema tributario

3. CONTENIDO DE LA LEY

- 3.1. Medidas para impulsar el crecimiento económico
 - 3.1.1. Impuesto sobre la renta a personas jurídicas
 - 3.1.2. Impuesto de Industria y Comercio (ICA)
 - 3.1.3. IVA pagado en la importación, formación, construcción o adquisición de activos fijos reales productivos
 - 3.1.4. Renta presuntiva
 - 3.1.5. Régimen Holding
 - 3.1.6. Obras por impuestos
 - 3.1.7. Megainversiones
 - 3.1.8. Gravamen a los Movimientos Financieros
- 3.2. Medidas para combatir la evasión y el abuso en materia tributaria
 - 3.2.1. Impuesto sobre la renta y complementarios
 - 3.2.2. Establecimientos permanentes
 - 3.2.3. Entidades controladas del exterior
 - 3.2.4. Fondos de capital privado
 - 3.2.5. Entidades sin ánimo de lucro
 - 3.2.6. Otras disposiciones para combatir la evasión y el abuso tributario
- 3.3. Impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación –SIMPLE- para la formalización y la generación de empleo
- 3.4. Medidas de seguridad jurídica, simplificación y facilitación
 - 3.4.1. Notificación electrónica
 - 3.4.2. Facturación electrónica
 - 3.4.3. Conciliación, terminación por mutuo acuerdo, favorabilidad en etapa de cobro y beneficios temporales de las entidades territoriales
 - 3.4.4. Facultades extraordinarias

- 3.5. Medidas para aumentar la progresividad del sistema tributario
 - 3.5.1. Impuesto de Renta para las personas naturales
 - 3.5.2. Impuesto al patrimonio
 - 3.5.3. Impuesto de renta sobre los dividendos
 - 3.5.4. IVA plurifásico
- 3.6. Otras disposiciones
 - 3.6.1. IVA
 - 3.6.2. Impuesto al Consumo
 - 3.6.3. Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial
 - 3.6.4. Coberturas de petróleo
 - 3.6.5. Dirección especializada contra los delitos fiscales de la Fiscalía General de la Nación

4. IMPACTOS OBSERVADOS DE LA LEY DE FINANCIAMIENTO

- 4.1. La Ley de Financiamiento tendrá efectos positivos sobre el crecimiento económico en el corto y mediano plazo
 - 4.1.1. Efectos económicos observados de la Ley de Financiamiento
 - 4.1.1.1. Incrementos en la inversión que impulsan el crecimiento
 - 4.1.1.2. Mayor emprendimiento: crecimiento en la creación de empresa
 - 4.1.1.3. Mayor formalidad

5. EFECTOS ECONÓMICOS ESPERADOS DEL PRESENTE PROYECTO DE LEY

- 5.1. Mayor crecimiento y su relación con variables macroeconómicas sociales
- 5.2. La Reforma Tributaria tendrá un impacto positivo sobre las finanzas públicas en el corto y mediano plazo
 - 5.2.1. La Ley ha tenido un impacto positivo sobre las finanzas públicas
 - 5.2.2. La Reforma Tributaria aumentará los ingresos tributarios en el mediano plazo
 - 5.2.3. Impacto fiscal de los beneficios tributarios en el Proyecto de Ley
 - 5.2.4. Fortalecimiento del ingreso y el gasto fiscal derivado de la aprobación de este proyecto de Ley

1. INTRODUCCIÓN

El presente proyecto de ley tiene como objetivo principal corregir problemáticas de la estructura económica y tributaria del país. En ese sentido, la propuesta normativa pretende potenciar el crecimiento económico, la inversión, la formalidad, fortalecer a la DIAN, reducir la evasión y la elusión, así como incrementar la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario. De esta forma, se busca contribuir con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población colombiana, incrementar su poder adquisitivo, reducir la pobreza, aumentar los ingresos fiscales y, en general, satisfacer los objetivos del Estado Social de Derecho en un marco de sostenibilidad fiscal.

Las disposiciones que conforman el presente proyecto de ley ya fueron estudiadas, debatidas y aprobadas por el Congreso de la República durante el trámite de la Ley 1943 de 2018 *“Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”*, norma que desde su implementación ha contribuido positivamente al desempeño de la economía, mostrando efectos favorables sobre la inversión, la formalización y la creación empresarial, tal como se desarrolla en la presente exposición de motivos.

Ahora bien, la Ley 1943 de 2018 perderá su vigencia a partir del primero de enero de 2020 debido a que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional el pasado 16 de octubre. El Tribunal Constitucional adujo “vicios de procedimiento” en la formación de la ley¹, y señaló que el Congreso podrá ratificar, derogar o modificar su contenido.

En ese sentido, la presente propuesta normativa ratifica las disposiciones contenidas en la Ley 1943 de 2018, con los ajustes mínimos necesarios para eliminar o modificar aquéllas disposiciones (i) que cumplieron con su objetivo en el año 2019, porque tenían una vigencia limitada a ese año y no se consideró pertinente volver a establecerlas para el 2020 y siguientes, (ii) que establecían un plazo o transición para que los contribuyentes se ajustaran a las nuevas medidas, con el fin de eliminarlos para aquéllos casos en los que se estimó innecesario volver a otorgarlos por haber accedido a los mismos, (iii) que al hacer referencia al año 2019 naturalmente debían ser actualizadas al año 2020 o debía hacerse referencia explícita a la Ley 1943 de 2018 y, (iv) que fueron modificadas por la Ley 1955 de 2019 *“Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*.”

¹ De acuerdo con el Comunicado No. 41 del 16 de octubre de 2019 publicado por la Corte Constitucional.

En ese orden, ante el escenario de declaratoria de inexecutable de la Ley 1943 de 2018 y en consideración a los importantes objetivos que persigue la Ley en materia económica y tributaria, los cuales se han visto reflejados en los primeros logros alcanzados hasta el momento gracias a su implementación, el Gobierno Nacional considera necesario e inaplazable que el Congreso de la República, dentro de la potestad de configuración que le es propia, expida el régimen que ratifique los contenidos de la Ley 1943 antes de la finalización del año 2019, con el fin de que las disposiciones aquí contenidas tengan plena vigencia de la forma más rápida posible.

En consideración a lo anterior, el presente proyecto de ley establece medidas principalmente en materia de crecimiento económico, lucha contra la evasión y el abuso en materia tributaria, de formalización, seguridad jurídica, simplificación y facilitación, y medidas para promover la progresividad del sistema tributario.

Frente *crecimiento económico* (i) se introducen modificaciones en el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas, en especial con la disminución progresiva de la tarifa al 30%, y el establecimiento de los descuentos por el pago del Impuesto de Industria y Comercio y del IVA por la adquisición de bienes de capital; (ii) se elimina gradualmente la renta presuntiva; (iii) se propone adoptar un régimen de Compañías Holding Colombianas (CHC) para incentivar la inversión extranjera directa bajo el objetivo de ser competitivos en términos de la estructura tributaria frente a otros países; (iv) se modifica el régimen de obras por impuestos establecido en la Ley 1819 de 2016; y (v) se propone un régimen especial para los contribuyentes que realicen Mega – inversiones.

Frente a las *medidas para combatir la evasión y el abuso en materia tributaria*, se proponen disposiciones en materia de (i) el impuesto sobre la renta y complementarios, (ii) establecimientos permanentes, (iii) el régimen de Entidades Controladas del Exterior (ECE), (iv) fondos de capital privado, (v) Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL), entre otras disposiciones.

Adicionalmente, se crea el *régimen de tributación SIMPLE* para la formalización y promoción del empleo en las micro, pequeñas y medianas empresas.

En materia de *seguridad jurídica, simplificación y facilitación* se proponen disposiciones que: (i) modifican la notificación electrónica, (ii) facturación electrónica; (iii) conciliación; (iv) terminación por mutuo acuerdo; (v) favorabilidad en la etapa de cobro, (vi) beneficios temporales en las entidades territoriales, y (vii) facultades extraordinarias.

Frente al objetivo de *aumentar la progresividad del sistema tributario*, se incluyen medidas en materia del (i) impuesto sobre la renta de personas naturales, (ii)

impuesto al patrimonio; (iii) dividendos, y (iii) el IVA plurifásico a la venta de cervezas y gaseosas.

Finalmente, se incluyen otras disposiciones relacionadas con el IVA y el impuesto al consumo, la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial y la creación del Fondo de Estabilización del Ingreso Fiscal-FEIF para la cobertura de los precios del petróleo.

Con base en lo anterior, la exposición de motivos se divide en cuatro secciones de la siguiente manera, dentro de las cuales no se incluye esta introducción: en primer lugar, se hace referencia al contexto en el que se hace necesario implementar las medidas propuestas con el fin de corregir problemáticas de la estructura económica y tributaria del país; a continuación se presenta el contenido del proyecto de ley, para dar paso a la presentación de los impactos observados de la Ley 1943 de 2018 y concluir con la exposición de los efectos económicos esperados del presente proyecto.

2. CONTEXTO DE LA REFORMA TRIBUTARIA: NECESIDAD DE CORREGIR PROBLEMÁTICAS DE LA ESTRUCTURA ECONÓMICA Y TRIBUTARIA DEL PAÍS Y DAR CONTINUIDAD A LAS MEDIDAS Y BUENOS RESULTADOS DERIVADOS DE LA LEY 1943 DE 2018

Las disposiciones contenidas en este Proyecto de Ley tienen la finalidad de corregir muchos de los problemas estructurales que aquejan a la economía y la estructura tributaria nacional de tiempo atrás.

En efecto, esta iniciativa fue pensada para: i) potenciar el crecimiento económico; ii) fomentar la formalidad; iii) incrementar la progresividad del sistema tributario; iv) reducir la evasión; y v) fortalecer a la DIAN, en un contexto de sostenibilidad fiscal. Esto redundará en mayores ingresos tributarios y un mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

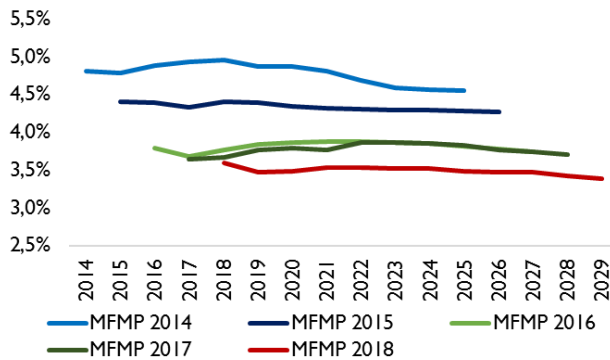
Las disposiciones contenidas en este Proyecto de Ley corrigen varias de las distorsiones más importantes que generan los impuestos en el país, al tiempo que aumentan su progresividad. Particularmente, muchos de los aspectos a reformar habían sido identificados por numerosos estudios como ineficientes y susceptibles de mejoras, en particular por parte de la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria de 2015². Así, las disposiciones contenidas en este Proyecto de Ley siguen los resultados y recomendaciones que dichos estudios técnicos han hecho sobre los aspectos por mejorar del sistema tributario colombiano.

La Ley 1943 de 2018 (Ley de Financiamiento) se guiaba con estos mismos objetivos y contiene las mismas medidas que se incluyen en este Proyecto de Ley. De esta manera, la presente iniciativa tiene la finalidad de darle continuidad a la aplicación de estas disposiciones, para así permitir que se sigan materializando los resultados positivos derivados de la Ley de Financiamiento que se han observado en el desempeño macroeconómico del país y en términos de la mayor eficiencia de la estructura tributaria. Lo anterior es particularmente relevante a la luz de la pérdida de vigencia que tendrá dicha Ley a partir del 1 de enero de 2020.

² Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015). *Informe final presentado al Ministro de Hacienda y Crédito Público*. [Internet] Disponible en: <https://comisionreformatributaria.files.wordpress.com/2015/03/informe-final-de-la-comisiocc81n-versiocc81n-final2.pdf>

Gráfico 1. Estimación de la tasa de crecimiento potencial³ de la economía colombiana en el MFMP. 2014-2018 (%)

Panel A. Estimación de mediano plazo (%)



Panel B. Promedio estimado en cada MFMP

Publicación	Promedio crecimiento potencial
MFMP 2014	4,8%
MFMP 2015	4,3%
MFMP 2016	3,8%
MFMP 2017	3,8%
MFMP 2018	3,5%

Fuente: MFMP y Grupo Técnico de PIB Potencial

Como se mencionaba anteriormente, uno de los objetivos más importantes de este Proyecto de Ley es impulsar las tasas de crecimiento que puede alcanzar la economía de forma sostenida. Este objetivo no es menor, teniendo en cuenta que está orientado a **aumentar el poder adquisitivo de la población, y contribuir a impulsar la generación de empleo y la reducción de la pobreza**. Adicionalmente, **este mayor crecimiento económico generará un incremento en los ingresos fiscales**, lo cual contribuirá a financiar los gastos de la Nación y a asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Este estímulo resulta necesario, pues tras el colapso de los precios del petróleo que inició en 2014 la economía evidenció una fuerte desaceleración en su ritmo de expansión y, más importante aún, en las perspectivas de crecimiento sostenible en el mediano plazo (ver Gráfico 1).

En línea con lo anteriormente mencionado, este Proyecto de Ley busca corregir varios de los problemas estructurales que presenta la economía y la estructura tributaria por medio de los siguientes grandes pilares estratégicos.

³ Se entiende el PIB potencial como el nivel que alcanza en el mediano plazo la economía de forma sostenible, sin tener recursos ociosos y con inflación estable. La tasa de crecimiento potencial se define como la tasa de crecimiento interanual del PIB potencial.

2.1. Moderación de la carga tributaria empresarial para impulsar el crecimiento económico

Una modificación importante del régimen tributario que está contenida en este Proyecto de Ley y fue implementada con la Ley de Financiamiento corresponde a la moderación de la carga impositiva empresarial. Se espera que esta medida incremente el crecimiento potencial de la economía, cuya estimación se ha revisado a la baja en los últimos años, tras la disminución de los precios del petróleo. En efecto, entre 2014 y 2018 las proyecciones de crecimiento potencial promedio contenidas en los Marcos Fiscales de Mediano Plazo de los últimos años se redujeron desde 4,8% hasta 3,5% (Gráfico 1). Suponiendo un crecimiento anual de la población de 1,1%, en línea con las más recientes proyecciones poblacionales del DANE⁴, las anteriores cifras implican que en 2014 se proyectaba que el crecimiento potencial del PIB per cápita⁵ sería 3,7% en promedio, mientras que en 2018 esta proyección llegaba a 2,5%. **Esta reducción es equivalente a que el ingreso por habitante en el país en términos reales⁶ ya no se duplica cada 19 años, sino cada 28.**

Reducir la carga tributaria de las empresas impulsa un mayor crecimiento económico de forma sostenida, pues genera un incremento en la inversión y un mayor crecimiento de la productividad. Dicho efecto se encuentra ampliamente documentado en la literatura académica⁷. El aumento en la inversión es resultado del menor costo de invertir que enfrentan las empresas, como consecuencia de la disminución que experimentan en el pago de impuestos. Así, proyectos de inversión que antes no eran rentables, debido al costo que representaban las obligaciones

⁴ Las proyecciones más actualizadas de la población anual del país elaboradas por el DANE están basadas en el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2005. Si bien hay una versión más reciente del Censo Nacional de Población y Vivienda, el DANE no ha actualizado sus proyecciones poblacionales anuales del país con esa información.

⁵ El PIB per cápita es igual al PIB total dividido por la población del país. Así, dado que el PIB mide el ingreso agregado que genera toda la economía en un año, el PIB per cápita mide el ingreso promedio por habitante.

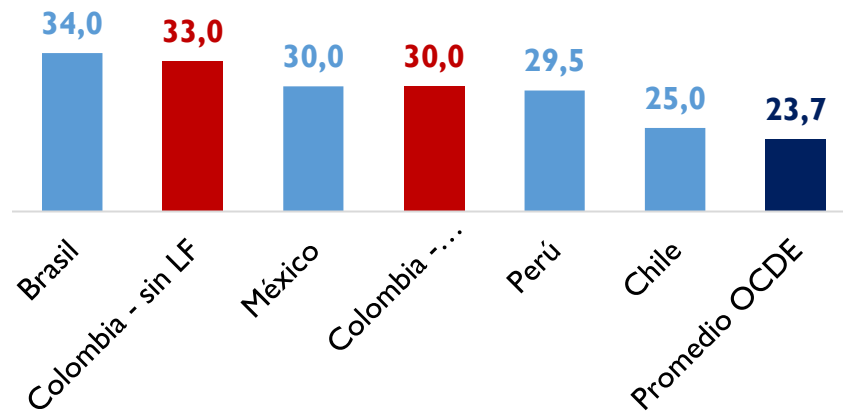
⁶ El PIB (Producto Interno Bruto) corresponde a todo el valor agregado que genera la economía en un dado año, o de forma equivalente, a todo el ingreso generado y todo el valor de los bienes y servicios finales producidos. Esta variable va creciendo año a año, reflejando el mayor poder adquisitivo y la mayor capacidad productiva de la economía, pero también la mayor inflación, puesto que un incremento en los precios incrementa el valor monetario de la producción y los ingresos. Con el fin de analizar las variaciones en el poder adquisitivo de la población y en la producción de la economía excluyendo el efecto de la inflación, se analiza el PIB en términos reales, también denominado a precios constantes. En este caso, el PIB se valora dejando fijos los precios observados en un determinado año, el cual se denomina año base. Así, las variaciones en el PIB real reflejan efectivamente una mayor capacidad productiva y un mayor poder adquisitivo de la población.

⁷ Para efectos sobre PIB e inversión, ver, por ejemplo: Ver Jaimovich, N. y Rebelo, S. (2017). *Nonlinear Effects of Taxation on Growth*. *Journal of Political Economy*, 125(1), pp.265-291; Djankov, S. et al. (2008). *The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship*. NBER Working Paper No. 13756; y Romer & Romer (2010). *"The macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks"*. *American Economic Review*. Para efectos sobre productividad ver: Schwellnus, C., & Arnold, J. (2008). *Do Corporate Taxes Reduce Productivity and Investment at the Firm Level?* OECD Economic Department Working Papers. Galindo, A. J., & Pombo, C. (2011). *Corporate taxation, investment and productivity: A firm level estimation*. *Journal of Accounting and Taxation*

tributarias, ahora sí lo serán, con lo cual aumentará la inversión. Adicionalmente, la disminución en el costo generado por el cumplimiento de las obligaciones tributarias hace más competitivo a Colombia en relación con otros países, lo que atraería aún más capitales.

Lo anterior se refleja en las estimaciones presentadas en las siguientes secciones, en las cuales se calcula la magnitud en la que el costo de uso del capital se reduce con la disminución en la carga tributaria empresarial. Además de incrementar la inversión, la menor carga empresarial incrementa la formalidad y hace que las empresas nacionales sean más competitivas en el extranjero. Ambos efectos aumentan el crecimiento de la productividad, motor del crecimiento de mediano y largo plazo.

Gráfico 2: Tasa general del impuesto de renta empresarial, incluyendo los impuestos cobrados por todos los niveles de gobierno (%)



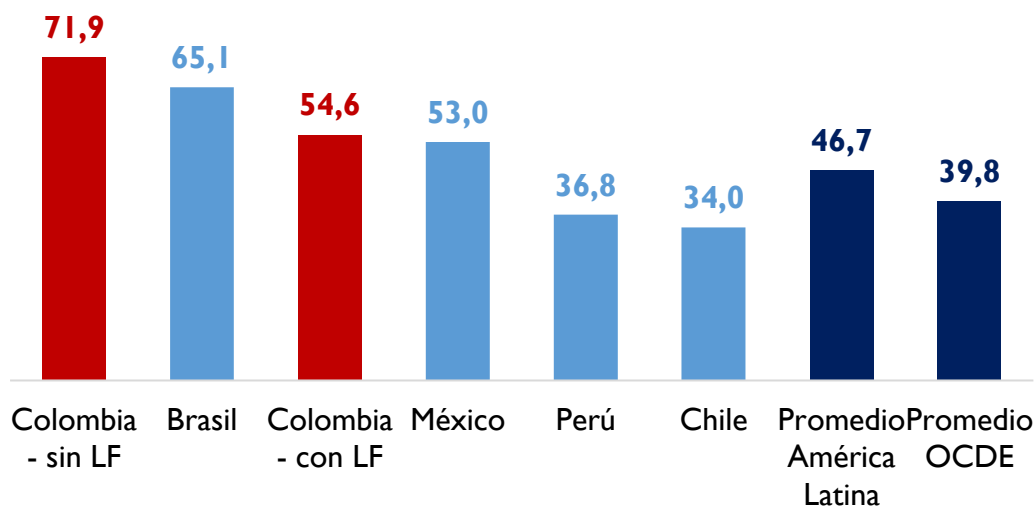
Fuente: OCDE, Ley 1819 de 2016, Ley 1943 de 2018 y disposiciones del presente Proyecto de Ley. Cálculos DGPM – MHCP. La tasa presentada para Colombia con Ley de Financiamiento (y por lo tanto con la aprobación de este Proyecto de Ley) es la que estaría vigente a partir de 2022

Ello es especialmente importante si se tiene en cuenta que, de no aprobarse este Proyecto de Ley, Colombia presentaría tarifas en el impuesto de renta que, en comparación con nuestros pares en la región y con los países de la OCDE, son elevadas. Estas son las mismas tarifas que tenía el país antes de la aprobación de la Ley 1943 de 2018, de acuerdo con las disposiciones de la Ley 1819 de 2016 (Reforma Tributaria de 2016). En efecto, de no aprobarse el presente Proyecto de Ley, la tasa general del impuesto de renta empresarial sería más alta que la de México, Chile y Perú y 10 puntos porcentuales superior a la del promedio de los países de la OCDE. **Lo anterior es una muestra inequívoca del rezago en competitividad que tendría el país en esa situación y que la Ley de**

Financiamiento ha contribuido a superar, fenómeno que desincentiva la inversión, y limita el crecimiento económico⁸. Tal y como se detalla en los gráficos 2 y 3, con la implementación de la Ley de Financiamiento y de este Proyecto de Ley se produce una disminución de la tasa del impuesto de renta corporativo y de la tasa efectiva de tributación⁹ de las empresas, que contribuye a nivelar la carga impositiva frente a algunos de nuestros principales competidores.

El incremento en la competitividad de toda la estructura económica contribuye, además, a reducir la dependencia del crecimiento económico del país de los ingresos derivados de la explotación minero-energética. El colapso de los precios del petróleo observado desde mediados de 2014 visibilizó la importancia de implementar políticas que potencien fuentes sostenibles de crecimiento. **Sin lugar a duda, la reducción transversal en la carga tributaria empresarial es una medida estructural que contribuye a la competitividad del aparato productivo como un todo, pues reduce los costos que enfrentan las empresas nacionales en términos relativos a los que enfrentan las empresas en el extranjero.**

Gráfico 3: Tasa efectiva de tributación empresarial – Total impuestos pagados (% de las utilidades)



Fuente: Reporte de 2019 de la facilidad de hacer negocios del Banco Mundial (*Doing Business 2019*) y cálculos DGPM – MHCP. Nota: En este ejercicio se usa la misma

⁸ *Óp. Cit.* Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015). *Informe final.*

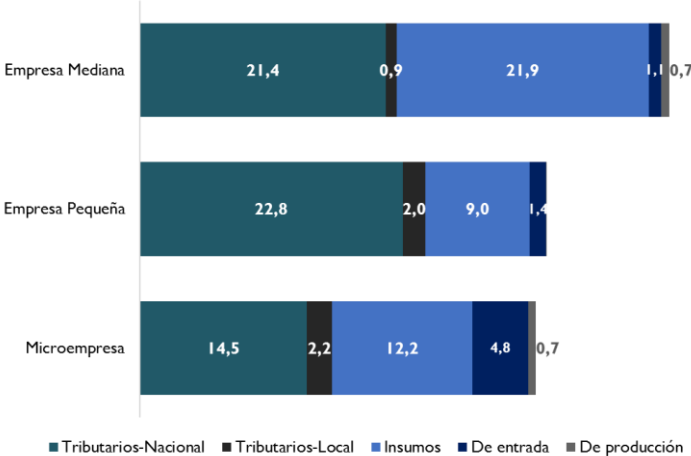
⁹ La tasa efectiva de tributación corresponde a la totalidad de los impuestos que paga una empresa como porcentaje de sus utilidades antes de impuestos. Así, al realizar este cálculo, no solo se analiza el efecto individual de los diferentes impuestos, sino el impacto conjunto de todos los que paga una empresa. Además, se estima de forma homogénea el impacto que genera el pago de cada uno de los impuestos, al calcular el porcentaje de las utilidades que representa. Al analizar de forma individual el monto pagado por cada impuesto sin realizar esta homogenización, no hay una medida estándar del impacto que tienen, ya que las bases gravables sobre las que se cobra cada impuesto son diferentes (utilidades, ingresos operacionales, salarios, entre otros).

metodología que en el reporte de la facilidad de hacer negocios del Banco Mundial. En esta metodología, se estima la carga tributaria total (incluyendo todos los impuestos y contribuciones que la empresa debe pagar sobre sus operaciones) que enfrenta una empresa mediana que fabrica y vende macetas de barro. La tasa presentada para Colombia con Ley de Financiamiento (y por lo tanto con la aprobación de este Proyecto de Ley) es la que estaría vigente a partir de 2022.

Asimismo, la Ley de Financiamiento y este Proyecto de Ley contribuyen directamente al fomento de la formalidad. Tal y como se expone en el Documento CONPES 3956 de la Política de Formalización Empresarial, el pago de obligaciones tributarias es uno de los principales costos que enfrentan las Mipymes para formalizarse (Gráfico 4). Así, la disminución en la carga tributaria empresarial es una estrategia infalible que incentiva la formalización empresarial en un segmento de la distribución de firmas que aglomera más del 95% de las unidades productivas del país, genera alrededor del 80% del empleo, pero presenta importantes brechas de productividad en relación con las grandes empresas.

En efecto, la disminución en el costo de las obligaciones tributarias hace más atractivo el sector formal, al tiempo que permite liberar recursos para impulsar el crecimiento de la productividad en las Mipymes -que son el segmento de empresas con mayor tasa de mortalidad relativa. Estos efectos sobre la formalidad generados por la reducción en la carga tributaria empresarial se ven fuertemente complementados por la implementación del Régimen SIMPLE, tal y como se expone en la siguiente sección.

Gráfico 4: Costos del proceso de formalización, según estudios de caso del DNP (% de la utilidad bruta)



Fuente: Estatuto tributario (antes de la expedición de la Ley 1943 de 2018), Ley 1819 de 2016 y Estatuto de Comercio.

En suma, para mitigar estos problemas estructurales, el presente Proyecto de Ley propone aliviar la carga tributaria a través de tres medidas que permiten fomentar la actividad económica y el empleo: i) reducción de la tasa estatutaria de renta de 33% a 32% para el 2020, a 31% para el 2021 y a 30% a partir de 2022; ii) permitir que el 50% en 2020-2021 y el 100% a partir de 2022 del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) sea descontable del impuesto de renta; iii) permitir que el IVA por la adquisición de bienes de capital sea 100% descontable del impuesto de renta; y iv) la reducción de la tasa de renta presuntiva para 2020 a 1,5% y su eliminación a partir de 2021.

2.2. Impulsar la formalización: Régimen SIMPLE de tributación

El nivel de informalidad que presentan las distintas actividades económicas es alto, lo cual tiene repercusiones negativas sobre el crecimiento de la productividad, y de la economía de forma más general. La alta incidencia de la informalidad se evidencia en el hecho de que una de cada cuatro empresas no está registrada en el Registro Único Tributario (RUT) ni en el Registro Único Empresarial y Social (RUES)¹⁰. No obstante, los datos muestran mayores niveles de incumplimiento en las demás normas asociadas a la actividad empresarial. Por ejemplo, la encuesta establece que solo el 51,7% del personal ocupado recibe sueldos y salarios, 31,7% salud y pensión, 26,5% prestaciones sociales y 26,7% está cubierto por Administradoras de Riesgos Laborales (ARL)¹¹. Lo anterior limita la productividad y el crecimiento de las empresas debido a que estas no pueden tener acceso al crédito, ni aumentar su nivel de ventas debido a la restricción de participar en cadenas de valor.

La informalidad empresarial debe ser analizada desde diferentes frentes, como un fenómeno multidimensional y no como un estado binario. Hay que reconocer que una empresa debe surtir una serie de procesos para lograr su formalización. Por lo tanto, un universo amplio de empresas puede operar dentro de un extenso espectro de niveles de formalidad, cumpliendo ciertas condiciones e incumpliendo otras.

De acuerdo con lo anterior, las diferentes dimensiones de la formalidad pueden clasificarse en las etapas del proceso de generación de valor de una empresa. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) reconoce cuatro dimensiones de formalidad: de entrada, de factores de producción, de procesos de producción y

¹⁰ Encuesta Nacional de Microestablecimientos del DANE.

¹¹ Encuesta Nacional de Microestablecimientos del DANE 2012-2016.

comercialización de bienes, y tributaria¹². Cada una de estas dimensiones acarrea costos financieros y operativos para las empresas que decidan formalizarse.

A partir de tres estudios de caso, el DNP estima el costo aproximado de formalizarse, para empresas de distintos sectores, figuras jurídicas y tamaños. Los resultados del análisis muestran que ser formal representa costos entre el 32% y el 47% sobre la utilidad bruta. Los costos más importantes son los tributarios y los laborales. Adicionalmente, una empresa debe completar, en promedio, 25 trámites y requisitos para operar de manera formal cumpliendo con todos los requisitos. Sobresale la cantidad de requerimientos asociados a la formalidad de insumos en temas laborales, entre 11 y 14 trámites.

En Colombia, la tasa efectiva de tributación es mayor cuanto menor es el tamaño de la empresa medida por sus activos¹³. Esto pone en evidencia la necesidad de facilitar el proceso de formalización de las empresas. Colombia tiene una de las tasas de impuestos más altas sobre las PYMES (según el Banco Mundial la tasa en el país asciende al 70% de las ganancias).

Asimismo, los costos laborales no salariales directos, como son pensiones, salud, riesgos laborales, prima legal, vacaciones, cesantías, parafiscales y auxilios de transporte pueden llegar a representar un sobre costo entre 39% y 52% del salario de un trabajador formal (Gráfico 5). De este modo, en Colombia, según el informe de la facilidad de hacer negocios del Banco Mundial, los impuestos y las contribuciones laborales a cargo de las empresas como porcentaje de sus utilidades ascienden a 18,6%, cifra superior a Chile (5,1%), Perú (11%) y el promedio de la región (17,3%). Para ilustrar el rol que juegan los impuestos en la informalidad vale la pena mencionar que, durante 2012, el gobierno redujo los impuestos a nómina (parafiscales) de 29,5% a 16% y las sustituyó por el CREE. La tasa de informalidad laboral se ha reducido de manera más acelerada desde entonces.

Medina y Morales calculan que esta disminución en los impuestos parafiscales resultó en la creación de 119.700 trabajos en el corto plazo y además ese efecto de la reforma podría ser de 603 mil trabajos formales en el largo plazo (después de 2018)¹⁴. Así mismo, Fernández y Villar sostienen que la reducción de los impuestos

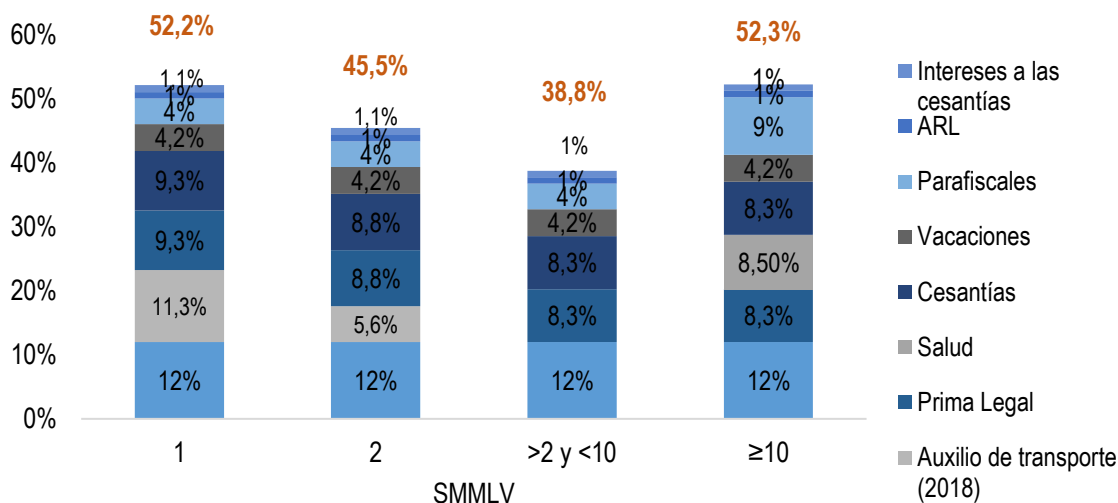
¹² DNP (2018). Documento CONPES 3956: Política de Formalización Empresarial

¹³ Gomez, H. y Steiner, R. (2015). La Reforma Tributaria y su impacto sobre la Tasa Efectiva de Tributación de las firmas en Colombia. Coyuntura Económica: Investigación económica y social. Volumen XLV, No. 1, Junio 2015.

¹⁴ Medina, C. y Morales, L. (2016). Assessing the Effect of Payroll Taxes on Formal Employment: The Case of the 2012 Tax Reform in Colombia. Working paper, EAFIT.

a la nómina redujo la informalidad a nivel nacional entre 1,2 y 2,2 puntos porcentuales¹⁵.

Gráfico 5. Costos Laborales no Salariales directos por nivel de salario (% del salario)



Fuente: Adaptación MHCP, con base en ANIF (2015).

Por otra parte, pese a que la tasa de informalidad laboral en Colombia ha disminuido de manera considerable en los últimos años, en parte por la reducción de tributos para algunas microempresas y los costos de contratar trabajadores de manera formal¹⁶, los niveles de informalidad en términos laborales son aún elevados. La tasa de informalidad laboral¹⁷ a agosto de 2019, a nivel nacional, se ubicó en 62,8%, mientras que el nivel en las principales 13 ciudades fue de 49,1%. (Gráfico 6). La informalidad laboral tiene efectos adversos sobre el sistema pensional. Según resultados de la Gran Encuesta Integral de Hogares 2018, en Colombia hay 22,5 millones de ocupados, de los cuales 14 millones no contribuyen al sistema pensional. Cálculos del Consejo Privado de Competitividad indican que el sistema pensional deja de recibir \$24 billones por cuenta de los ocupados informales (CPC, 2017).

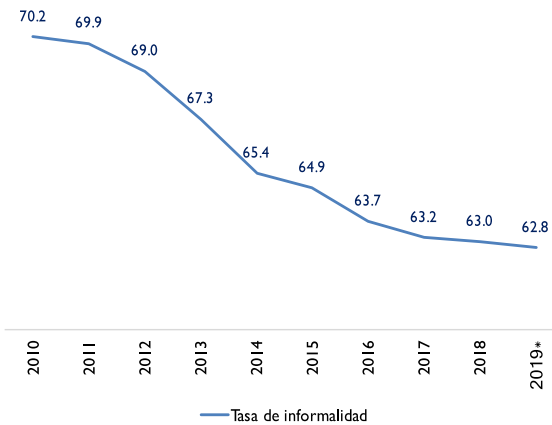
¹⁵ Fernández, C. y Villar, L. (2016). The Impact of Lowering the Payroll Tax on Informality in Colombia. Working Paper No. 72. Fedesarrollo

¹⁶ Durante 2012, el Gobierno redujo los impuestos a nómina (parafiscales) de 29,5% a 16% y las sustituyó por el CREE. Medina & Morales (2016) estiman que esta disminución en los impuestos parafiscales resultó en la creación de 119,700 trabajos en el corto plazo y proyectan que el efecto de la reforma podría ser de 603 mil trabajos formales en el largo plazo (después de 2018).

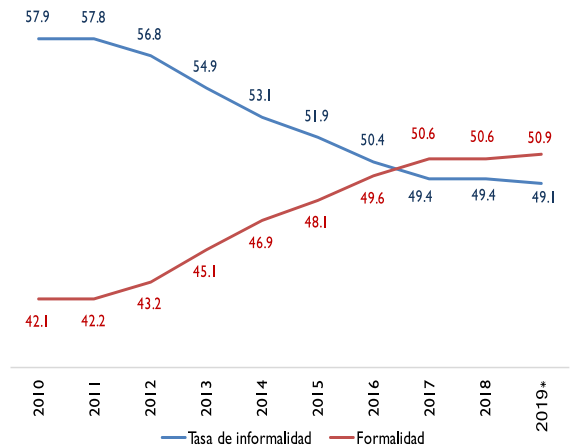
¹⁷ Datos para el promedio de los 12 meses finalizados en agosto 2019 y bajo el criterio de afiliación a la seguridad social (pensiones).

Gráfico 6. Tasa de informalidad en Colombia

Panel A. Tasa de informalidad – Total Nacional (%)



Panel B. Tasa de formalidad e informalidad – 13 áreas (%)



Fuente: DANE. Cálculos: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

*Datos para el promedio de los 12 meses finalizados en agosto 2019

Nota: En estos cálculos, la formalidad laboral se mide de acuerdo con el criterio de afiliación a la seguridad social – pensiones.

En este sentido, si se entiende la informalidad como una decisión autónoma y voluntaria de las empresas, que está incentivada por los costos que generan las responsabilidades de ser formal, los niveles de formalidad aumentarán solo si las empresas perciben que los beneficios de ser formal son superiores a los costos. Así, cualquier esfuerzo del Gobierno que reduzca estos costos incentivará a que las empresas se formalicen, **lo cual generará efectos positivos sobre la eficiencia de la economía y el recaudo tributario.**

En lo que respecta a las medidas implementadas para impulsar la formalización, la Ley de Financiamiento y el presente Proyecto de Ley introducen el Régimen SIMPLE de tributación, que tiene como fin reducir los costos que generan las obligaciones tributarias para las empresas micro, pequeñas y medianas, y simplificar su cumplimiento. El principal objetivo de esta política es entonces incrementar la formalización empresarial, con el fin último de generar una mayor equidad, impulsar el emprendimiento y asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Este Proyecto de Ley garantiza la continuidad de este régimen, creado en la Ley 1943 de 2018, asegurando de esta manera que se mantenga vigente y continúe contribuyendo a reducir la informalidad empresarial.

En línea con lo anteriormente expuesto, los incrementos en la formalización empresarial y laboral que impulsa el Régimen SIMPLE de tributación tienen impactos positivos sobre la productividad y el crecimiento económico, que se sumarán a los efectos positivos sobre estas variables que tiene la menor carga tributaria empresarial. Adicionalmente, esta reducción en la informalidad tendrá efectos positivos sobre las finanzas públicas, ya que habrá una mayor proporción de firmas que pagan sus obligaciones tributarias, lo que implica un aumento permanente en el recaudo. Finalmente, la mayor formalización laboral tiene efectos positivos sobre la cobertura del sistema contributivo de salud y pensiones, lo cual mejora la focalización de subsidios y la sostenibilidad financiera de los programas del Gobierno de protección a la vejez.

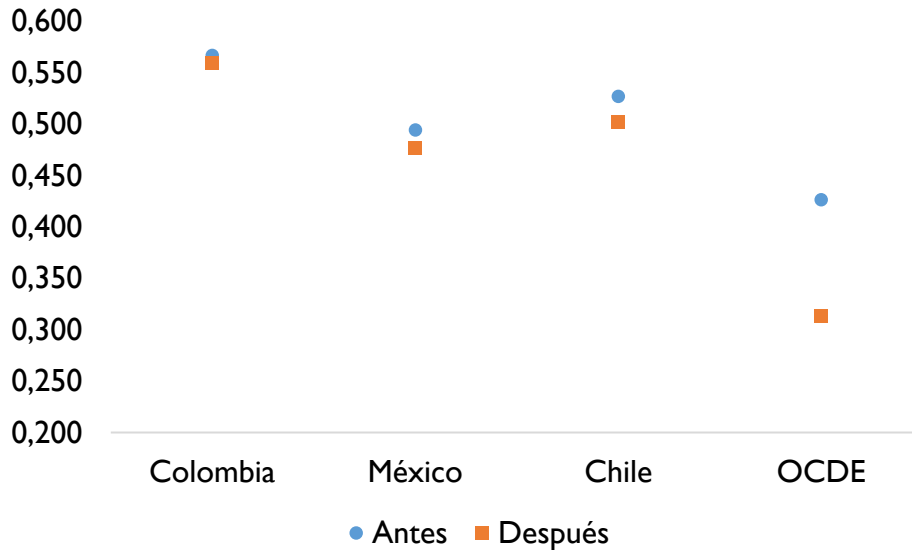
2.3. Mayor progresividad del sistema tributario

Este Proyecto de Ley, al igual que la Ley de Financiamiento, busca contar con un sistema tributario más progresivo, que contribuya a aumentar la equidad. Para este fin se tomaron medidas para modificar la estructura de varios de los impuestos a los que están sujetas las personas naturales, en particular el impuesto de renta, el impuesto al patrimonio y el impuesto a los dividendos. Estas medidas están orientadas hacia la búsqueda de mayor progresividad al propender por incrementar la equidad vertical en el sistema, **es decir que las personas con mayor capacidad de pago realicen una mayor contribución, a través de mayores tarifas.** Igualmente, varias de estas disposiciones buscan también aumentar la equidad horizontal, homogeneizando las cargas tributarias entre individuos con los mismos niveles de ingresos. De esta forma, las disposiciones de este Proyecto de Ley conllevan a una mejor distribución de los ingresos, en la que se privilegien los menos favorecidos.

Por otra parte, esta iniciativa tiene como objetivo balancear la composición del recaudo derivado de impuestos directos entre personas naturales y jurídicas. Con ello se avanza en corregir lo mencionado por la Comisión de Expertos quienes señalaron que en los países de la OCDE existe una alta proporción de este recaudo que proviene de personas naturales, mientras que en Colombia la mayor parte de los ingresos proviene de empresas o personas jurídicas. En términos económicos, este tipo de estructura tributaria castiga el crecimiento económico en la medida que grava en mayor medida la inversión y el empleo, generando distorsiones en el funcionamiento de la economía, mientras que restringe el poder distributivo que tiene el sistema tributario, limitando su progresividad. Lo anterior se evidencia en el Gráfico 7, en el que se expone la desigualdad en la distribución del ingreso (medido

con el coeficiente de Gini¹⁸) antes y después de considerar el efecto de los impuestos y transferencias del Gobierno.

Gráfico 7. Coeficiente de Gini, antes y después de considerar el efecto de impuestos y transferencias del Gobierno



Fuente: OCDE

En este gráfico se evidencia cómo la política fiscal colombiana tiene un poder distributivo mucho menor que la de los países de la OCDE, e incluso que la de algunos de nuestros pares de la Alianza del Pacífico. **Así, una de las recomendaciones de la Comisión de Expertos supone la necesidad de avanzar en un sistema más balanceado entre las personas naturales y jurídicas, lo cual se logra con la Ley de Financiamiento y este Proyecto de Ley, al reducir la carga tributaria empresarial e incrementarla en cabeza de las personas naturales**, en aras de una mayor equidad y progresividad del sistema.

Lo anteriormente enunciado guía las modificaciones propuestas sobre el impuesto de renta, el impuesto al patrimonio y el impuesto a los dividendos para las personas naturales. En cuanto al impuesto de renta, se plantea un incremento en las tarifas marginales para los individuos de mayores ingresos (con rentas líquidas superiores a 8.670 UVT, equivalentes a ingresos mensuales superiores en promedio a aproximadamente \$35 millones a precios de 2019) y la unificación de las cédulas de ingresos laborales, de capital y no laborales dentro del sistema cédular implementado con la Ley 1819 de 2016. Por otro lado, con el fin de dar continuidad

¹⁸ Este indicador toma un valor de 0 en el caso de perfecta igualdad en la distribución del ingreso y de 1 en el caso de perfecta desigualdad

al impuesto al patrimonio creado con la Ley 1943 de 2018 a partir de la vigencia fiscal 2019, se plantea su creación para las vigencias fiscales 2020 y 2021 que aplica para los contribuyentes con patrimonios líquidos superiores a \$5.000 millones, calculados después de descontar las primeras 13.500 UVT de la vivienda en la que residan. Finalmente, se amplía el rango de ingresos gravados y se incrementan las tarifas marginales para los ingresos por dividendos.

2.4. Reducir la evasión a través de la modernización y fortalecimiento de la DIAN

Otro de los pilares de la Ley de Financiamiento y del presente Proyecto de Ley es el fortalecimiento y modernización de la DIAN, lo cual tiene como objetivo reducir la evasión. Es fundamental que se implementen políticas para disminuir su incidencia, la cual afecta **la sostenibilidad de las finanzas públicas**, al reducir los ingresos que recibe el Gobierno, y **disminuye la eficiencia de la economía en su conjunto**, lo cual incide en una menor productividad y crecimiento económico.

Actualmente, **la evasión de los impuestos de renta y de IVA asciende de forma combinada a cerca del 4% del PIB¹⁹**, valor que representa aproximadamente **una tercera parte de los ingresos tributarios** del Gobierno Nacional Central. Es decir, por cada tres pesos que efectivamente se recaudan se pierde un peso por evasión. Esta es una importante limitación para la consolidación de las finanzas públicas, que además genera fuertes distorsiones e ineficiencias en la estructura económica. Al respecto, la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria en 2015 aclaró que:

“El incumplimiento de las obligaciones tributarias constituye un beneficio para aquellas firmas e individuos que no pagan sus impuestos y pone en una situación de desventaja a aquellos que sí cumplen con sus obligaciones con el fisco. Por ello mismo distorsiona la asignación de recursos en la economía en favor de las empresas evasoras. Una de las razones detrás de los elevados índices de evasión es la reducida eficiencia con la que opera la administración tributaria”²⁰.

En este contexto se enmarcan tanto la Ley de Financiamiento como el presente Proyecto de Ley, que buscan el fortalecimiento de la DIAN y la reducción de la evasión.

¹⁹OECD Economic Surveys: Colombia 2015, OECD.

²⁰ Óp. Cit. Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015). *Informe final*, p. 19.

De acuerdo con la Comisión de Expertos, la entidad recaudadora de impuestos “es la empresa con el mayor número de clientes en cualquier país del mundo y **debe estar a la altura de esa posición**”²¹. En este orden de ideas, es crucial toda acción que permita fortalecer las capacidades de dicha entidad. Antes de la entrada en vigencia de la Ley de Financiamiento, esta entidad tenía una capacidad limitada en respuesta a brechas en capital humano y en la modernización de los sistemas de información. Por un lado, la comparación internacional con los países de la OCDE refleja que Colombia presenta bajos niveles de capital humano dedicado a la administración de aduanas e impuestos. Igualmente, el presupuesto promedio de estas entidades en los países de la OCDE asciende a 0,2% del PIB, mientras en el caso colombiano es de apenas la mitad. Esto en últimas dificulta cualquier actividad para contrarrestar la evasión de impuestos, por cuanto limita el personal y las herramientas de que se dispone para trabajar en el fortalecimiento de la administración tributaria.

La Ley de Financiamiento y el presente Proyecto de Ley introducen importantes medidas para abordar este problema, tales como el sistema específico de carrera administrativa de la DIAN para fortalecer institucionalmente a dicha Entidad. Por otra parte, dentro de estas iniciativas legislativas se destaca una mayor penalización a los que con dolo incurran en evasión de impuestos, así como a los asesores tributarios que facilitan este tipo de prácticas. En este sentido, se busca que la legislación en esta materia esté en línea con las mejores prácticas en los países de la OCDE, en los cuales se deja de forma explícita las sanciones por fraude fiscal y la evasión como un delito²².

Tanto la menor evasión que traerán consigo estas medidas, como la mayor formalización de la economía, derivada de la reducción en la carga tributaria empresarial y la introducción del Régimen SIMPLE, se traducen en una ampliación de la base gravable que incrementa el espacio fiscal para el Gobierno, al tiempo que permite mayores niveles de inversión y la provisión de más y mejores bienes públicos.

2.5. Otras modificaciones orientadas a mejorar la eficiencia del sistema tributario

Adicional a lo anteriormente expuesto, en la Ley de Financiamiento y este Proyecto de Ley se implementan otras modificaciones a la estructura tributaria del país con el fin de incrementar su eficiencia, al reducir las distorsiones que genera. En

²¹ *Óp. Cit.* Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015). *Informe final*, p. 19. Negrillas fuera del texto.

²² OECD Economic Surveys: Colombia 2015, OECD.

particular, se trata de la introducción del *IVA plurifásico para cervezas y gaseosas*, con lo cual se elimina un tratamiento preferencial que tenían estos productos, en términos de este impuesto, frente a todos los bienes y servicios que se encuentran gravados en todas las etapas de la cadena de valor.

Antes de la entrada en vigencia de la Ley de Financiamiento, las cervezas y las gaseosas tenían un régimen monofásico de IVA, en el cual solo estaba gravada la venta de estos productos en fábrica o al momento de su importación, y no en el resto de las transacciones que se dieran en la cadena de valor. Esto era una característica anómala, ya que todos los otros productos que se encuentran gravados con IVA, con la excepción de la gasolina y el ACPM²³, tienen un régimen plurifásico. Así, lo que estaba ocurriendo es que la tarifa efectiva de IVA que recaía sobre las cervezas y gaseosas era menor a la que tenían el resto de los bienes y servicios gravados a la tarifa general, pues no se estaban gravando las ventas correspondientes a la distribución y comercialización final de los productos. Con la introducción del régimen plurifásico para estos productos, que se realizó en la Ley de Financiamiento y se mantiene en este Proyecto de Ley, se elimina el tratamiento preferencial que tenían y se iguala la tarifa efectivamente pagada en su adquisición con la del resto de los bienes y servicios gravados a la tarifa general.

En suma, tanto la Ley de Financiamiento como el presente Proyecto de Ley son respuestas, que como se detallará más adelante en este documento, **ya reflejan resultados a problemas estructurales y apremiantes de la economía colombiana, siendo así fundamentales para mejorar la eficiencia de la estructura tributaria nacional con el fin de impulsar el emprendimiento, reducir la evasión y aumentar la equidad.**

3. CONTENIDO DE LA LEY

Como se ha indicado, el proyecto de ley tiene como propósito central mitigar algunas de las principales problemáticas de la estructura económica y tributaria del país; concretamente, potenciar el crecimiento económico y la inversión, fomentar la formalidad, reducir la evasión y mejorar la estructura impositiva en aras de una mayor progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de la mano de mejoras procedimentales y administrativas de la DIAN.

²³ En contraste con el caso de las cervezas y las gaseosas, el régimen bifásico de IVA al que son sujetos en la actualidad la gasolina y el ACPM se deriva de la alta regulación a la que está sometida su cadena de valor, incluyendo la regulación del precio final de venta al consumidor, junto con la multiplicidad de gravámenes a los que son sujetos. El régimen de estos productos es bifásico ya que están gravadas solamente la venta en fábrica y por parte del distribuidor mayorista.

Estos pilares se desarrollan a través de distintas medidas, las cuales se materializan en los siete (7) apartados (títulos) que componen el articulado. A continuación, se presenta una breve descripción de cada uno de éstos, así:

3.1. Impulsar el crecimiento sostenido

Como se ha señalado, el Proyecto de Ley busca proveer un marco normativo adecuado para que las empresas nacionales se encuentren en mejores condiciones para hacer frente a la competencia de un mercado mundial crecientemente integrado. Uno de los principales factores que impacta negativamente el desempeño empresarial, es la alta tasa efectiva de tributación que enfrentan las firmas colombianas²⁴. Esto crea presiones sobre su estructura financiera que desincentivan la inversión, la innovación y el desarrollo, a la vez que limita el crecimiento económico.

A este problema contribuyen diferentes factores: i) la tasa estatutaria de renta para personas jurídicas, ii) el esquema de depuración de la renta que no permite deducir la totalidad de tributos pagados, y iii) la existencia de múltiples gravámenes, tanto del nivel central como territorial, que encarecen la operación de las empresas.

El conjunto de medidas que se proponen en este Proyecto de Ley busca aliviar la carga tributaria a través de cuatro medidas que permitan fomentar la actividad económica y el empleo: i) reducción de la tasa estatutaria de renta, ii) Descuento en el impuesto de renta sobre el monto pagado de Impuesto de Industria y Comercio (ICA), iii) Descuento al IVA pagado en la adquisición de bienes de capital y iv) La reducción y eventual eliminación de la renta presuntiva²⁵. Adicionalmente, la Ley contempla un régimen amigable para que las compañías y los capitales se establezcan en Colombia. Finalmente, se amplían las posibilidades de que las empresas realicen inversiones bajo el esquema de obras por impuestos.

A continuación, se presenta en detalle el conjunto de medidas para impulsar el crecimiento sostenido:

3.1.1. Impuesto sobre la renta a personas jurídicas

En primer lugar, se propone la reducción de la tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos

²⁴ Revisar sección *Moderación de la carga tributaria empresarial para impulsar el crecimiento económico*.

²⁵ Este descuento ya aplica para 2019, dado que la Ley de Financiamiento 1943 de 2018 estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2019.

permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras con o sin residencia en el país, al pasar al 32% para el año gravable 2020, al 31% para el año gravable 2021 y al 30% a partir del año gravable 2022.

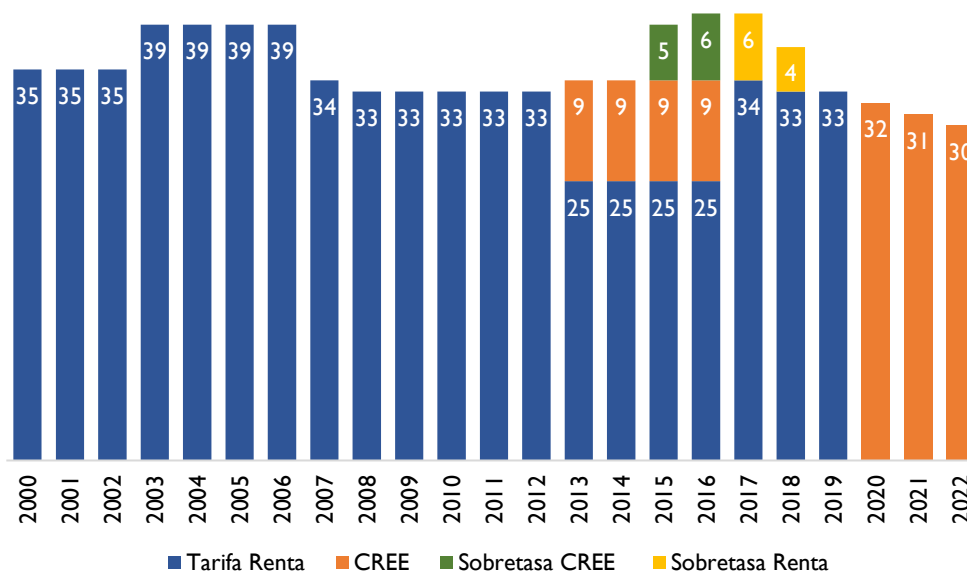
En materia de rentas exentas, se limitan a las establecidas en el artículo 235-2 del E.T., con algunas excepciones. Se destaca dentro de estos beneficios: i) el incentivo tributario para empresas de economía naranja por un término de 7 años, para las actividades que se encuentren dentro de la lista establecida en la norma; ii) el incentivo tributario para el desarrollo del campo colombiano, que se otorga por un término de 10 años a las rentas provenientes de inversiones que incrementen la productividad en el sector agropecuario; iii) se mantienen las asociadas a la vivienda de interés social y la vivienda de interés prioritario y el incentivo tributario a las creaciones literarias de la economía naranja, contenidas en el artículo 28 de la Ley 98 de 1993, entre otras medidas.

En 2016 el 77% del recaudo del impuesto a la renta proviene de personas jurídicas, mientras que el promedio de América Latina se ubica en 57% y el de los países de la OCDE en 30%. Lo anterior refleja que el recaudo del impuesto de renta en Colombia recae mucho más en las empresas, y no en las personas naturales, en comparación a sus pares de la región y los países de la OCDE, lo cual limita la inversión y el crecimiento económico.

A pesar de que en los últimos años se ha avanzado en la reducción de la tarifa nominal del impuesto sobre las empresas, ésta sigue siendo elevada²⁶ al compararse con otras economías. Sin duda, este hecho afecta las decisiones de inversión al mismo tiempo que reduce la productividad del sector empresarial en Colombia, teniendo en cuenta que, en países similares de la región, como por ejemplo Chile y Perú, la tarifa es inferior. Como se señaló, el Gobierno Nacional propone reducir la tarifa nominal de renta a las empresas desde 33% a 30% de forma gradual (Gráfico 8), lo cual ubicaría a Colombia en un nivel más cercano al promedio de las principales economías de América Latina.

²⁶ Referencia a la tarifa que tenía el país antes de la aprobación de la Ley 1943 de 2018, de acuerdo con las disposiciones de la Ley 1819 de 2016 (Reforma Tributaria de 2016).

Gráfico 8. Tarifa de renta (y complementarios) para personas jurídicas.



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3.1.2. Impuesto de Industria y Comercio (ICA)

El impuesto de Industria y Comercio (ICA) es un impuesto de carácter municipal cuyo hecho generador son las actividades económicas industriales, comerciales y financieras, por lo que su base gravable la conforman los ingresos operacionales de las actividades económicas. Su base tarifaria es decretada por la Nación de acuerdo con las actividades económicas, por medio de intervalos de tarifas dentro de los cuales los municipios pueden ubicar sus propias tarifas.

Además de la complejidad en la estructura tributaria de cada entidad territorial, el ICA, debido a su carácter de gravar actividades económicas dentro de una jurisdicción territorial, supone varios problemas en materia de territorialidad, debido a la incertidumbre acerca de cuál es la entidad territorial en la que se deben pagar los impuestos, principalmente en actividades que no cuentan con establecimiento físico u operan a lo largo del país en más de un municipio. Esta problemática también genera una convergencia de ingresos hacia las territorialidades más importantes del país (Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cartagena), ya que existen incentivos de aglomeración económica en estas jurisdicciones, así las tarifas sean muy altas.

La evidencia internacional sobre este tipo de impuestos territoriales, cuya base gravable son los ingresos brutos, ha demostrado que son ineficientes y distorsionan

el mercado. Ejemplos de ello son Austria, Francia y España, países en los que estos gravámenes territoriales han sido objeto de reforma y/o de eliminación (Universidad del Rosario, 2015). Un caso similar al colombiano es el Impuesto a las Actividades Económicas de España, el cual tiene una naturaleza parecida en lo que respecta a la base gravable y el hecho generador, padeciendo las mismas problemáticas al gravar la renta presuntiva (Quiñones, 2010).

En 2015, la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria analizó precisamente las problemáticas en torno al ICA:

“el diseño actual del impuesto de industria y comercio castiga de manera fuerte la eficiencia económica por los efectos cascada que conlleva. Así mismo, la multiplicidad de actividades gravadas, tarifas, bases y calendarios hace que los costos de cumplimiento del impuesto sean elevados. Por último, la falta de claridad en la definición de territorialidad hace que el impuesto carezca de equidad, lo que genera disputas entre regiones” (2015, Bonilla, et al.)

Con el fin de disminuir la carga tributaria efectiva de las empresas, sin afectar los recursos de las administraciones locales, el Gobierno Nacional propone hacer descontable del impuesto de renta el 50% del impuesto del ICA para 2020 y 2021, y a partir de 2022 el 100%. Esta medida contribuirá a la simplificación y a la formalización empresarial a lo largo y ancho del país.

3.1.3. IVA pagado en la importación formación, construcción o adquisición de activos fijos reales productivos

La Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, en su informe de 2015, determinó que, dado que el IVA se establece sobre el consumo, la imposibilidad de descontar plenamente el IVA en la compra de los bienes de capital, encarece y castiga de manera importante la inversión. Bajo esta circunstancia, el IVA sobre estos bienes representa un costo adicional para las empresas, que afecta su productividad.

La literatura económica ha profundizado en el efecto que tiene sobre la inversión gravar con impuestos indirectos los bienes de capital. De acuerdo con Ebril et al. (2001), este impuesto distorsiona las decisiones de producción de los empresarios, fomentando la implementación de métodos menos intensivos en capital y/o alterando los precios relativos de los bienes más intensivos en capital. En particular, lo que puede ocurrir es que el productor traslada ese mayor costo al precio del producto final, con el fin de recuperar en el tiempo esperado su inversión. Sin

embargo, esto está sujeto a las características de la empresa, en cuanto a tamaño, poder de mercado y elasticidad precio de la demanda del bien que produce. Si las condiciones de mercado impiden que el costo se pueda trasladar al precio, es posible que la inversión no se lleve a cabo.

Para el caso de Colombia, Parra (2008) lleva a cabo una evaluación del efecto que tuvo el descuento especial de IVA sobre la inversión en maquinaria industrial en Colombia en el periodo 2003-2005. La medida consistía en que el IVA pagado podía ser llevado como impuesto descontable en el siguiente periodo al hecho económico. El autor encuentra que, en promedio, las firmas que utilizaron dicho beneficio realizaron una inversión mayor en un 45,7% frente a las empresas manufactureras que no hicieron uso de este. Adicionalmente, las empresas grandes, de acuerdo con el valor de sus activos, realizaron mayores inversiones que las demás firmas, aun cuando las benefició a todas en diferentes proporciones. En conclusión, la medida establecida tuvo efectos positivos sobre la inversión, debido a que redujo los costos que estas enfrentaban.

Por lo tanto, se propone que el IVA por la adquisición de bienes de capital sea 100% descontable del impuesto de renta, con lo cual se desmontará uno de los desincentivos más gravosos para la inversión en bienes de capital, tal y como sucede en los países que compiten con Colombia como receptores de inversión del exterior o doméstica.

3.1.4. Renta presuntiva:

En muchos casos, las firmas que se encuentran en etapa de crecimiento y consolidación de su proyecto productivo enfrentan pérdidas de manera transitoria, mientras logran entrar a nuevos mercados, conseguir clientes, hacerse conocer y montar sus operaciones. Las empresas que se encuentran en esta situación en teoría no pagarían impuesto de renta, ya que estarían obteniendo pérdidas y no tienen utilidades. Sin embargo, estas empresas se ven obligadas a pagar este tributo por medio de la renta presuntiva, el cual es un mecanismo que calcula la renta líquida con base en una presunción del rendimiento mínimo que debe tener el patrimonio. Así, este concepto se basa en el supuesto de que el patrimonio que posee un contribuyente debe tener una rentabilidad mínima y no puede ser capital improductivo, y que por lo tanto esta aproximación a la rentabilidad mínima se debe tener en cuenta para el cálculo de la base gravable del impuesto de renta. Así, en caso de tener pérdidas, una firma paga por concepto de impuesto de renta lo correspondiente a la renta presuntiva.

Esta disposición genera costos particularmente altos para los emprendimientos y las firmas jóvenes, ya que las obliga a asumir un pago de impuestos particularmente alto, dada su rentabilidad. Además, impone una presión considerable sobre el flujo de caja, cuando precisamente están obteniendo pérdidas y, por ser empresas jóvenes, en general no tienen acceso al sistema financiero, y las fuentes de recursos que tienen disponibles corresponden al patrimonio de la empresa. Considerando estas implicaciones de la renta presuntiva, se plantea la reducción de la tasa de renta presuntiva para 2020 a 1,5% y su eliminación a partir de 2021, lo cual representa un alivio importante para los emprendimientos, al reducir la carga tributaria excesiva que enfrentaban y que imponía costos significativos sobre su formalización.

3.1.5. Régimen Holding:

La competitividad fiscal de los países es un factor definitivo para la atracción de capitales en un mundo cada vez más globalizado. Actualmente las rentas y los empleos se ubican en las jurisdicciones más favorables debido a los altos índices de movilidad que permite la tecnología. La reforma tributaria aprobada en Estados Unidos el 23 de diciembre de 2017 mediante el Tax Cuts and Jobs Act (TCJA) es un claro ejemplo de la reciente tendencia de introducir regímenes y normas para incentivar la repatriación de capitales y casas matrices. Adicionalmente, la tendencia internacional en materia de tributación de las distribuciones corporativas es la adopción del principio de territorialidad en la renta.

En este orden de ideas, se propone adoptar un régimen de Compañías Holding Colombianas (CHC), que consiste en que los dividendos o participaciones distribuidas por entidades no residentes en Colombia a una Compañía Holding Colombiana estarán exentos del impuesto sobre la renta y se declararán como rentas exentas de capital. Lo anterior incrementa la competitividad relativa del país para atraer este tipo de inversiones.

3.1.6. Obras por impuestos:

Como medida para el impulso del crecimiento de los municipios definidos como las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado – ZOMAC, el gobierno busca generar nuevos incentivos para llevar la inversión directa en la ejecución de proyectos de trascendencia económica y social que se relacionen con agua potable y saneamiento básico, energía, salud pública, educación pública, bienes públicos rurales, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales, tecnologías de la información y comunicaciones, infraestructura de transporte, infraestructura productiva e infraestructura cultural, entre otros.

De esta manera, las personas naturales o jurídicas obligadas a llevar contabilidad, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que en el año o período gravable inmediatamente anterior hayan obtenido ingresos brutos iguales o superiores a treinta y tres mil seiscientos diez (33.610) UVT, podrán celebrar convenios con las entidades públicas del nivel nacional, por los que recibirán a cambio títulos negociables para el pago del impuesto sobre la renta. Los compromisos de inversión adquiridos en estos convenios no podrán superar el treinta por ciento (30%) del patrimonio contable del contribuyente.

3.1.7. Mega-inversiones

En materia de Mega-inversiones, el proyecto de ley contempla para los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que generen al menos 250 nuevos empleos directos y realicen nuevas inversiones dentro del territorio nacional con valor igual o superior 30.000.000 UVT en cualquier actividad industrial, comercial y/o de servicios, una tarifa preferencial a título de dicho impuesto del 27%. Estos contribuyentes no estarán sujetos al sistema de renta presuntiva, ni al impuesto al patrimonio, entre otros beneficios, siempre que cumplan con los parámetros establecidos en la norma.

También podrán optar por suscribir contratos de estabilidad tributaria sobre los nuevos proyectos de Mega-Inversiones, bajo el cumplimiento de determinados requisitos, a fin de garantizar la estabilidad en la aplicación de los comentados beneficios.

3.1.8 Gravamen a los movimientos financieros

Se propone modificar el inciso primero del numeral 11 y el numeral 21 del artículo 879 del Estatuto Tributario, referente a las exenciones del gravamen a los movimientos financieros –GMF, con el fin de Incluir como exención del GFM los créditos externos desembolsados en moneda legal por agentes no residentes, de acuerdo con la regulación cambiaria vigente, con el fin de establecer que cuando el acreedor sea un no residente en términos de la regulación cambiaria, el desembolso del crédito estará exento de dicho impuesto. Lo anterior, para igualar las condiciones frente a los acreedores residentes frente a los acreedores residentes. Por lo tanto se propone incluir como exención del GFM los créditos externos desembolsados en moneda legal por agentes no residentes, de acuerdo con la regulación cambiaria vigente, con el fin de establecer que cuando el acreedor sea un no residente en términos de la regulación cambiaria, el desembolso del crédito estará exento de dicho impuesto.

3.2. Medidas para combatir la evasión y el abuso en materia tributaria

Como se señaló al inicio de la presente exposición de motivos, las prácticas de evasión y abuso en materia tributaria, incluyendo las conductas elusivas, tienen un impacto adverso en el sistema tributario colombiano, por cuanto implican un menor recaudo fiscal, una mayor tasa impositiva para aquellos sectores que se encuentran dentro de la formalidad, erosionan la base gravable, deslegitiman a nuestras instituciones y disminuyen la confianza de los contribuyentes en éstas.

En vista de lo anterior, el proyecto de ley incluye un conjunto de medidas dirigidas a combatir la evasión y el abuso en materia tributaria (cláusulas anti-evasión y anti-abuso), relacionadas con la determinación del impuesto sobre la renta en la venta de bienes y servicios, enajenaciones indirectas, establecimientos permanentes, entidades controladas del exterior, fondos de capital privado, entidades sin ánimo de lucro y responsabilidad solidaria, entre otros.

Adicionalmente, el proyecto de ley también incorpora, en el capítulo del impuesto sobre las ventas –IVA, una reformulación del sistema de facturación electrónica con el propósito de frenar los altos índices de conductas de evasión y abuso, y realizar las investigaciones pertinentes cuando se detecten comportamientos injustificados.

Al incorporar las cláusulas anti-abuso y limitaciones en cuestión, el costo de evadir y/o eludir es mayor, por lo que los incentivos para llevar a cabo estas conductas son menores.

3.2.1. Impuesto sobre la renta y complementarios

Uno de los pilares fundamentales del proyecto de ley, como se indicó, consiste en reducir, mitigar, combatir y penalizar prácticas que busquen disminuir, de forma injustificada, la carga impositiva en materia de renta. Por lo tanto, se incluyen cláusulas anti-elusivas respecto de ciertas transacciones que involucran la enajenación de bienes inmuebles y acciones en sociedades colombianas, así como la prestación de servicios.

En particular, se hace referencia a las modificaciones introducidas al artículo 90 del Estatuto Tributario, que establece reglas especiales en la enajenación de inmuebles para exigir a los intervinientes realizar las transacciones por sus valores reales. Así, dispone que no se aceptará un precio inferior al costo, al avalúo catastral ni el autoevalúo y, que los intervinientes deben declarar en la escritura pública, bajo la gravedad de juramento, que el valor por el cual se efectuó la operación es real, so pena de un incremento del impuesto sobre la renta y complementarios, el impuesto de registro, los derechos de registro y los derechos notariales.

A su turno, se prevé la reducción del porcentaje para determinar el valor que difiere notoriamente del valor comercial del 25% al 15%, con el fin de que vendedor y comprador determinen con mayor precisión la realidad del negocio.

En esta misma línea, se consagra la presunción sobre el precio de venta de acciones o cuotas de interés social de sociedades o entidades nacionales que no coticen en la Bolsa de Valores de Colombia o una de reconocida idoneidad internacional, la cual se extiende a la enajenación de derechos en vehículos de inversión. Específicamente, el precio de venta de las acciones o cuotas de interés no puede ser inferior a su valor intrínseco incrementado en un treinta por ciento (30%). También se establece la facultad de la DIAN para determinar el precio de venta, entre otros, con base en métodos de valoración técnicamente aceptados.

Por otra parte, el proyecto de ley incluye, como mecanismo de control a la elusión tributaria una norma sobre enajenaciones indirectas de sociedades o activos ubicados en el territorio nacional, con el fin de gravar las enajenaciones indirectas de activos subyacentes ubicados en Colombia, mediante la enajenación, a cualquier título, de acciones, participaciones, o derechos de entidades del exterior, tal como si la enajenación del activo subyacente se hubiera realizado directamente en Colombia.

Para efectos de la determinación de la renta bruta en las enajenaciones indirectas, el costo fiscal aplicable al activo subyacente, así como el tratamiento y condiciones tributarias será el que tenga el tenedor del activo subyacente como si lo hubiera enajenado directamente en el país y el precio de venta debe corresponder a su valor comercial de conformidad con el Estatuto Tributario.

La norma, a su vez contempla algunas excepciones cuando se trate de la transferencia indirecta de acciones inscritas en una Bolsa de Valores reconocida por una autoridad gubernamental o cuando el valor de los activos ubicados en Colombia represente menos del veinte por ciento (20%) de la totalidad de los activos de la entidad del exterior que está siendo enajenada. Para lograr dar aplicación a esta disposición, se establece una responsabilidad solidaria del comprador y de la subordinada del vendedor en territorio colombiano, según el caso, por las obligaciones tributarias derivadas de la venta indirecta que estén a cargo del vendedor, sin perjuicio del derecho a la acción de repetición contra este.

3.2.2. Establecimientos permanentes

La propuesta normativa incluye disposiciones dirigidas a combatir el abuso en materia tributaria a través de estructuras que involucran establecimientos permanentes o sucursales de entidades y personas extranjeras, las cuales

consisten en: i) la tributación de los establecimientos permanentes o sucursales sobre sus rentas de fuente mundial -no solo de fuente nacional-, de conformidad con los lineamientos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE y ii) la imposición de limitaciones a la procedencia de costos y gastos financieros atribuibles a los establecimientos permanentes o sucursales, cuando éstos no estuvieron sometidos a retención en la fuente.

3.2.3. Entidades controladas del exterior

El proyecto de ley contempla *presunciones de pleno derecho* para efectos de la aplicación del Régimen de Entidades Controladas del Exterior, con el propósito de determinar cuándo los ingresos de la ECE dan origen a rentas pasivas o a rentas activas.

3.2.4. Fondos de capital privado

Los fondos de capital privado son figuras de inversión que, en algunos casos, son utilizados de forma abusiva debido al otorgamiento del diferimiento de impuestos. En este orden de ideas, se mantiene la regla respecto al *diferimiento de impuestos solo para los fondos cerrados*, cuyas participaciones son negociadas en una bolsa de valores de Colombia o cuando las participaciones en el fondo no son poseídas en más de un veinte por ciento (20%) por un mismo beneficiario efectivo o grupo familiar, que tienen control o discrecionalidad sobre las distribuciones.

Si no se cumplen los anteriores requisitos, las rentas de los partícipes se causarán en el mismo ejercicio que son percibidas por el fondo y la retención en la fuente deberá practicarse conforme a las normas que son aplicables a los contratos de fiducia mercantil.

3.2.5. Entidades sin ánimo de lucro

El proyecto de ley incorpora la precisión sobre las *causales por las cuales las entidades sin ánimo de lucro pierden los beneficios* del Régimen Tributario Especial y el momento en que tendrá efecto la exclusión de dicho régimen.

3.2.6. Otras disposiciones para combatir la evasión y el abuso tributario

Son ampliamente conocidas diversas prácticas evasivas que incluso se han consolidado socialmente a pesar de su ilegalidad manifiesta y del grave perjuicio que causan tanto al Estado como a la misma sociedad. Al primero, en cuanto son mecanismos irregulares que causan una reducción muy significativa en los

recaudos y por tanto afectan el presupuesto para la atención de diversos temas de interés social y del funcionamiento estatal. Para la sociedad y particulares, porque el Estado tiene menores recursos para cumplir con sus obligaciones constitucionales lo que implica un menor nivel de realización de la cláusula de Estado Social de Derecho, lo cual innegablemente afecta a todos los colombianos.

Ahora bien, refiriéndonos concretamente a los asuntos de conocimiento de la jurisdicción penal, es claro que nuestra legislación contempla diversos tipos penales que sancionan diferentes conductas relacionadas con las obligaciones tributarias y las diferentes formas en que éstas pueden ser falseadas con fines ilegales.

Con ocasión de esas previsiones normativas las autoridades competentes, principalmente la UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, han hecho un esfuerzo significativo para modernizar y mejorar sus modelos de gestión y sistemas de seguimiento de ese tipo de actividades, lo cual ha permitido un incremento notable en la cantidad de noticias criminales al respecto, y gracias al apoyo de la Fiscalía General de la Nación, se ha logrado el desmantelamiento de estructuras criminales, el avance de los procesos judiciales penales en curso y las sentencias condenatorias correspondientes.

Ahora bien, con el fin de precisar legalmente algunas de las conductas punibles con mayor impacto y que claramente constituyen mucho más que una simple falsedad, de acuerdo con el principio de precisión en la descripción típica de la conducta punible, se hace necesario y urgente precisar el contenido y alcance del delito de “omisión de activos e inclusión de pasivos inexistentes”, así como adicionar otra conducta punible claramente individualizada denominada “Defraudación o evasión tributaria” (art. 434B ídem), que se corresponde con la obligación de luchar contra uno de los comportamientos irregulares más ampliamente difundidos en temas tributarios, posiblemente en función de la ausencia de sanciones serias al respecto y por la dificultad para materializar las establecidas en normas preexistentes.

Este cambio de perspectiva permite la configuración del reproche social y punitivo por parte del Estado colombiano a la realización de este tipo de conductas. La penalización de delitos fiscales es una medida indispensable para sancionar esta práctica común, lo cual redundara en un mayor cumplimiento y acatamiento de las normas tributarias, circunstancia que sin duda garantizará que los colombianos cumplan con su deber constitucional de “Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”, consagrado en el numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política.

Es necesario señalar que la tendencia internacional por parte de los estados se ha orientado a la consagración expresa en los códigos penales de delitos que

combatan la evasión fiscal, en ese sentido el presente proyecto de Ley constituye un avance del Estado colombiano pues en este se propone la creación del nuevo tipo penal de defraudación o evasión fiscal y al mismo tiempo se propone la modificación de varios elementos normativos del delito de omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes incorporado por la Ley 1819 de 2016.

En ese orden, se prevé la *penalización* a quienes con dolo incurran en evasión de impuestos, bajo la consagración explícita de las sanciones por fraude fiscal y evasión como delito.

Específicamente frente al delito de omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes se establece que el contribuyente que dolosamente omita activos o presente un menor valor de los activos declarados o declare pasivos inexistentes, en la declaración del impuesto sobre la renta, por un valor igual o superior a 5.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, y se liquide oficialmente por la autoridad tributaria un mayor valor del impuesto sobre la renta a cargo, será sancionado con pena privativa de la libertad de 48 a 108 meses de prisión y multa del 20% de los activos omitidos, del valor del pasivo inexistente o de la diferencia del valor del activo declarado por un menor valor. Se establecen supuestos de hecho bajo los cuales se endurecen las penas dependiendo del menor valor de los activos declarados o del pasivo inexistente. También se establecen las condiciones bajo las cuales se puede extinguir la acción penal.

Frente a la defraudación o evasión tributaria, el proyecto señala que siempre que la conducta no constituya otro delito sancionado con pena mayor, el contribuyente que dolosamente, estando obligado a declarar no declare, o que en una declaración tributaria omita ingresos, o incluya costos o gastos inexistentes, o reclame créditos fiscales, retenciones o anticipos improcedentes, y se liquide oficialmente por la autoridad tributaria un mayor valor del impuesto a cargo por un valor igual o superior a 250 salarios mínimos legales mensuales vigentes e inferior a 2500 salarios mínimos legales mensuales vigentes, el contribuyente será sancionado con pena privativa de la libertad de 36 a 60 meses de prisión y multa del cincuenta por ciento (50%) del mayor valor del impuesto a cargo determinado. Así como en el caso anterior, la norma prevé supuestos de hecho bajo los cuales se endurecen las penas y las causales para la extinción de la acción penal.

Por otra parte, dentro de este capítulo, el proyecto de ley contempla la responsabilidad solidaria con el contribuyente para el pago de impuestos, en los siguientes dos casos adicionales:

- a. Para las personas o entidades que hayan sido parte en negocios con propósitos de evasión o de abuso, por los impuestos, intereses y sanciones dejados de recaudar por parte de la Administración Tributaria.

- b. Para quienes custodien, administren o de cualquier manera gestionen activos en fondos o vehículos utilizados por sus partícipes con propósitos de evasión o abuso.

Para garantizar el derecho de defensa en los casos de solidaridad, la Administración deberá notificar las actuaciones a los deudores solidarios.

Adicionalmente, se establece que los auxiliares de la justicia que actúen como liquidadores o interventores en procesos concursales responderán patrimonialmente de manera subsidiaria por las sumas que se llegaren a liquidar respecto de periodos posteriores a su posesión.

3.3. Impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación –SIMPLE– para la formalización y la generación de empleo

Como se ha señalado, este impuesto tiene como fin reducir el costo que generan las obligaciones tributarias y simplificar su cumplimiento para los contribuyentes que voluntariamente se acojan a este régimen, y de esta manera impulsar la formalidad. El régimen SIMPLE es un modelo de tributación opcional de determinación integral, de causación anual y pago bimestral por medio de anticipos, que sustituye el impuesto sobre la renta y complementarios, e integra el impuesto al consumo (en el caso de los servicios de expendio de comidas y bebidas) y el impuesto de industria y comercio consolidado, a cargo de los contribuyentes que opten voluntariamente por acogerse al mismo. Adicionalmente, para las actividades de tiendas pequeñas, mini-mercados, micro-mercados y peluquerías, el impuesto SIMPLE también incluye el IVA a cargo del contribuyente. Las contribuciones a pensiones, a su vez, serán descontables del régimen SIMPLE, una vez se hayan hecho las contribuciones correspondientes por este concepto. Las provisiones de este nuevo régimen aplican para contribuyentes con ingresos inferiores a 80.000 UVT²⁷.

Así, este nuevo régimen simplifica el esquema de tributación y el cumplimiento de las obligaciones de pago de pensiones para las empresas constituidas como personas naturales o jurídicas, cuyos ingresos se encuentren en el rango aplicable. Adicionalmente, el Régimen SIMPLE reduce las obligaciones tributarias a cargo de los contribuyentes, en particular los de menores ingresos. Lo anterior se traduce en un ahorro para las empresas pues permite realizar múltiples trámites en uno solo, y acceder a diferentes canales de pago para atender sus obligaciones, además de garantizar la priorización del pago de seguridad social en pensiones por parte del empleador.

²⁷ Este rango de ingresos cubre al 99% de los establecimientos de la encuesta de microestablecimientos del DANE.

La tarifa del impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación - SIMPLE dependerá de los ingresos brutos anuales y de la actividad empresarial, tal y como se presenta a continuación.

Tabla 1. Tarifa SIMPLE consolidada (% de los ingresos brutos)

Ingresos brutos anuales		Tiendas pequeñas, mini-mercados, micro-mercados y peluquería	Actividades comerciales al por mayor y detal, entre otros ²⁸	Servicios profesionales, consultoría y científicos en lo que predomine el factor intelectual sobre el material	Actividades de expendio de comidas y bebidas, y actividades de transporte*
Min UVT	Max UVT				
0	6.000	2,0	1,8	4,9	3,4
6.000	15.000	2,8	2,2	5,3	5,3
15.000	30.000	8,1	3,9	7,0	7,0
30.000	80.000	11,6	5,4	8,5	8,5

*Cuando se presten servicios de expendio de comidas y bebidas, se adicionará la tarifa de 8% por concepto de impuesto al consumo a la tarifa SIMPLE consolidada

Fuente: DIAN y Ministerio de Hacienda y Crédito Público

De esta manera, a través de esta medida se pretende disminuir los costos de la formalidad tributaria y laboral para incrementar la formalidad en estas dimensiones, y que así se generen impactos positivos sobre la productividad agregada y el crecimiento económico. Particularmente, el aumento en los niveles de formalidad empresarial genera un círculo virtuoso en la política tributaria. A mayores niveles de formalidad tributaria, mayor será el número de empresas que pagan sus obligaciones tributarias, lo que implica un aumento en el recaudo, y posibilita la disminución de impuestos o tasas. Por otra parte, frente a mayores niveles de formalidad laboral, menores serán los gastos del Gobierno asociados al pago de servicios subsidiados.

²⁸ Servicios técnicos y mecánicos en los que predomina el factor material sobre el intelectual, los electricistas, los albañiles, los servicios de construcción y los talleres mecánicos de vehículos y electrodomésticos; actividades industriales, incluidas las de agroindustria, mini-industria y micro-industria; actividades de telecomunicaciones y las demás actividades no incluidas en los demás numerales.

3.4. Medidas de seguridad jurídica, simplificación y facilitación

El proyecto de ley incluye reformas al procedimiento tributario. Los cambios introducidos simplifican y especifican trámites para otorgar seguridad jurídica y facilitar la interacción entre la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y los administrados, y facultan al Presidente para expedir el Sistema Específico de Carrera Administrativa de los servidores públicos de la DIAN, entre otros.

3.4.1 Notificación electrónica

Concretamente, el proyecto de ley incorpora modificaciones a los mecanismos de notificación electrónica con el propósito de disminuir las cargas procesales y económicas a cargo de la Administración Tributaria, y agilizar los procesos en cabeza de ésta.

3.4.2 Facturación electrónica

En el mismo sentido, el proyecto de ley incluye ajustes al régimen de facturación electrónica y la racionalización del régimen sancionatorio, de tal forma que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN logre implementar a cabalidad la facturación electrónica.

De esta manera, incluye, entre otros aspectos: i) la obligación para los contribuyentes inscritos en el régimen SIMPLE de emitir facturas electrónicas, y ii) la racionalización de la imposición de sanciones a proveedores autorizados y tecnológicos.

Los anteriores objetivos se enmarcan en el programa de fortalecimiento de la Administración Tributaria y, adicionalmente, buscan dar cumplimiento al principio de eficiencia que debe regir el sistema fiscal colombiano.

Conciliación, terminación por mutuo acuerdo, favorabilidad en etapa de cobro y beneficios temporales de las entidades territoriales

A través del proyecto de la ley, se faculta a la DIAN para realizar conciliaciones de los procesos en materia tributaria, aduanera y cambiaria que cursan ante la jurisdicción contencioso-administrativa, siempre y cuando paguen el 100% del impuesto en discusión. En el caso que se debatan exclusivamente sanciones, la conciliación operará, siempre y cuando el contribuyente pague la sanción reducida actualizada.

El acta de conciliación debe emitirse y ser aceptada por la autoridad judicial respectiva durante el año 2020, dentro de los plazos establecidos para el efecto.

Así mismo, se faculta a la Administración Tributaria para que termine los procesos administrativos, siempre y cuando el contribuyente pague el 100% del impuesto a cargo y las sanciones e intereses reducidas. En los casos de los actos administrativos que liquiden exclusivamente sanciones, la terminación por mutuo acuerdo opera con el pago de la sanción reducida.

El acta que aprueba la terminación por mutuo acuerdo pone fin a la actuación administrativa respectiva, y con la misma se entienden extinguidas las obligaciones contenidas en el acto administrativo objeto de transacción.

No podrán acceder a los comentados beneficios los deudores que hayan suscrito acuerdos de pago con fundamento en disposiciones anteriores, que se encuentren en mora frente a las respectivas obligaciones.

Así mismo, las referidas facultades se extienden a los entes territoriales, de acuerdo con sus competencias, y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP, frente a las sanciones e intereses derivados de los procesos respectivos, en los mismos términos descritos.

Por su parte, también se autoriza a la DIAN para aplicar el principio de favorabilidad en etapa de cobro, a solicitud del contribuyente, siempre que este pague la totalidad del tributo a cargo, los intereses a que haya lugar y la sanción reducida actualizada. Lo anterior con el propósito de que los contribuyentes, declarantes, agentes retenedores, responsables, deudores solidarios, deudores subsidiarios y garantes puedan beneficiarse de las reducciones a sanciones establecidas mediante la Ley 1819 de 2016, cuando cuenten con un título ejecutivo en su contra.

La solicitud de aplicación del principio de favorabilidad en etapa de cobro debe realizarse y ser resuelta durante el año 2020, dentro de los plazos establecidos para el efecto. Esta facultad también se extiende a los entes territoriales, de acuerdo con sus competencias.

Al mismo tiempo, se faculta a los entes territoriales para conceder beneficios temporales en el pago de los intereses moratorios generados en el no pago de conceptos de naturaleza no tributaria, siempre que el interesado cancele la totalidad del capital adeudado y el porcentaje restante de los intereses moratorios.

3.4.3 Conciliación, terminación por mutuo acuerdo, favorabilidad en etapa de cobro y beneficios temporales de las entidades territoriales

A través del proyecto de la ley, se faculta a la DIAN para realizar conciliaciones de los procesos en materia tributaria, aduanera y cambiaria que cursan ante la jurisdicción contencioso-administrativa, siempre y cuando paguen el 100% del impuesto en discusión. En el caso que se debatan exclusivamente sanciones, la conciliación operará, siempre y cuando el contribuyente pague la sanción reducida actualizada.

El acta de conciliación debe emitirse y ser aceptada por la autoridad judicial respectiva durante el año 2020, dentro de los plazos establecidos para el efecto.

Así mismo, se faculta a la Administración Tributaria para que termine los procesos administrativos, siempre y cuando el contribuyente pague el 100% del impuesto a cargo y las sanciones e intereses reducidas. En los casos de los actos administrativos que liquiden exclusivamente sanciones, la terminación por mutuo acuerdo opera con el pago de la sanción reducida.

El acta que aprueba la terminación por mutuo acuerdo pone fin a la actuación administrativa respectiva, y con la misma se entienden extinguidas las obligaciones contenidas en el acto administrativo objeto de transacción.

No podrán acceder a los comentados beneficios los deudores que hayan suscrito acuerdos de pago con fundamento en disposiciones anteriores, que se encuentren en mora frente a las respectivas obligaciones.

Así mismo, las referidas facultades se extienden a los entes territoriales, de acuerdo con sus competencias, y a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP, frente a las sanciones e intereses derivados de los procesos respectivos, en los mismos términos descritos.

Por su parte, también se autoriza a la DIAN para aplicar el principio de favorabilidad en etapa de cobro, a solicitud del contribuyente, siempre que este pague la totalidad del tributo a cargo, los intereses a que haya lugar y la sanción reducida actualizada. Lo anterior con el propósito de que los contribuyentes, declarantes, agentes retenedores, responsables, deudores solidarios, deudores subsidiarios y garantes puedan beneficiarse de las reducciones a sanciones establecidas mediante la Ley 1819 de 2016, cuando cuenten con un título ejecutivo en su contra.

La solicitud de aplicación del principio de favorabilidad en etapa de cobro debe realizarse y ser resuelta durante el año 2020, dentro de los plazos establecidos para el efecto. Esta facultad también se extiende a los entes territoriales, de acuerdo con sus competencias.

Al mismo tiempo, se faculta a los entes territoriales para conceder beneficios temporales en el pago de los intereses moratorios generados en el no pago de conceptos de naturaleza no tributaria, siempre que el interesado cancele la totalidad del capital adeudado y el porcentaje restante de los intereses moratorios.

3.4.4 Facultades extraordinarias

Con estricto acatamiento a lo dispuesto por el artículo 150, numeral 10 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional solicita se le concedan facultades extraordinarias para la expedición del Nuevo Sistema Específico de Carrera Administrativa para los servidores públicos de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – U.A.E. DIAN - y para la expedición de las normas que regulan la gestión y administración del talento humano de esa entidad.

El Congreso de la República está autorizado para conceder las facultades extraordinarias que se solicitan, como pasa a explicarse:

a) El artículo 150- numeral 10- de la Constitución Política señala:

“ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones

(...)

10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.

Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos.”

De la lectura de la disposición transcrita se advierte que lo relativo a la carrera administrativa no corresponde a ninguno de aquellos asuntos que la noma superior prohíbe ser regulado través de normas con fuerza de ley.

b) El conceder facultades extraordinarias para regular asuntos de carrera administrativa ha sido objeto de pronunciamiento de la Corte Constitucional en el sentido declarar constitucionales las normas que las contienen, muestra de ello lo constituye la Sentencia C- 725 de 2000, cuya parte pertinente se transcribe:

“3.2. Las facultades extraordinarias para "crear la carrera administrativa especial" para los funcionarios de la DIAN, son constitucionales.

3.2.1. El artículo 79, numeral 2 de la Ley 488 de 1998, igualmente otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis meses contados a partir de la fecha de vigencia de dicha ley, para "crear la carrera administrativa especial" para los funcionarios de la DIAN.

3.2.2. A este respecto, encuentra la Corte que, si bien es verdad que la Constitución Política establece como regla general que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera, conforme lo consagra el artículo 125 de la Carta, y que para administrarla habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil, según lo prescrito en el artículo 130, es igualmente cierto que al lado de la carrera administrativa general existen otras "especiales", previstas también en la Carta para ciertos organismos del Estado, cual sucede con las Fuerzas Militares (artículo 217), la Policía Nacional (artículo 218, inciso tercero), la Fiscalía General de la Nación (artículo 253), la Rama Judicial (artículo 256 numeral 1), la Contraloría General de la República (artículo 268 numeral 10), y la Procuraduría General de la Nación (artículo 279).

3.2.3. Con todo, las carreras administrativas especiales a que se refiere la Constitución, no significan en modo alguno que al legislador le esté vedado el establecimiento de otras, de rango legal, atendida la naturaleza de las funciones que cumplen determinados entes administrativos. A este efecto, dijo esta Corporación en sentencia C-507 de 9 de noviembre de 1995, que: (...)

3.2.4. Conforme a lo expuesto en los numerales precedentes, ha de concluirse entonces que el legislador se encuentra autorizado por la Constitución para crear carreras administrativas especiales, dentro de la regla general de competencia que para "hacer las leyes" le confiere el artículo 150 de la Carta, atribución que puede desarrollar para hacer efectivos los principios que sobre la función administrativa establece el artículo 209 de la Constitución.

3.2.5. Del mismo modo, como quiera que el artículo 150 numeral 10 no prohíbe al Congreso otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República para el efecto, no se encuentra entonces que se vulnere la Constitución al conceder ese tipo de facultades al jefe del ejecutivo nacional para que, investido de ellas y como legislador extraordinario, expida las normas para "crear la carrera administrativa especial" de los funcionarios de la DIAN "en la cual se definan las normas que regulen la administración de personal" de esa entidad, como lo hace el artículo 79, numeral 2 de la Ley 488 de 1998."

Ahora bien, la solicitud de facultades extraordinarias le impone al Presidente de la República por ministerio de la Constitución Política, el exponer la necesidad o conveniencia pública de que se le concedan. A ello se procede, conforme a las consideraciones siguientes:

Ante los nuevos retos que debe asumir la UAE DIAN, como autoridad tributaria, aduanera y cambiaria, se requiere el fortalecimiento institucional de la U.A.E. DIAN que conlleva, de manera imprescindible, una reorganización de su carrera administrativa a efectos de ofrecer no sólo instrumentos administrativos y punitivos que sean viables en el desarrollo de las nuevas actividades tributarias, cambiarias y aduaneras, sino que requiere de un personal que tenga amplias competencias laborales y que tenga la capacidad de comprender desde el desarrollo de las funciones del empleo público respectivo la misión institucional que le corresponde a la Entidad. Así las cosas, una entidad tributaria eficaz no sólo requiere de la delimitación de nuevos impuestos, instrumentos de recaudo, fiscalización, liquidación, discusión y cobro de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias sino de instrumentos de gestión del talento humano que haga viable una correcta y efectiva aplicación de las normas.

Lo anterior unido a la necesidad de resolver la problemática que se ha generado en la gestión de talento humano de la UAE DIAN que se remonta al año 1999 derivada de la parálisis que se presentó en la carrera administrativa como consecuencia de la declaratoria de inexecutable del artículo 44 de la Ley 443 de 1998, por medio del cual se conformó la Comisión Nacional del Servicio Civil.

La Corte Constitucional en Sentencia C- 372 de 1999 - M.P. José Gregorio Hernández Galindo - en relación con este Órgano, entre otros aspectos, señaló: "La Comisión del Servicio Civil es, entonces, una sola y, a juicio de la Corte, no tiene un carácter de cuerpo asesor o consultivo del Gobierno ni de junta o consejo directivo de composición paritaria o con mayoría prevalente de los organismos estatales o de

los trabajadores, ni de las entidades territoriales en cabeza de sus autoridades. Se trata en realidad de un ente autónomo, de carácter permanente y de nivel nacional, de la más alta jerarquía en lo referente al manejo y control del sistema de carrera de los servidores públicos, cuya integración, período, organización y funcionamiento deben ser determinados por la ley. No hace parte del Ejecutivo ni de otras ramas u órganos del poder público y debe ser dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, para que pueda cumplir con eficiencia los cometidos constitucionales que le corresponden.”

Ante este pronunciamiento el Congreso de la República, en el año 2004 - 5 años después - mediante la Ley 909 de 2004 –artículos 7 y siguientes- integró la Comisión Nacional del Servicio Civil conforme a los lineamientos fijados por la Corte Constitucional, lo que representó que durante este lapso no se adelantaran concursos de mérito, lo que produjo el estancamiento de la carrera administrativa frustrando la posibilidad de promoción de los empleados públicos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, dado que la administración y vigilancia de su sistema específico de carrera en virtud del artículo 4 de la Ley 443 de 1998, le fue atribuido a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Debe señalarse que el artículo 4° de la Ley 909 de 2004, dispone que se entiende por sistemas específicos de carrera administrativa aquellos que en razón a la singularidad y especialidad de las funciones que cumplen las entidades en las cuales se aplican, contienen regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera administrativa en materia de ingreso, capacitación, permanencia, ascenso y retiro del personal y se encuentran consagradas en leyes diferentes a las que regulan la función pública.

Se estableció igualmente en el mismo artículo que la vigilancia de estos sistemas específicos corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil. Esta disposición fue demandada ante la Corte Constitucional, la cual tuvo que abordar dos problemas esenciales: si dentro de las atribuciones que le otorgan los artículos 125, 130 y 150 de la Constitución Política, el legislador puede crear o no sistemas específicos de carrera distintos del régimen general; y si al asignarle a la Comisión Nacional del Servicio Civil la vigilancia de los sistemas específicos de carrera excluyéndola de la administración de tales sistemas, se desconoce el mandato contenido en el artículo 130 de la Carta Política que le asigna a esta Comisión ambas funciones en relación con las carreras de los servidores públicos, con excepción de las que tengan carácter especial.

La Corte reiteró - Sentencia C-1230 de 2005 M.P. Rodrigo Escobar Gil - que el legislador, en virtud de los artículos 125 y 130 de la Constitución, tiene competencia

para crear sistemas específicos de carrera aplicables a determinadas categorías de servidores públicos, los cuales difieren de los sistemas especiales de origen constitucional, como los de las Fuerzas Militares, la Rama Judicial y la Procuraduría General, entre otros. De esta manera, existen tres categorías de sistemas de carrera: el general, regulado actualmente por la Ley 909 de 2004, los sistemas especiales previstos por el constituyente y los sistemas específicos creados por la ley. La Corporación precisó que la especificidad de tales sistemas radica exclusivamente en aquellos aspectos relacionados con la especial naturaleza de la entidad o la misión a su cargo.

Además, acorde con el mandato del artículo 130 de la Carta, que atribuye a un órgano autónomo tanto la administración como la vigilancia de las carreras de los servidores públicos, la Corte encontró que el legislador incurrió en una omisión contraria al ordenamiento superior, al reducir la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil a la vigilancia de las carreras específicas. De ahí que haya condicionado la exequibilidad del numeral 3) del artículo 4º de la Ley 909 de 2004 a que se entienda que la función de dicha Comisión también comprende la administración de los sistemas específicos de carrera.

El pronunciamiento de la Corte Constitucional conllevó que la Entidad debe someterse al procedimiento definido por la Comisión Nacional del Servicio Civil para los concursos de méritos

Adicional, la Corte Constitucional mediante las sentencias C- 1262 de 2005 y C- 285 de 2015, ésta como consecuencia lógica de la sentencia C- 1230 de 2005 líneas atrás citada, ha declarado inexecutable algunas disposiciones del Decreto Ley 765 de 2005, lo que exige que el estatuto normativo que contiene el sistema específico de carrera deba ser armonizado con los pronunciamientos de la Corte, y de esta manera reivindicar la especificidad del sistema de carrera que la ley históricamente le ha reconocido a la DIAN, en consideración a las especiales y delicadas funciones a su cargo.

La solicitud de estas facultades tiene como fundamento la trascendencia de la misión institucional que cumple en el Estado colombiano la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales UAE DIAN consistente en coadyuvar a garantizar la seguridad fiscal del estado colombiano, la protección del orden público económico nacional, mediante la administración y control al debido cumpliendo de las obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, así como la facilitación de las operaciones de comercio exterior en condiciones de equidad, transparencia y legalidad razón por la cual, dicho sea de paso, ha sido declarada servicio público esencial.

Como quiera que la muy delicada y especial función que se cumple por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – UAE DIAN - exige normas específicas que garanticen a la sociedad, al Estado en general y a los servidores públicos a ella vinculados, igualdad en el acceso a la función pública, transparencia, moralidad, eficiencia, respeto y garantía de los derechos de quienes a ella se vinculen y a quienes ya están vinculados a su servicio, todo lo cual exige una gestión y administración del talento humano que desarrolle en relación con esa entidad los contenidos normativos y los objetivos perseguidos por lo dispuesto en los artículos 125, 130 y 209 de la Carta Política, es entonces de alta conveniencia pública la expedición de las normas para las cuales se solicitan las facultades extraordinarias a que se refiere el presente proyecto de ley, pues la expedición de esas normas se hace indispensable para la optimización del cumplimiento de las funciones que para la seguridad económica y fiscal de Estado, el recaudo y la administración de los tributos públicos, así como el cumplimiento de las funciones del régimen aduanero requiere con urgencia el Estado colombiano.

La necesidad, conveniencia y urgencia de la expedición de las normas a que se ha hecho referencia, lleva entonces al Gobierno Nacional a formular esta solicitud de facultades extraordinarias “hasta por el término de seis meses”, conforme a lo dispuesto por el artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política, con lo cual, en desarrollo del principio de colaboración armónica de las ramas del poder público para la realización de los fines del Estado, actuarían en coordinación tanto el Congreso de la República como titular de la función legislativa como el Gobierno Nacional habilitado transitoriamente como legislador extraordinario.

En ese sentido, el proyecto de ley solicita el otorgamiento de las facultades extraordinarias, pero solamente por el término de un mes. Lo anterior, teniendo en cuenta que el Decreto Ley 1144 de 2019 fue expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 104 de la referida Ley, por lo que solo se requiere el tiempo necesario para reproducir el contenido de dicho decreto, que se considera pertinente ante la declaratoria de inexecutable de la Ley de Financiamiento.

3.5. Medidas para aumentar la progresividad del sistema tributario

3.5.1. Impuesto de renta para las personas naturales

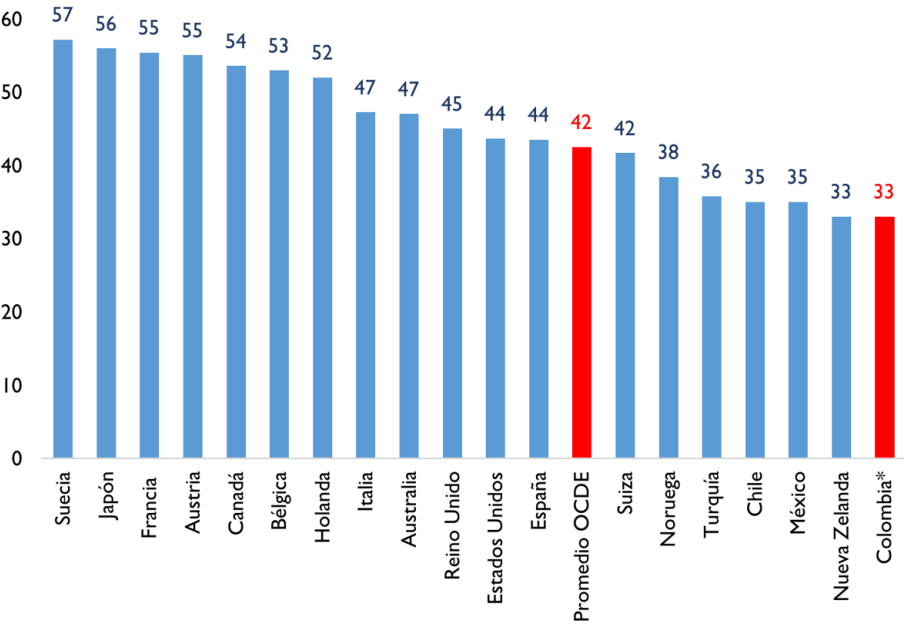
La estructura del impuesto de renta a personas naturales presenta retos en el sentido de equidad vertical y horizontal. En el sentido vertical, la estructura de tarifas marginales no guarda una relación con la capacidad de pago de las personas de

altos ingresos. En el sentido horizontal, el sistema de exenciones establece beneficios que no son uniformes para todos los contribuyentes, lo que ocasiona que personas con ingresos similares tengan cargas tributarias significativamente diferentes. Finalmente, el sistema de determinación de impuesto que discrimina por cédulas genera complejidades técnicas e inequidades tanto en el sentido vertical como en el horizontal.

La progresividad del impuesto de renta para las personas naturales se encuentra limitado por la estructura establecida para las tarifas marginales y por la tasa máxima con la que se grava a las personas de ingresos más altos. Para las rentas de trabajo y pensiones, de acuerdo con la Ley 1819 de 2016, se definían únicamente cuatro rangos de ingresos y los ingresos líquidos superiores a 4.100 UVTs son gravados a una tarifa del 33%, lo que limita el poder redistributivo del sistema tributario al no imponer tasas marginales más altas a aquellos agentes que tienen una mayor capacidad de pago.

Cuando se compara con estándares internacionales, se encuentra que la tarifa máxima colombiana es considerablemente inferior a la de los países pertenecientes a la OCDE (Gráfico 9). Incluso cuando se compara con nuestros pares, es posible identificar una brecha de 2pp con Chile y México, y de 9pp con el promedio de la OCDE, cuyos sistemas tributarios tienen un mayor poder redistributivo que el colombiano.

Gráfico 9. Tasa Máxima Impuesto de Renta Personas Naturales – 2018 (%)



Fuente: OECD (2018).

Con el fin de incrementar la equidad vertical del sistema, se propone crear tres nuevos rangos de tarifas marginales en la parte superior del esquema con el fin de gravar con tarifas más altas a las personas naturales de mayores ingresos (Tabla 2). De esta manera, se plantea que las personas que tengan ingresos líquidos entre 4.100 y 8.670 UVTs queden gravados con una tarifa del 33%, entre 8.670 y 18.970 UVTs al 35%, entre 18.970 y 31.000 UVTs al 37% y mayores a 31.000 UVTs al 39%. De esta manera, se incrementa la equidad vertical de este impuesto, ya que se incrementa el pago de impuestos para los contribuyentes con mayor capacidad de contribuir. Además, esto permite que la tarifa máxima para personas naturales esté en línea con el promedio de los países de la OCDE²⁹.

Tabla 2. Tarifas Marginales Impuesto de Renta Para Personas Naturales

Rangos UVT		Tarifa	Impuesto
Desde	Hasta	Marginal	
>0	1.090	0%	0
>1.090	1.700	19%	(Base Gravable en UVT menos 1.090 UVT) x 19%
>1.700	4.100	28%	(Base Gravable en UVT menos 1.700 UVT) x 28% + 116 UVT
>4.100	8.670	33%	(Base Gravable en UVT menos 4.100 UVT) x 33% + 788 UVT
>8.670	18.970	35%	(Base Gravable en UVT menos 8.670 UVT) x 35% + 2.296 UVT
>18.970	31.000	37%	(Base Gravable en UVT menos 18.670 UVT) x 37% + 5.901 UVT
>31.000	En adelante	39%	(Base Gravable en UVT menos 31.000 UVT) x 39% + 10.352 UVT

Fuente: DIAN y Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Por otro lado, la discriminación de rentas por cédulas establecida en la Ley 1819 de 2016 tiene un efecto negativo sobre las dos dimensiones de equidad, en la medida en que no se consideraban los ingresos totales para calcular el impuesto a cargo, sino que este se reparte en diferentes cédulas. Así, un contribuyente cuyo ingreso proviniera de una sola cédula terminaría pagando más que otro que tuviera el mismo ingreso, pero que proviniera de dos cédulas distintas (inequidad horizontal). Más aun, si el segundo contribuyente tuviera un ingreso superior al primero, podría

²⁹ Promedio de los países de la OCDE de la tarifa máxima del orden del 42%. Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria (2015).

terminar con un menor impuesto a cargo que el primero (inequidad vertical). Con el objetivo de solucionar parcialmente este punto débil de la legislación, la propuesta plantea agregar los ingresos en tres grupos de cedulas: i) rentas de trabajo, de capital y no laborales, ii) rentas de pensiones y iii) dividendos y participaciones. De forma que para cada grupo cédular, las rentas agregadas pueden ser sometidas a la estructura del impuesto de renta para personas naturales correspondiente. Con esta disposición, la estructura de este impuesto se vuelve más equitativa en las dos dimensiones discutidas anteriormente.

3.5.2. Impuesto al patrimonio

El impuesto al patrimonio es un instrumento que busca finalidades suplementarias al impuesto sobre la renta de personas naturales, ya que grava en mayor medida a los contribuyentes de mayor capacidad contributiva, aumentando la progresividad del sistema tributario. En este sentido, la aplicación conjunta del impuesto al patrimonio con el impuesto de renta acentúa su potencial redistributivo, por cuanto los patrimonios susceptibles de este impuesto corresponden a los de personas con la mayor riqueza.

En línea con la motivación expuesta anteriormente, en el presente Proyecto de Ley se plantea crear para los años gravables 2020 y 2021 un impuesto al patrimonio, con características idénticas al contemplado en la Ley de Financiamiento y al recaudado en el año gravable 2019. El impuesto se establece para las personas naturales, sucesiones ilíquidas y personas jurídicas extranjeras cuyo patrimonio líquido sea superior a \$5.000 millones, con una tarifa de 1%.

La base gravable del impuesto al patrimonio se define como el valor del patrimonio bruto poseído a 1° de enero de 2019, 2020 y 2021, menos las deudas a cargo, vigentes en esas fechas, determinado conforme a lo previsto en el Estatuto Tributario. Del valor así definido, el artículo propuesto permite la detracción de los siguientes valores:

- a. Solamente para las personas naturales, las primeras 13.500 UVT del valor patrimonial de su casa o apartamento de habitación donde efectivamente habita; por tanto, no quedan cobijados inmuebles de recreo, segundas viviendas u otro inmueble que no cumpla con tal condición.
- b. El 50% del valor patrimonial de los bienes objeto del impuesto complementario de normalización declarados en el año gravable 2019 y repatriados al país de forma permanente.

Adicionalmente, el proyecto de ley establece la prohibición de compensar, deducir o descontar el impuesto al patrimonio en el impuesto sobre la renta y complementarios u otros impuestos.

Finalmente, el impuesto al patrimonio se somete a las normas sobre declaración, pago, administración y control contempladas en los artículos 298, 298-1, 298-2 y demás disposiciones concordantes de dicho Estatuto.

3.5.3. Impuesto de renta sobre los dividendos

En materia del impuesto a los dividendos percibidos por personas naturales, la Ley de Financiamiento y este Proyecto de Ley avanzan con el objetivo de promover la progresividad a través de este impuesto siguiendo las recomendaciones de la Comisión de Expertos. De esta forma, se amplía el rango de ingresos para el cual se cobra el impuesto, a fin de que más personas realicen la contribución por este concepto. Así, el nivel de ingresos por dividendos a partir del cual se paga el impuesto de redujo de 600 a 300 UVT. Además, las dos tarifas vigentes de acuerdo con la Ley 1819 de 2016 (5% para ingresos entre 600 y 1.000 UVT, y 10% para ingresos superiores a 1.000 UVT) se reemplazan por una única tarifa de 15% sobre todos los ingresos gravados. De esta manera, el gravamen sobre estos ingresos se incrementa en línea con los estándares de la OCDE, que refleja una mayor contribución conforme es mayor la capacidad de pago.

En cuanto a las personas jurídicas, el proyecto de ley incluye el impuesto a los dividendos para sociedades nacionales, del 7,5% o la tarifa señalada en el artículo 240 del Estatuto Tributario, según se trate de dividendos provenientes de utilidades susceptibles de distribuirse como no gravadas o como gravadas, respectivamente.

Así mismo, prevé el aumento de las tarifas de dicho impuesto, del 5% al 7,5%, para las sociedades extranjeras y establecimientos permanentes, a fin de incrementar los ingresos tributarios por este concepto y unificar el tratamiento aplicable a los mencionados sujetos.

3.5.4. IVA plurifásico

La implementación de un régimen plurifásico de IVA para las cervezas y gaseosas tiene el objetivo de incrementar la equidad horizontal del sistema tributario y volver más eficiente la estructura de este impuesto. De esta forma, se elimina el tratamiento preferencial otorgado para estos productos en el cual solo estaba gravada la venta de estos productos en fábrica o al momento de su importación. La medida incluida en el presente Proyecto de Ley busca igualar la carga efectiva que

genera el IVA sobre su venta en comparación al resto de bienes y servicios gravados con la tarifa general, de forma que no existen tratamientos preferenciales y se aumenta la equidad del sistema.

3.6. Otras disposiciones

3.6.1 IVA

El proyecto de ley propone eliminar los dos regímenes del impuesto sobre las ventas (IVA), -el común y el simplificado-, estableciendo dos nuevos conceptos: *responsables y no responsables del IVA*. En ese sentido, se establecen los criterios para determinar la categoría de no responsables proponiendo la derogatoria del artículo 505 del Estatuto Tributario e incorporándolo como un nuevo párrafo en el artículo 437 del mismo estatuto.

A su vez se propone establecer algunas *medidas antiabuso* que mitiguen que ciertos contribuyentes eludan la obligación de ser responsable del impuesto sobre las ventas, tales como a) cancelación injustificada del establecimiento de comercio y la apertura de uno nuevo; b) fraccionamiento de la actividad empresarial en varios miembros de la familia. Dadas estas situaciones se propone que la DIAN de oficio pueda cambiar de régimen a aquellos contribuyentes que utilizan algunos esquemas nocivos para eludir la responsabilidad del impuesto sobre las ventas.

El articulado también *armoniza ciertos hechos económicos con los cambios que se proponen en el impuesto nacional al consumo*, tales como: a) modificar la venta de bienes inmuebles de gravados con IVA a la tarifa del 5% a bienes excluidos, y los que superen un valor de 26.800 UVT pasan a estar gravados con el impuesto nacional al consumo de bienes inmuebles, b) los servicios de alimentación institucional o alimentación a empresas, prestados bajo contrato (catering) modificarlos de servicios gravados a excluidos considerando que pasan a gravarse con impuesto nacional al consumo y c) el expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios, heladerías, fruterías, pastelerías y panaderías prestado a través de franquicias pasan de estar gravados con el impuesto nacional al consumo a estar gravados con el impuesto sobre las ventas a la tarifa general.

En materia de *tarifa de retención en la fuente* a título de IVA se establece una regla subsidiaria, con el fin de que aplique el 15% en los casos en que no se haya establecido una tarifa especial mediante decreto reglamentario.

3.6.2 Impuesto al consumo

Una propuesta muy importante frente a este tributo es el impuesto nacional al consumo en la venta de bienes inmuebles que superen la cuantía de 26.800 UVT (art. 512-22 del E.T.). En dicha norma se establece que el hecho generador corresponde a (i) la enajenación a cualquier título de los bienes inmuebles nuevos o usados con algunas excepciones y (ii) la cesión de derechos fiduciarios o fondos que no coticen en bolsa. Así mismo se señala que su mecanismo de recaudo es vía retención en la fuente a título del mismo impuesto y que la tarifa aplicable será del dos por ciento (2%), entre otros aspectos descritos en la norma propuesta.

Asimismo, se propone modificar el artículo 512-13 del E.T. con el fin de armonizar el lenguaje de no responsable del impuesto nacional al consumo, eliminando la terminología de régimen simplificado, adicionalmente se propone incorporar unos requisitos para ser no responsable de este impuesto.

3.6.3 Comisión de Estudio del sistema tributario territorial

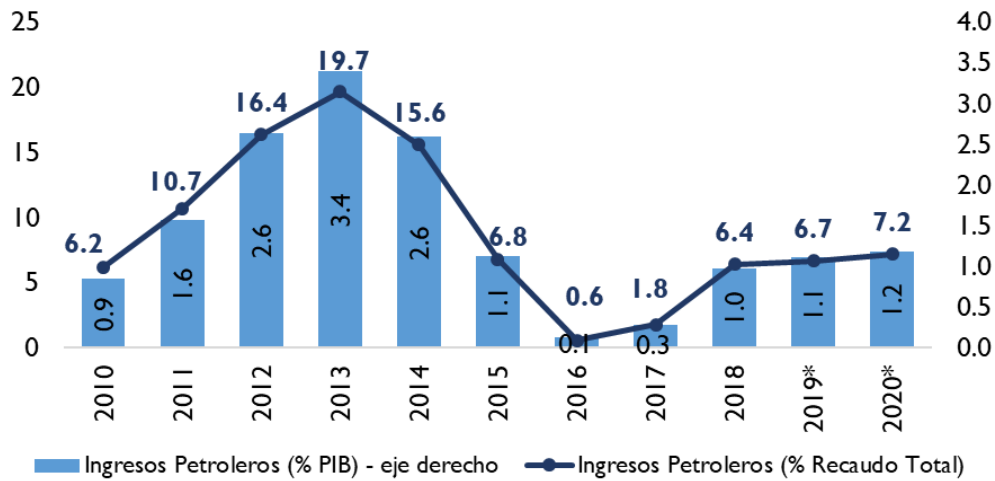
Con la finalidad de tener un sistema tributario territorial más eficiente, reactivar la economía de las regiones, y combatir la evasión y elusión fiscal, se propone continuar con el trabajo que ha venido adelantando la Comisión de Expertos ad honorem, creada en cumplimiento de lo establecido en el artículo 106 de la Ley 1943 de 2018, con el objeto de que la misma entregue al Ministro de Hacienda y Crédito Público, sus propuestas al régimen aplicable a los impuestos, tasas y contribuciones de carácter departamental, distrital y municipal, en un término máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la ley.

3.6.4 Coberturas de petróleo

Durante el periodo comprendido entre junio de 2014 y enero de 2016, los precios del petróleo de referencia Brent presentaron una caída significativa al pasar de 112 dólares por barril a 32 dólares por barril. Esta contracción del 72% en los precios del petróleo tuvo impactos directos sobre los ingresos petroleros del Gobierno Nacional Central (GNC), aumentando su volatilidad y haciendo más compleja la programación fiscal del país.

En particular, este choque en los precios del petróleo redujo los ingresos petroleros de la nación. Mientras los ingresos petroleros alcanzaron cerca del 20% de los ingresos del GNC en 2013, en 2016 estos representaron 0,6%. Las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2019 estiman que estos ingresos representen 6,7% de los ingresos totales del GNC en 2019, y 7,2% para 2020 (Gráfico 10).

Gráfico 10. Ingresos petroleros del Gobierno Nacional Central



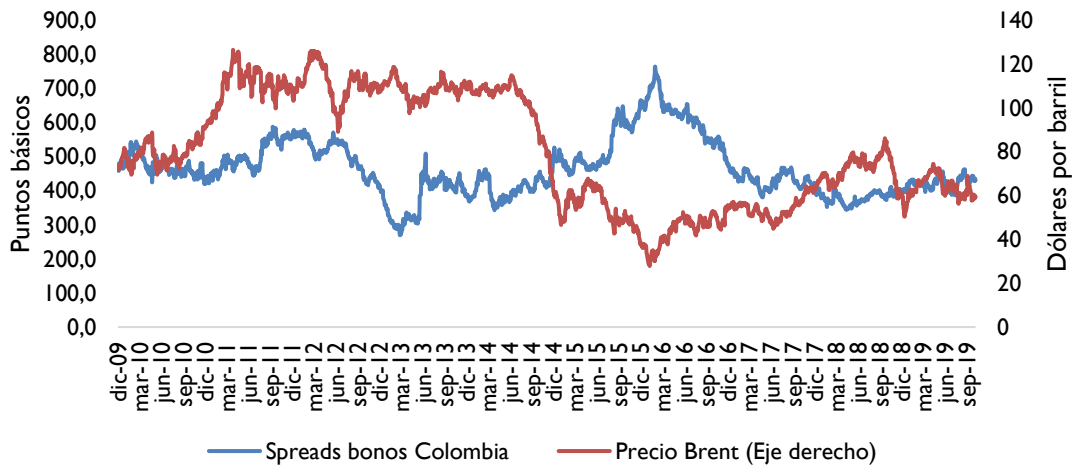
Fuente: DIAN, Ecopetrol. Cálculos DGPM-MHCP. *2019 y 2020 corresponden a proyecciones

Adicionalmente, la volatilidad en los precios del petróleo, y su impacto en los ingresos petroleros, está inversamente correlacionado con el costo de financiamiento de la nación. Históricamente los precios del petróleo han estado correlacionados con el spread de deuda colombiana³⁰ (Gráfico 11), de tal forma que caídas en el precio del *commodity* afectan el costo de financiamiento, ya que los acreedores exigen una mayor compensación por el riesgo de default (cesación de pagos) al estar la Nación expuesta al riesgo ocasionado por menores precios del petróleo.

Ahora, es importante señalar que la programación fiscal y la elaboración del Presupuesto General de la Nación se determinan con base en un precio de petróleo proyectado para el año siguiente, el cual puede variar en función de los determinantes del mercado internacional del petróleo y, sobre el cual, se presenta importante incertidumbre.

³⁰ Índice de correlación de -0.34 para el periodo comprendido entre enero de 2010 y septiembre de 2019.

Gráfico 11 Spread deuda soberana y precio petróleo



Fuente: Bloomberg

Al comparar el promedio observado de la referencia Brent en una vigencia con el precio proyectado promedio en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, se observa que la diferencia entre el valor observado y el proyectado se desvía, en promedio, 18 dólares por barril en la última década, lo cual tiene consecuencias directas sobre la programación fiscal (Gráfico 11). Puntualmente, estimaciones de sensibilidades de los ingresos petroleros al cambio en el precio del petróleo sugieren que por cada dólar que el precio del Brent cierre por debajo de la proyección del Gobierno, se dejan de percibir recursos por \$331 mm (\$175mm por concepto tributario y \$156mm por dividendos de Ecopetrol), lo que dificulta la seguridad sobre el cumplimiento de las metas fiscales³¹.

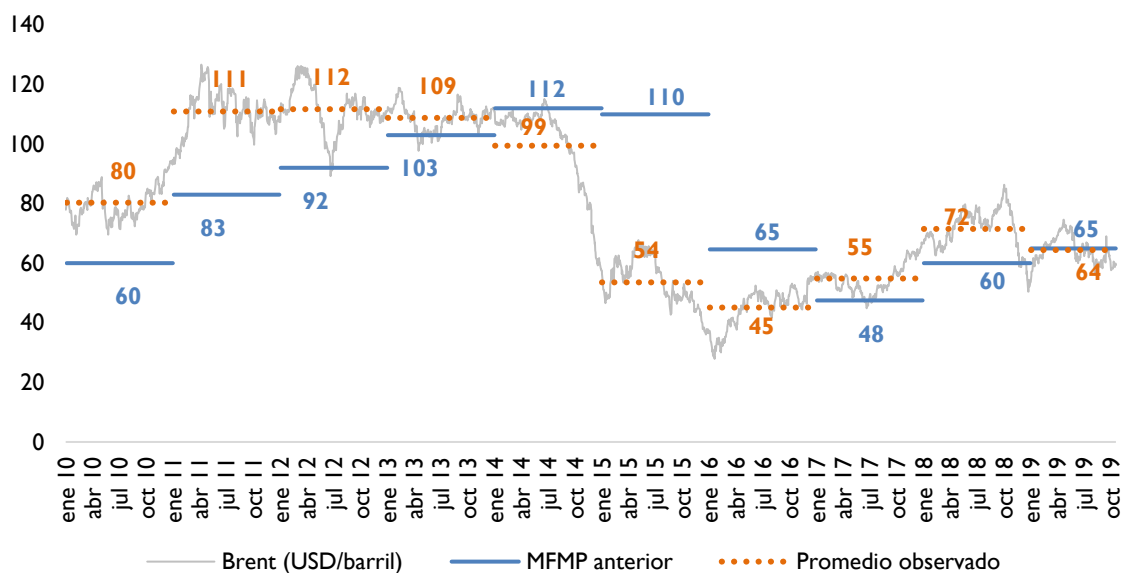
Analizando el comportamiento de los precios del petróleo, se observa que, en lo corrido del 2019 el precio ha presentado importante volatilidad, oscilando entre los 54 USD/barril y 74 USD/barril. La volatilidad ha estado asociada a factores geopolíticos y debilidad en la demanda de crudo. En promedio en el año entre enero y septiembre, el precio se ha ubicado en 64,7 USD/barril.

Ante este escenario de incertidumbre, y considerando las consecuencias de la contracción de los precios en el 2014 - 2016 sobre los ingresos del GNC, se hace deseable implementar una cobertura que permita reducir la exposición del gobierno frente a la volatilidad natural de los precios del petróleo. En este sentido, en el Proyecto de Ley se faculta al Gobierno nacional para contratar las coberturas que

³¹ Sensibilidades correspondientes a los ingresos petroleros del GNC de acuerdo con la estimación realizada en por Ramirez, Zapata y Valencia (2019), Oil Price Effects on Colombia's Central Government Oil Revenues. Notas Fiscales, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

reduzcan la volatilidad de estos ingresos y el riesgo que esto representa para la Nación.

Gráfico 12 Precio petróleo promedio proyectado vs observado



Fuente: MHCP y Bloomberg

Varios países han implementado coberturas a través de instrumentos derivados para protegerse ante fuertes fluctuaciones de los precios de petróleo. México, país exportador neto de petróleo y el undécimo productor de petróleo del mundo, es un referente en esta materia. En los últimos 20 años, el Gobierno mexicano ha realizado coberturas al precio del petróleo con el objetivo de reducir el riesgo de contracción de los ingresos de la nación durante el año fiscal.

En consideración a lo anterior, se propone la creación del Fondo de Estabilización del Ingreso Fiscal (FEIF) sin personería jurídica, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o por la entidad o entidades que este defina. El FEIF tendrá por objeto propender por la estabilización del ingreso fiscal de la Nación proveniente de la producción y/o comercialización de petróleo a través de la gestión, adquisición y/o celebración de instrumentos y/o contratos que permitan el aseguramiento y/o cubrimiento de tales ingresos fiscales de la Nación, con entidades extranjeras especializadas en este tipo de operaciones.

3.6.5 Dirección especializada contra los delitos fiscales de la Fiscalía General de la Nación

El proyecto de ley propone la creación de una unidad especializada en la Fiscalía General de la Nación que persiga las organizaciones criminales y delincuentes que realizan diversos tipos de prácticas con la finalidad de defraudar a la administración tributaria con un menor pago de tributos o informando pasivos inexistentes y omitiendo activos, y en general el incumplimiento delictual de las normas tributarias y aduaneras.

4 IMPACTOS OBSERVADOS DE LA LEY DE FINANCIAMIENTO

4.1 La Ley de Financiamiento tendrá efectos positivos sobre el crecimiento económico en el corto y mediano plazo

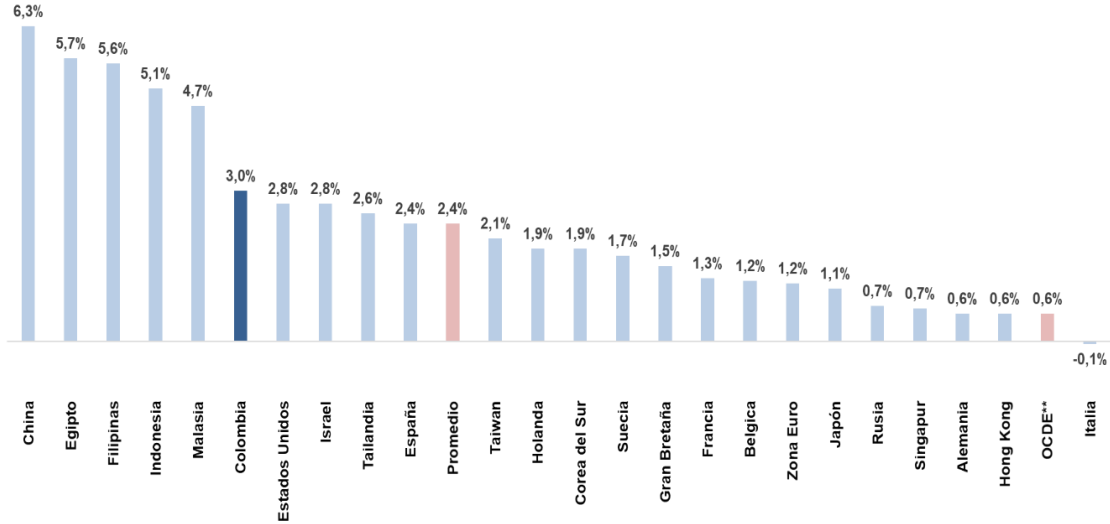
4.1.1 Efectos económicos observados de la Ley de Financiamiento

Las disposiciones establecidas en el presente Proyecto de Ley, las cuales hicieron parte integral de Ley 1943 de 2018, han contribuido positivamente al desempeño de la economía, mostrando efectos favorables sobre la inversión, la formalización y la creación empresarial. De manera general, en el año 2019, el desempeño de la economía colombiana se ha dinamizado como consecuencia de las medidas establecidas en la Ley 1943 de 2018.

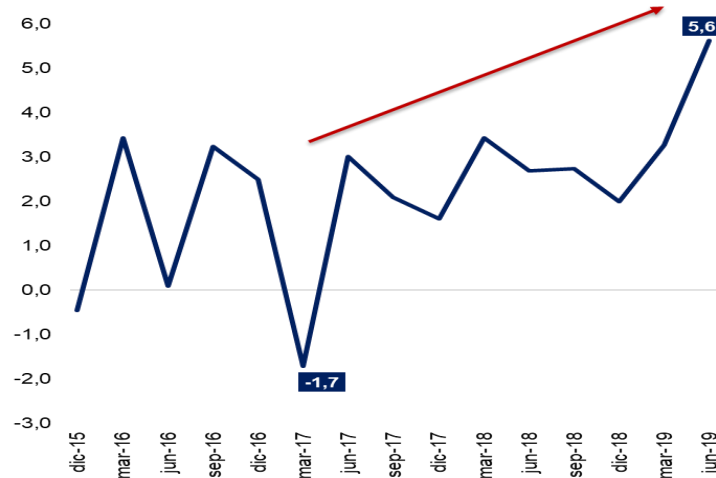
En efecto, el ritmo de crecimiento económico en el primer semestre del año 2019 se encuentra por encima de 3,0% superando el crecimiento de los pares latinoamericanos como Chile (1,8%), Perú (1,7%), Brasil (0,7%) y México (0,2%) (Ver Gráfico 13). Por su parte, durante este mismo periodo, la inversión extranjera directa aumentó 24,4%, cifra no observada desde el año 2012, lo anterior bajo un escenario de desaceleración de la economía global y de incertidumbre generalizada sobre el comercio a nivel internacional.

Gráfico 13. Crecimiento económico de Colombia 2019

Panel A. Crecimiento PIB Economías OCDE (Var. Anual primer semestre 2019)



Panel B. Crecimiento trimestral anualizado Colombia (serie desestacionalizada)



Fuente: The Economist y DANE. Cálculo: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Las menores tasas impositivas han sido un factor determinante del crecimiento económico observado. En particular, la disminución en la carga tributaria empresarial, contenida en la Ley de Financiamiento, ha contribuido a aumentar la inversión de los empresarios, la productividad y competitividad.

En este apartado se presentará evidencia de los efectos positivos descritos previamente bajo tres enfoques. En primera instancia, se presentará el efecto positivo de las menores tasas impositivas sobre los niveles de inversión. Segundo, se presentará un análisis de los efectos positivos que ha tenido la Ley sobre el tejido empresarial nacional y el potencial en la creación de empleos de los nuevos emprendimientos. Finalmente, se analizará la dinámica de la creación de empleos formales en el año y su relación con la Ley de Financiamiento.

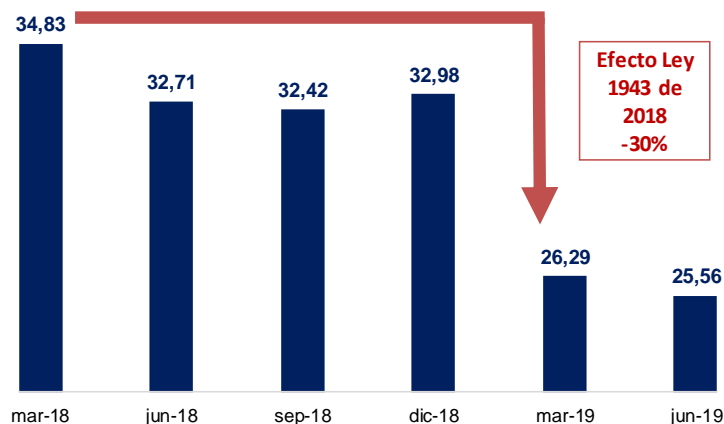
4.1.1.1 Incrementos en la inversión que impulsan el crecimiento

Para calcular el efecto observado de las menores tasas impositivas en la economía es preciso estimar el costo de uso de capital en Colombia. Técnicamente, *“el Costo de uso de capital es el alquiler que las empresas deben pagar por una unidad de capital para incorporarla en el proceso productivo”* (Botero, et al., 2007, p. 247)³². En otras palabras, es lo que una empresa debe pagar para invertir, con el fin de aumentar su capacidad de producción futura. **Intuitivamente**, el costo del capital es una medida del costo que debe asumir una empresa para invertir, y depende principalmente de dos variables: las tasas de interés y los impuestos. Si se incrementan las *tasas de interés*, el costo del uso se incrementa y la inversión de la economía disminuye. Por su parte, al aumentar las *tasas impositivas* los inversionistas percibirán este incremento como un aumento del costo del capital, al reducirse el rendimiento que efectivamente reciben sobre la inversión.

En este sentido, **menores tasas impositivas tienden a incentivar la inversión**, lo que contribuye al crecimiento económico de mediano y largo plazo en la medida en que incrementa la capacidad productiva de la economía. No menos importante, los aumentos en el stock de capital físico tienden a aumentar la productividad laboral de los trabajadores. Como hemos mencionado a lo largo de este documento, aumentar la inversión ha sido uno de los propósitos de la Ley de Financiamiento (y lo es también para este Proyecto de Ley) y sus efectos positivos ya se empiezan a observar en lo corrido de 2019. Para poner en evidencia lo anterior se presentan dos gráficos:

³² Botero, J. A., Hassan, A. R., & Palacio, J. F. (2007). El costo de uso del capital y la inversión en Colombia 1990-2007. *Ecós de Economía*, 11(25), 244-264.

Gráfico 14. Evolución del Costo de Uso de Capital antes y después de la aprobación de la Ley 1943 de 2018 (Índice. Marzo 1990=100)

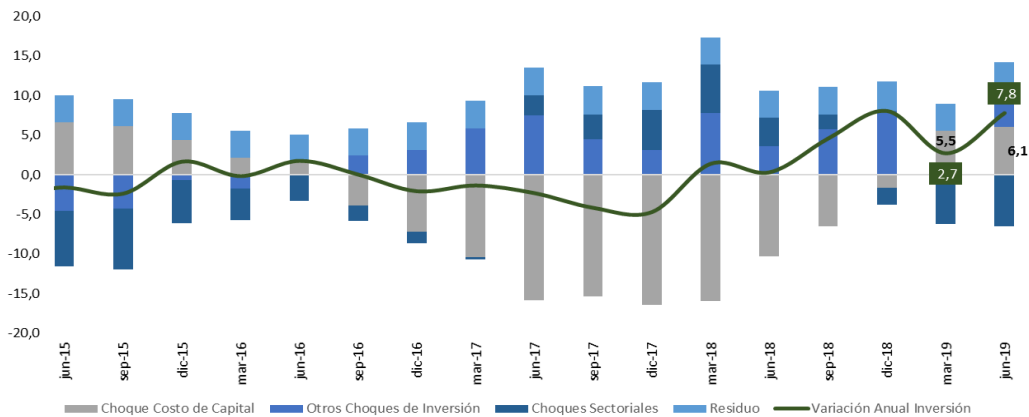


Fuente y Cálculos: DGPM - Ministerio de Hacienda y Crédito Público con Base en DANE.

(i) En el Gráfico 14, se observa la evolución del costo de uso de capital antes y después de la aprobación de la Ley 1943 de 2018. Para marzo de 2019 el costo del capital disminuyó 30% con respecto al mismo periodo del año anterior. Hay dos factores puntuales contenidos en la Ley de Financiamiento que contribuyeron a esta reducción: la introducción del descuento del 100% sobre el impuesto de renta del IVA pagado en la adquisición de activos fijos reales productivos, y el descuento sobre el impuesto de renta del 50% del impuesto de industria y comercio. Es así como, en línea con lo explicado en el párrafo anterior, la disminución de los impuestos tuvo un efecto inmediato sobre el costo de capital.

(ii) Para exponer el efecto positivo que han tenido las menores tasas impositivas sobre la inversión en Colombia en lo corrido del año 2019, en el Gráfico 15 se presenta la evolución del crecimiento de la inversión y se descompone en los factores que la determinan a través del tiempo. Como se sabe, la inversión creció **2,7%** en el primer trimestre del año y **7,8%** en el segundo trimestre. A nivel macroeconómico, esta variación podría ser explicada por la suma de cuatro componentes: (1) cambios en el costo de uso de capital, los cuales están asociados a una reforma normativa que disminuye las tasas impositivas, tal y como se explicó en el párrafo anterior; (2) choques de inversión inesperados que pueden estar relacionados a necesidades sectoriales puntuales (*v. gr.*, la compra de equipo de transporte para los sistemas de transporte masivo); (3) choques sectoriales, los cuales pueden estar asociados a dinámicas inesperadas dentro de los sectores productivos (*v. gr.*, choques climáticos, fenómenos ambientales); y (4) un residuo del cálculo, que corresponde a la variación de la inversión que no es explicada por el modelo económico usado para realizar la estimación.

Gráfico 15. Evolución de la Inversión en Colombia y su descomposición histórica 2015 - 2019³³



Fuente y Cálculos: DGPM- Ministerio de Hacienda y Crédito Público con Base en DANE, Banco de la Republica.

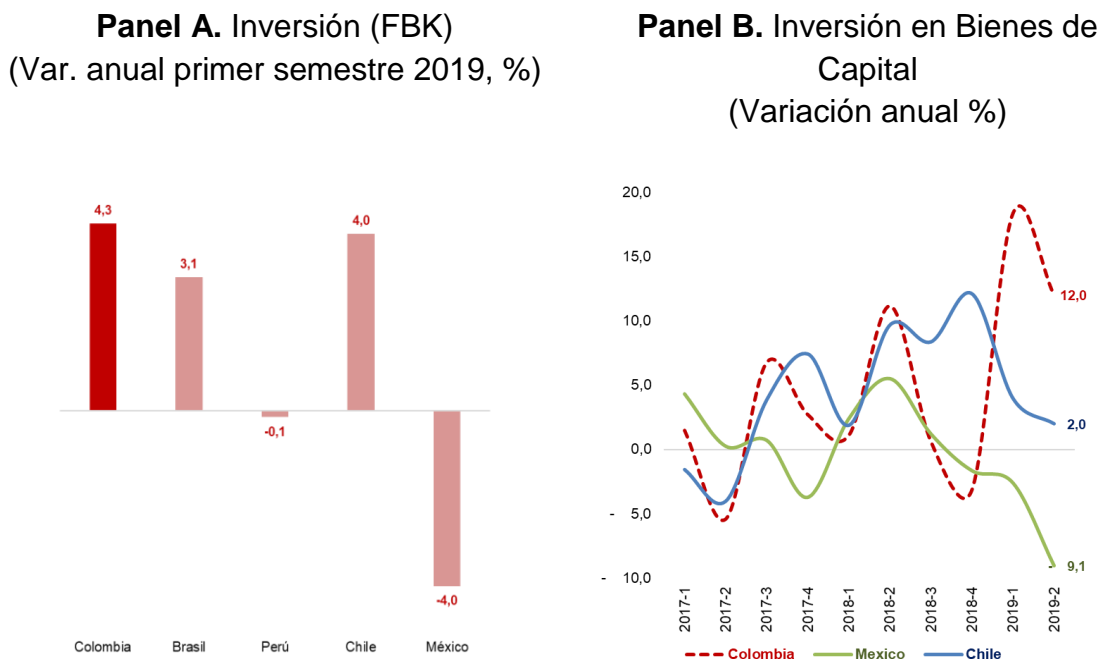
Por lo tanto, entre los años 2017 y 2018, la depreciación de la moneda, mayores tasas de interés reales y el incremento de la tarifa general de IVA de 16% a 19% aumentaron el costo de capital en el país, **afectando negativamente el crecimiento de la inversión**. En efecto, se estima que para el periodo en mención los mayores costos de capital tuvieron un impacto negativo promedio sobre el crecimiento de la inversión trimestral de **11,6** puntos porcentuales. Esta situación se revierte a partir del año 2019, donde los menores costos de capital empezaron a impactar positivamente la inversión. **Se estima que la Ley de Financiamiento redujo el costo del capital, aportando positivamente al crecimiento de la inversión 5,5 puntos porcentuales en el primer trimestre de 2019 y 6,1 puntos porcentuales en el segundo trimestre del mismo año.**

El impacto positivo que se ha tenido sobre los niveles de inversión ha permitido que la inversión en maquinaria y equipo crezca a niveles de dos dígitos en lo corrido de 2019, lo que representa el mayor crecimiento de la inversión en capital físico de los principales países latinoamericanos comparables (ver gráfico 16). La mayor inversión en capital físico no sólo permitirá impulsar la productividad y salarios de la economía, sino que ha contrarrestado los efectos de diferentes choques sectoriales adversos sobre el PIB, como el menor crecimiento del sector vivienda y el difícil

³³ En este sentido, las barras grises del gráfico representan la parte del crecimiento de la inversión que es explicada por variaciones en el costo de capital, las azules oscuras la parte de la inversión que es explicada por choques sectoriales y la azul clara la parte explicada por choques de inversión inesperados. Si estas barras están **por encima de cero** significa que la variable respectiva afectó positivamente el crecimiento de la inversión, si están **por debajo de cero** significa que la variable respectiva afectó negativamente el crecimiento de la inversión.

contexto internacional, caracterizado por el riesgo de intensificación de la guerra comercial entre Estados Unidos y China.

Gráfico 16. Comparación crecimiento Inversión en Latinoamérica 2019



Fuente: Departamentos de estadística de cada país.

Distintas agencias se han manifestado respecto a los impactos potenciales y observados de la Ley de Financiamiento sobre la inversión. En uno de sus recientes informes³⁴, Corficolombiana afirmó que, en lo corrido de 2019, la actividad económica refleja los efectos de la Ley de Financiamiento sobre la inversión privada³⁵. En este, se destaca que el crecimiento de la formación bruta de capital, especialmente en maquinaria y equipo, y las importaciones de bienes de capital ha superado el de economías de la región. Asimismo, Fitch manifestó en su informe de mayo de 2019 que espera que la Ley de Financiamiento impulse la inversión privada, y Moody's también destacó la importancia de la Ley como incentivo a la inversión, al manifestar que "Se espera que la reforma, (...), impulse la inversión en el país."³⁶

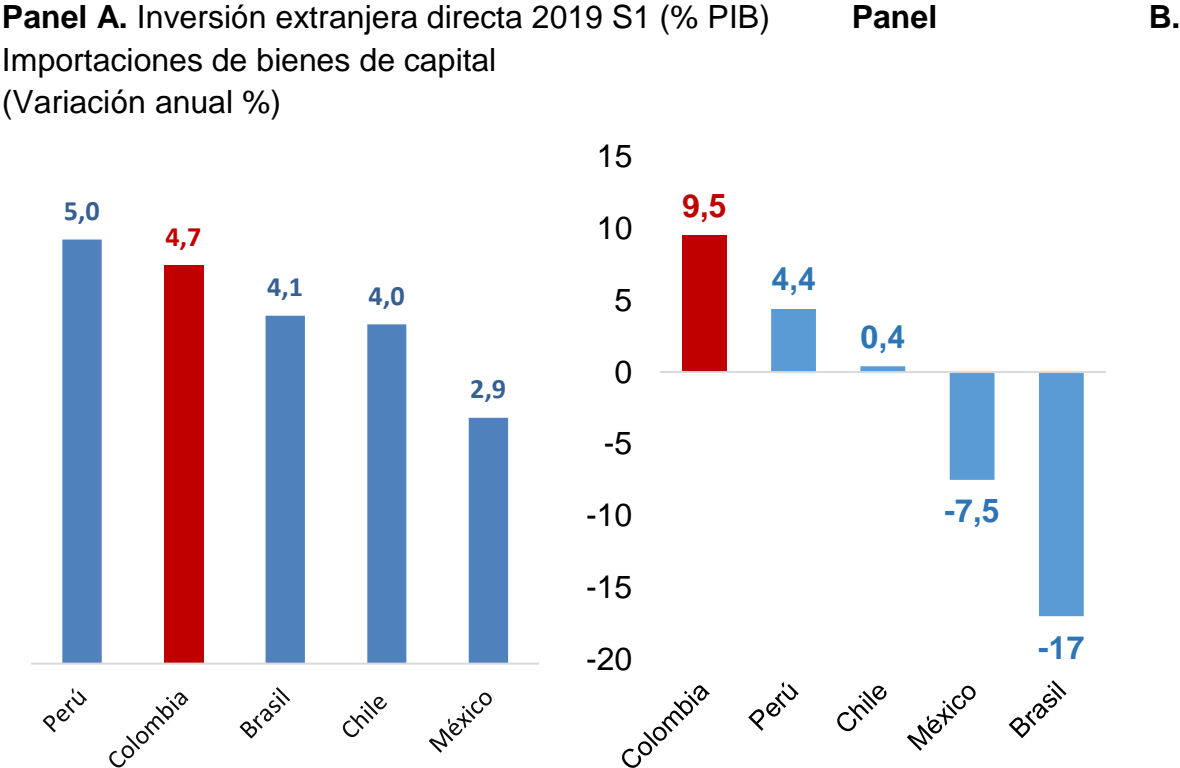
³⁴ Informe semanal del 21 de octubre de 2019

³⁵ Disponible en el reporte de Fitch del 31 de mayo de 2019 "Fitch Ratings: Full Rating Report".

³⁶ Disponible en el reporte de Moody's de junio de 2019 "Government of Colombia - Baa2 stable Annual credit analysis".

En línea con lo anterior, los datos observados en el transcurso de 2019 han mostrado los efectos esperados por las calificadoras de riesgo, pues Colombia se ha destacado por el dinamismo de la inversión y el crecimiento de la inversión extranjera directa (Gráfico 17). Finalmente, vale la pena recalcar que en entre enero y junio de 2019, las importaciones de bienes de capital han mostrado un crecimiento de 9,3% que ha sido superior al registrado por Perú, Chile, México y Brasil. Por otro lado, la inversión extranjera directa (IED) ha aumentado significativamente: en el primer semestre del 2019 la entrada de IED se ubicó en USD 7.273 millones (4,7% del PIB), un 24,4% por encima de la cifra registrada en el mismo periodo de 2018. En detalle, mientras la inversión en petróleo y minería aumentó un 18,8%, los flujos hacia otros sectores no tradicionales lo hicieron al 26%, lo cual refleja efectivamente la diversificación sobre las fuentes de inversión y crecimiento que está impulsando la Ley de Financiamiento. Adicionalmente, se destaca que este resultado se ubica por encima del reportado por Brasil, Chile y México.

Gráfico 17. Crecimiento de la Inversión Extranjera Directa y las importaciones de bienes de capital



Fuente: Bancos Centrales e institutos de estadística de cada país

4.1.1.2 Mayor emprendimiento: crecimiento en la creación de empresa

Como es señalado por Jaimovich y Rebelo (2017)³⁷, los países que incrementan su carga tributaria, especialmente por medio de impuestos a los ingresos de capital, reducen sustancialmente los incentivos a ser un emprendedor y generan una salida de este sector, afectando de manera negativa la dinámica de crecimiento de la economía. De igual forma, Figueroa y Johnson (2016)³⁸ sustentan la importancia de los incentivos tributarios para los emprendedores, ya que aminoran sus restricciones de financiamiento y logran consolidar las pequeñas y medianas empresas que impulsan la economía y la creación de empleo formal.

En línea con lo anterior, y como es señalado por Confecámaras en el informe de dinámica de creación de empresas en Colombia³⁹, en el primer semestre de 2019 se **crearon 178.844** empresas, lo que representó un incremento de **4,2%** con respecto al mismo periodo de 2018 (Tabla 2). Es de resaltar que la cifra estuvo por encima del crecimiento semestral del PIB (3,0%). Conforme con la literatura, una estructura de incentivos tributarios adecuados genera un círculo virtuoso; **cuando los pequeños emprendimientos se consolidan, la economía se ve beneficiada de los nuevos empleos creados, el crecimiento económico generado y la mayor eficiencia a causa de la competencia, que incentiva a las empresas ya establecidas a mejorar sus procesos de producción** (Audretsch, 2002⁴⁰; Audretsch, 2006⁴¹).

³⁷ Jaimovich, N. and Rebelo, S. (2017). Nonlinear Effects of Taxation on Growth. *Journal of Political Economy*, 125(1), pp.265-291.

³⁸ Figueroa-Armijos, M. and Johnson, T. (2016). Entrepreneurship policy and economic growth: Solution or delusion? Evidence from a state initiative. *Small Business Economics*, 47(4), pp.1033-1047.

³⁹ http://www.confecamaras.org.co/phocadownload/2019/Cuadernos_Analisis_Economicos/Dinamica_Creacion_Empresas_I_Sem_2019.pdf

⁴⁰ Audretsch, D. (2002). The Dynamic Role of Small Firms: Evidence from the U.S. *Small Business Economics*, 18(1/3), pp.13-40.

⁴¹ Audretsch, D. (2008). The entrepreneurial society. *The Journal of Technology Transfer*, 34(3), pp.245-254.

Tabla 3. Unidades productivas Creadas por Sector Económico en el Primer Semestre de 2019

Sector económico	# Empresas creadas 2019-1	Empleo prom. por empresa*	Generación de empleos
Comercio	100.527	2	222.930
Profesionales	19.077	12	223.045
Industria	17.228	6	98.876
Artísticas	16.017	2	25.210
Construcción	7.436	9	66.333
Info y comunicaciones	4.426	5	20.126
Administración pública	3.932	7	28.973
Agropecuario	2.542	10	24.358
Inmobiliarias	2.511	2	4.521
Financieras	2.016	10	19.664
Resto**	1.272	1	1.215
EGA	1.235	7	9.111
Minas	625	12	7.521
TOTAL	178.844	4,4	795.166

*Esta estimación corresponde al promedio de empleos creados por las empresas del sector

**No reportan actividad económica

Fuente y Cálculos: RUES (DAE) – Elaboración: DGPM- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En este sentido, el mayor crecimiento económico, acompañado por una dinámica de crecimiento empresarial son indicios muy positivos de los efectos de la Ley de Financiamiento en la economía. Se calcula que, en promedio, cada empresa creada genera 4,4 empleos formales, lo que representa un potencial de **795 mil nuevos empleos formales creados en el primer semestre del año 2019**. Las menores tasas impositivas establecidas en la Ley de Financiamiento, especialmente la disminución y gradual eliminación de la renta presuntiva, inciden positivamente en la creación de las empresas y el emprendimiento en todos los sectores de la economía (Ver Tabla 3).

4.1.1.3 Mayor formalidad

Como se presentó previamente, la Ley de Financiamiento es una fuente de crecimiento que fomenta la inversión y facilita la creación de nuevas empresas. Adicionalmente, la Ley ha buscado facilitar la formalización, especialmente a través de la creación del régimen SIMPLE. En esta sección nos concentraremos en el impacto observado en el empleo formal.

Para nadie es un secreto que Colombia presenta niveles de informalidad laboral y empresarial bastante altos. Cerca del 63% de los empleados en Colombia no cotiza

a pensiones y cerca del 75% de las microempresas no cuentan con Registro Único Mercantil ni con Registro Único Tributario (RUT) (DANE, 2016)⁴². La informalidad empresarial y laboral están estrechamente relacionadas. En Colombia, **los empleados en empresas formales ganan más del triple del salario que los empleados en empresas informales con niveles educativos similares** (OCDE, 2017)⁴³.

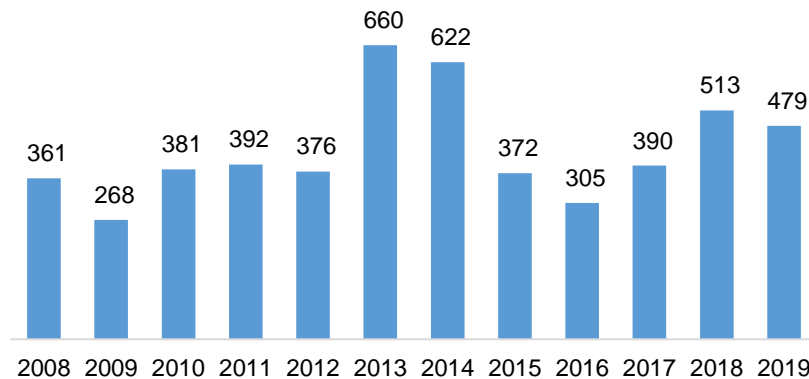
En este sentido, la Ley de Financiamiento, particularmente a través del régimen SIMPLE de tributación, ha aliviado la carga tributaria de las empresas, con lo que se han oxigenado sus finanzas y se ha dado paso a una mayor flexibilidad para la generación de nuevos puestos de trabajo formal. Los inscritos en el Régimen SIMPLE a corte del 21 de octubre ascienden a **8.149 contribuyentes**, de los cuales 5.492 son personas jurídicas y 2.657 personas naturales. Además, ya hay resultados concretos que evidencian cómo el Régimen SIMPLE está incrementando la formalización: de los contribuyentes inscritos con corte al 16 de septiembre, el 11% no tenían RUT antes de optar por inscribirse en el Régimen SIMPLE, el 22% se inscribió al RUT en el 2019 y el 37% no habían declarado ICA en sus respectivos municipios. Estos resultados preliminares resaltan la importancia que el Régimen SIMPLE ha tenido y seguirá teniendo como herramienta para aumentar la formalidad y reducir la evasión, con todos los beneficios que esto implica sobre la sostenibilidad fiscal, el desempeño macroeconómico y la productividad del país.

Al pagar menos impuestos, las empresas inviertan más y contratan más y pueden empezar a operar desde la formalidad, en cuanto la tributación no amenaza su estabilidad financiera. En efecto, **en lo corrido de 2019 se observa un incremento de 479 mil nuevos puestos de trabajo formal**, en un contexto en que la tasa de informalidad se ha reducido de manera continua pese a que el mercado laboral colombiano ha enfrentado el mayor choque migratorio en toda su historia (Gráfico 18).

⁴² DANE. (2016). Encuesta Nacional de Microestablecimientos.

⁴³ OCDE. (2017). OECD Economic Surveys: Colombia 2017. Paris: OECD Publishing.

Gráfico 18. Creación de Empleo formal (miles) – Año corrido
Criterio: Afiliación a pensión



Fuente: DANE. Cálculos: MHCP

En resumen, los beneficios de la Ley de Financiamiento en materia de inversión, creación de nuevas empresas y formalización aportan pruebas fehacientes de su efectividad. En la medida que estos estímulos tengan continuidad, tal y como lo busca este Proyecto de Ley, estos efectos continuarán llevando la tasa de crecimiento del PIB a niveles superiores al 4% en los próximos años, lo que permitirá continuar con los avances en reducción de la pobreza, y disminuciones en la tasa de informalidad y desempleo.

5 EFECTOS ECONÓMICOS ESPERADOS DEL PRESENTE PROYECTO DE LEY

El ordenamiento jurídico de la Ley 1943 de 2018 y, por tanto, la aprobación del Proyecto de Ley presentado representa un paso adelante en el camino hacia la estabilidad macroeconómica de la economía nacional y la sostenibilidad de las finanzas públicas. La aprobación de la presente iniciativa traerá consecuencias positivas sustanciales, **en el corto y en el largo plazo**, que afectarán de forma significativa la solidez de la economía colombiana y las finanzas públicas.

En primer lugar, las medidas presentadas en la iniciativa permiten continuar con un esquema tributario sólido y estable, con el que se mantienen las reglas de juego en materia tributaria generando un sentimiento de certidumbre sobre la estabilidad de la política económica implementada por el Gobierno nacional. Lo anterior mantendría un escenario de confianza por parte de los inversionistas y analistas locales e internacionales en la economía nacional, y aportaría sobre la credibilidad de la política económica del país, permeando los posibles efectos negativos generados por la eliminación del articulado ya establecido en la Ley de

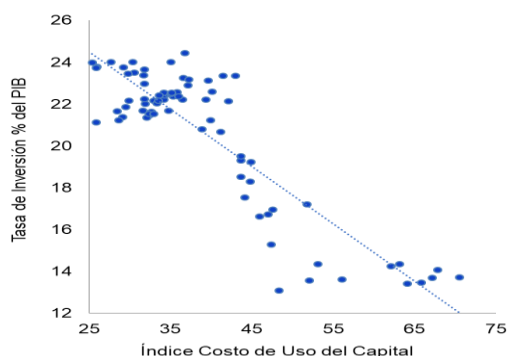
Financiamiento. La confianza es uno de los principales activos que apalancan la efectividad de la política económica y su capitalización toma décadas en materializarse. En términos de formalización, cambiar las reglas de juego tributarias para estos pequeños empresarios que apenas se insertan en la formalidad minaría de manera permanente su confianza en la institucionalidad y en los estímulos del Gobierno.

Por otro lado, la aprobación del Proyecto de Ley presentado permitiría dar continuidad a las disposiciones contenidas en la Ley de Financiamiento sobre la estructura tributaria nacional, orientadas a impulsar el crecimiento, la formalización, la creación de empleo, la reducción de la pobreza, la disminución de la evasión y a incrementar el recaudo, e impactaría positivamente el bienestar económico y social.

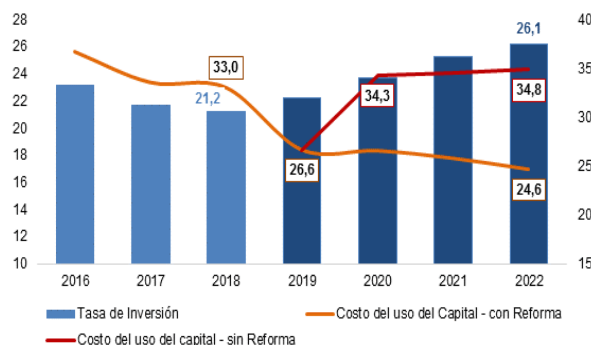
Como se mencionó anteriormente, los estímulos directos a la inversión, introducidos en la Ley de Financiamiento, ya se han reflejado en efectos positivo sobre crecimiento económico. Estos estímulos llevan a que el costo del uso del capital disminuya 27% entre los años 2019 y 2022, lo que redundaría en incrementos en la inversión en el corto y en el mediano plazo (Gráfico 19). Este impulso a la inversión, producto de la reducción en el costo del uso del capital, generaría un efecto positivo en el crecimiento económico del país, el cual incrementaría 1,2pps para el 2020 y 0,6pps, en promedio, para los próximos 5 años. Cabe enfatizar que, de acuerdo con las cifras del DANE, la inversión como porcentaje del PIB se incrementó en 1,0pps en el primer semestre de 2019 con respecto al primer semestre de 2018, lo cual no ocurría desde el primer semestre de 2014.

Gráfico 19. Costo del uso del capital y tasa de inversión en Colombia

Panel A. Relación entre el costo de uso de capital y la inversión en Colombia



Panel B. Índice del costo de uso de Capital e Inversión como % del PIB en Colombia 2016 – 2022*



Fuente: DANE, Banco de la República. Elaboración DGPM-MHCP

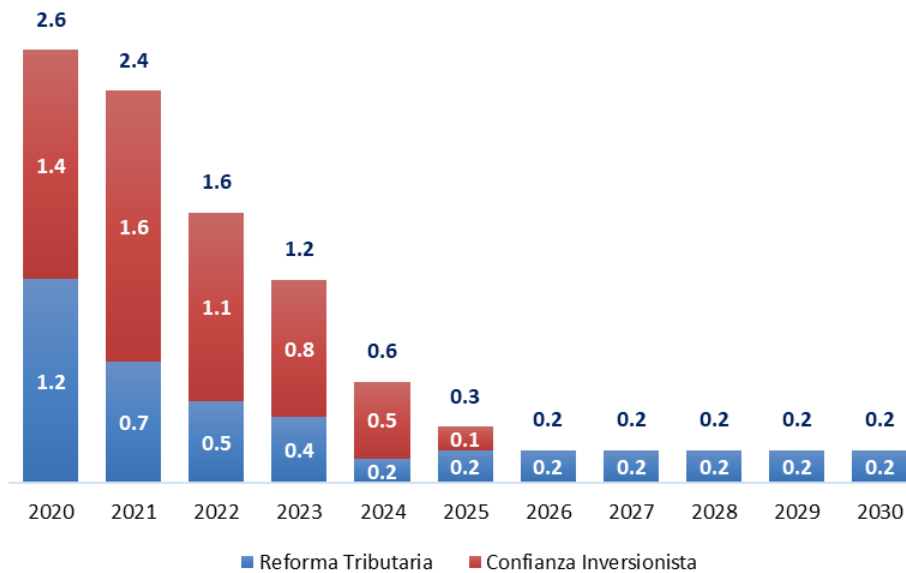
Adicional a los efectos positivos mencionados anteriormente, la aprobación de esta Ley tendría un impacto positivo sobre la confianza inversionista: no solo afectaría positivamente el crecimiento económico por cuenta de los estímulos tributarios a la inversión, sino que mantendría la confianza de los agentes económicos en la política económica, en la medida en que se muestre que las instituciones colombianas encuentran los mecanismos para cumplir con las señales que han enviado a los inversionistas para realizar proyectos productivos en el país.

Por el contrario, la no aprobación de este Proyecto de Ley implicaría una pérdida de confianza inversionista que generaría una reducción de los flujos de capitales externos hacia Colombia, lo cual produciría una devaluación de la moneda que desincentivaría el consumo de los hogares y la inversión, generaría mayores presiones inflacionarias, mayores tasas de interés y aumentos en el costo de financiamiento externo. Los mayores precios y el mayor costo de endeudamiento reducirían la capacidad de compra de los hogares; así como los menores niveles de consumo e inversión posiblemente lleven a las empresas a hacer recortes de personal, aumentando la tasa de desempleo.

Los cálculos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público indican que la ratificación por parte del Congreso de la República de los contenidos de la Ley 1943 de 2018 generaría un crecimiento económico mayor en 2,6pp para 2020 y 2,4pp para 2021 con respecto al escenario en que se vuelve a la legislación tributaria vigente antes de ser expedida la Ley de Financiamiento⁴⁴.

⁴⁴ El choque sobre confianza inversionista se estimó tomando como referencia la experiencia de Brasil, cuya economía experimentó un ambiente de incertidumbre y desconfianza por parte de los inversionistas, debido a las frecuentes revisiones en sus metas fiscales. Lo anterior desembocó en un aumento de la percepción de riesgo país, reducción en su calificación crediticia y una fuerte contracción de la economía.

Gráfico 20. Efecto en crecimiento de la aprobación del Proyecto de Ley



Fuente: Elaboración DGPM-MHCP

El efecto sobre el PIB se puede dividir en dos: primero, mantener la reducción en el costo de uso del capital asegura que la inversión y el PIB sigan creciendo a buen ritmo, lo que aceleraría el PIB en 1,2pp para 2020. Segundo, ratificar las reglas de juego y los estímulos a la inversión que se habían prometido mantiene la confianza de los inversionistas en la institucionalidad colombiana, lo que aceleraría el PIB en 1,4pp para 2020.

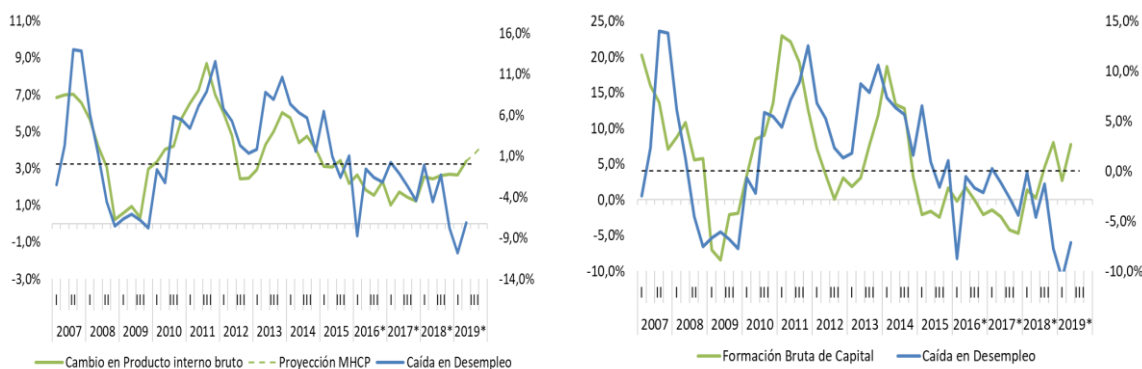
5.1 Mayor crecimiento y su relación con variables macroeconómicas sociales

Finalmente, es importante recordar la importancia de la inversión y el crecimiento económico sobre indicadores sociales como la pobreza y la tasa de desempleo. En el Gráfico 21 se muestra la relación del crecimiento del PIB (Panel A) y de la inversión (Panel B), sobre caídas en la tasa de desempleo. Vale la pena aclarar que, a mayores valores en la serie azul, mayor es la reducción en la tasa de desempleo: tasas más altas de crecimiento del PIB y de la inversión usualmente vienen acompañadas de mayores reducciones en la tasa de desempleo.

Gráfico 21. Relación del PIB y la inversión con la caída del desempleo en Colombia

Panel A. Tasa de desempleo y PIB
(Cambios porcentuales)

Panel B. Tasa de desempleo e Inversión
(Cambios porcentuales)



Fuente: DANE, Banco de la República. Elaboración DGPM-MHCP

Ahora bien, Colombia es un país con grandes necesidades sociales. Los logros en la reducción de la pobreza en los últimos años son resultado, entre otros, del mayor gasto social, las políticas de reactivación implementadas por el Gobierno nacional y el mayor crecimiento económico. No obstante, a pesar de la reducción en la pobreza, en el país permanece la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable.

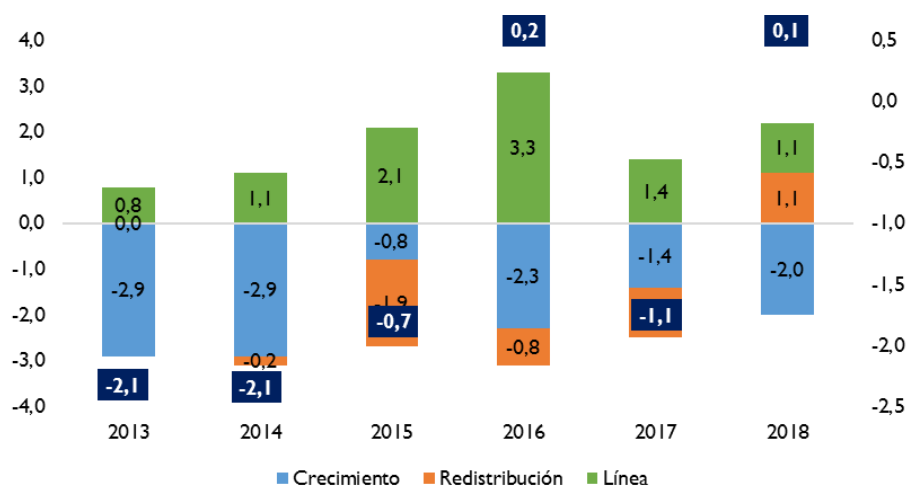
Al realizar un análisis sobre la tasa de pobreza y sus variaciones año a año es posible atribuir su variación a tres componentes: (i) al crecimiento económico, que representa el incremento de los ingresos de toda la población; (ii) al cambio en la línea de pobreza, que representa la variación del costo mínimo por persona de una canasta de bienes y servicios, que atienda las necesidades personales básicas; y (iii) a la redistribución, que representa aumentos o disminuciones en la desigualdad de los ingresos de la población.

En línea con lo anterior, estudios académicos demuestran que el aumento en **los ingresos de las personas más pobres responde más al crecimiento económico que a un efecto de redistribución** (Dollar & Kraay, 2002)⁴⁵. Si bien no existe un consenso en cuanto a la magnitud exacta del impacto del crecimiento económico

⁴⁵ Dollar, David; Kraay, Aart; Dollar, David; Kraay, Aart. 2001. Growth is good for the poor (English). Policy Research working paper; no. WPS 2587. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/419351468782165950/Growth-is-good-for-the-poor>

en la reducción de la pobreza, la literatura estima que si el PIB se incrementa en un punto porcentual la pobreza caerá en la misma magnitud (Dollar *et al.*, 2016; Dal Bianco, 2016; Ashley, 2007)⁴⁶. En síntesis, el crecimiento económico en promedio beneficia a los pobres tanto como al resto de la sociedad; no obstante, **este segmento de la población es el más afectado ante cualquier disminución de los ingresos reales** (Dollar & Kraay, 2002; Ashley, 2007)⁴⁷.

Gráfico 22. Descomposición histórica de la pobreza monetaria (puntos porcentuales)



Nota: Estimación basada en la metodología que usa el DANE para la descomposición de la pobreza, tomada de Kolenikov, Stanislav; Shorrocks, Anthony (2003)

De esta manera, siguiendo estimaciones del DANE en el Gráfico 22, para el periodo 2013 – 2018, se puede observar que el desempeño económico siempre ha aportado a reducir la tasa de pobreza a nivel nacional. El país también ha avanzado en reducir la desigualdad por ingresos, lo que también ha afectado positivamente la reducción de la pobreza en este periodo. Sin embargo, en 2018 se perdió esta cualidad, ya que se observa un incremento de la pobreza asociado a un empeoramiento en la distribución del ingreso.

⁴⁶ Dollar, D., Kleineberg, T., & Kraay, A. (2016). Growth still is good for the poor. *European Economic Review*, 81, 68-85. doi: 10.1016/j.euroecorev.2015.05.008 ;Chiara Amini & Silvia Dal Bianco, 2016. "Poverty, growth, inequality and pro-poor factors: new evidence from macro data," *Journal of Developing Areas*, Tennessee State University, College of Business, vol. 50(2), pages 231-254, April-Jun; Ashley, R. (2008). Growth may be good for the poor, but decline is disastrous: On the non-robustness of the Dollar–Kraay result. *International Review of Economics & Finance*, 17(2), 333-338. doi: 10.1016/j.iref.2007.09.001

⁴⁷ Dollar, David; Kraay, Aart; Dollar, David*Kraay, Aart. 2001. Growth is good for the poor (English). Policy Research working paper; no. WPS 2587. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/419351468782165950/Growth-is-good-for-the-poor>; Ashley, R. (2008). Growth may be good for the poor, but decline is disastrous: On the non-robustness of the Dollar–Kraay result. *International Review Of Economics & Finance*, 17(2), 333-338. doi: 10.1016/j.iref.2007.09.001

Por lo tanto, de continuar con el sistema tributario vigente, tal y como lo establece el presente Proyecto de Ley, **se obtendrían resultados positivos en materia de pobreza** no sólo por el incremento potencial de crecimiento económico, sino por **la continuidad de las medidas encausadas a mejorar la redistribución del ingreso en el país**. Con respecto a la redistribución, el articulado acá presentado implica mantener importantes reformas realizadas a la estructura tributaria que contribuirían a mejorar la distribución del ingreso, tales como las modificaciones en el impuesto sobre la renta de personas naturales, el impuesto al patrimonio y el incremento en los impuestos a los dividendos. Además, el hecho de que el Gobierno pueda continuar con sus planes de gasto primario contribuiría a mejorar la distribución del ingreso y por lo tanto disminuiría la pobreza.

Con respecto al crecimiento económico, como se estableció en la sección previa, se mantendrían los beneficios económicos previstos por la Ley de Financiamiento impactando positivamente el crecimiento en el año 2020, lo cual facilitaría la materialización de la reducción de la pobreza a nivel nacional. En efecto, se estima que para 2020 un mayor crecimiento de **2,6pp** implicaría una disminución de **1pp** de la tasa de pobreza, lo que equivale a que al menos **400 mil personas** salgan de la pobreza, frente a un escenario en el que no se aprobara el presente Proyecto de Ley.

Además, considerando que, en promedio, la aprobación del Proyecto de Ley incrementa el crecimiento económico en promedio en **0,9pp** entre 2020 y 2030, este mejor dinamismo de la economía se traduciría en una disminución promedio anual de **0,35pp** en la incidencia de la pobreza monetaria.

5.2 La Reforma Tributaria tendrá un impacto positivo sobre las finanzas públicas en el corto y mediano plazo

5.2.1 La Ley de Financiamiento ha tenido un impacto positivo sobre las finanzas públicas

La Ley 1943 de 2018 ha tenido en lo corrido del año 2019 efectos positivos sobre las finanzas públicas, en particular por medio del incremento que ha generado en el recaudo tributario, y como consecuencia del fortalecimiento que ya se ha observado en las capacidades de fiscalización de la DIAN. En primer lugar, la Ley de Financiamiento ha generado resultados positivos en recaudo en lo corrido del presente año. En el periodo enero – septiembre de 2019, los ingresos tributarios administrados por la DIAN han aumentado 11,7% en términos nominales, desde

10,6% del PIB en el mismo periodo de 2018 a 11,2% del PIB en 2019. Vale resaltar que este incremento no se observaba desde el mismo periodo de 2012.

Más aún, en los primeros nueve meses del año se observa un sobrecumplimiento de la meta de recaudo de \$864 mm, fenómeno que da cuenta de la efectividad de las medidas contempladas en la Ley de Financiamiento. El impuesto que más está contribuyendo a este crecimiento es la retención en la fuente, que presenta un incremento de 0,2pp del PIB frente al año anterior, como consecuencia del aumento en este impuesto para personas naturales. Adicionalmente, el impuesto de normalización está contribuyendo a que el recaudo se incremente en 0,1pp del PIB, tras registrarse un recaudo de \$1,1 billones, 10% superior a la meta establecida para el mismo. El pago de este impuesto se derivó del hecho de que cerca de 5.000 contribuyentes normalizaron activos no declarados o pasivos inexistentes por un monto igual a \$13,4 billones, de los cuales \$4 billones correspondían a capitales repatriados. Estos resultados evidencian cómo la Ley de Financiamiento está contribuyendo a fortalecer la capacidad de fiscalización de la DIAN, disminuir la evasión y fomentar la inversión en el país.

El recaudo del impuesto al patrimonio también trae consigo noticias favorables. Después de que finalizaran todos los vencimientos de la segunda cuota de este impuesto, el recaudo había superado la meta (\$800 mm), evidenciando cómo estos ingresos han superado las expectativas y han contribuido a incrementar la progresividad de la estructura tributaria nacional.

Por su parte, la aceleración en el crecimiento económico, atribuible en buena medida por los incentivos a la inversión implementados con la Ley de Financiamiento, ha impulsado de forma generalizada al buen crecimiento del recaudo. Prueba de ello es el comportamiento del recaudo de impuesto de renta, que ha crecido 3,6% anual a pesar de la reducción en la carga tributaria empresarial que este año tiene impacto en el recaudo⁴⁸, y en los ingresos derivados del Gravamen a los Movimientos Financieros, que han aumentado 15,5%.

No cabe duda que la Ley de Financiamiento ha generado resultados positivos durante la presente vigencia, que dan señales prometedoras de los efectos que este Proyecto de Ley tendrá a futuro.

⁴⁸ En el 2019 tenían impacto sobre el recaudo tributario del Gobierno nacional la desaparición de la sobretasa de 4% sobre el impuesto de renta, y la reducción que ocurrió en el año gravable 2018 en la tarifa del impuesto de renta, de 34% a 33%. Estas disposiciones fueron implementadas por la Ley 1819 de 2016.

5.2.2 La Reforma Tributaria aumentará los ingresos tributarios en el mediano plazo

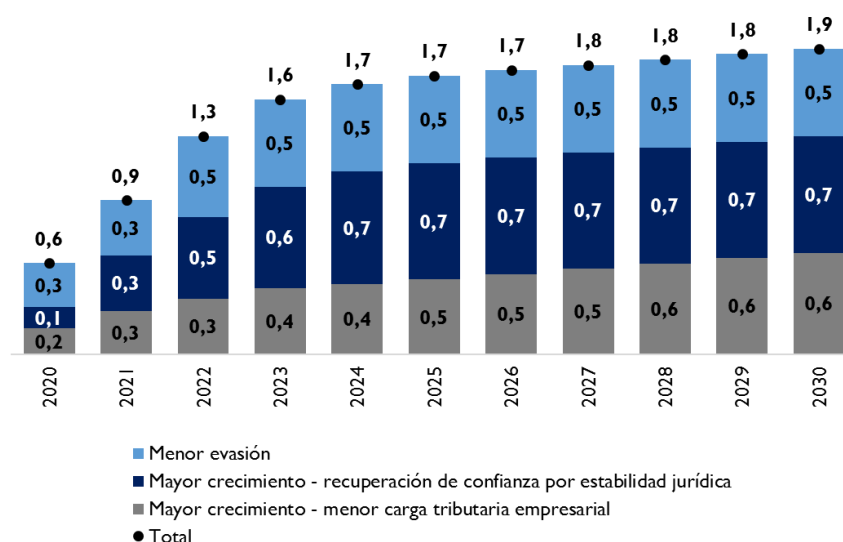
El presente Proyecto de Ley tiene efectos de gran trascendencia sobre las finanzas públicas, principalmente como consecuencia de su impacto sobre la dinámica macroeconómica nacional. Los efectos de esta iniciativa en el balance fiscal del Gobierno Nacional Central se materializan a través de un incremento en los ingresos tributarios que se debe principalmente a tres factores: (i) un mayor crecimiento económico que aumenta los ingresos tributarios; (ii) una reducción de la evasión por medio de las iniciativas implementadas para fortalecer y modernizar la DIAN; y (iii) el impacto directo que tienen los cambios en la estructura de los distintos impuestos sobre el recaudo. Todo lo anterior contribuirá al incremento de los ingresos tributarios, el financiamiento de los gastos sociales, en un contexto de consolidación fiscal que asegura la solvencia del Gobierno Nacional.

Es de suma importancia anotar que el efecto agregado de esta iniciativa sobre las cuentas fiscales es positivo para todos los años y guarda consistencia con la estrategia fiscal plasmada en la versión más reciente del Marco Fiscal de Mediano Plazo. En particular, lo anterior ocurre ya que este Proyecto de Ley contiene las mismas disposiciones que se incluían en la Ley 1943 de 2018, cuyo impacto fue modelado en la elaboración del escenario fiscal de mediano plazo del Gobierno nacional. Este efecto fiscal proyectado es consistente con una senda de los ingresos fiscales relativamente estable en la próxima década, que es coherente con una disminución del déficit fiscal y el endeudamiento público.

En primer lugar, el impacto de esta iniciativa sobre el crecimiento económico será de gran trascendencia tanto en el corto como en el mediano plazo. El mejor desempeño económico –relativo al que se materializaría de no aprobarse el Proyecto de Ley- proviene de dos fuentes: (i) el impulso a la inversión y la productividad derivado de una menor carga tributaria empresarial, y (ii) del hecho de mantener la confianza en la estabilidad de las reglas tributarias.

Se estima que el mayor crecimiento redundará en un incremento en los ingresos tributarios para todos los años a partir de 2020, en línea con lo expuesto en el Gráfico 23. En efecto, según cálculos del Ministerio de Hacienda, los ingresos tributarios aumentarían \$3,2 billones en 2020, de los cuales \$1,7 son consecuencia de la menor carga tributaria empresarial, y \$1,4 corresponden a la disipación del choque negativo en confianza. Los ingresos adicionales por este concepto se incrementan durante el periodo 2021-2030, llegando a ser en promedio 1,0% del PIB superiores a los que se observarían si el Proyecto de Ley no fuera aprobado.

Gráfico 23. Impacto del mayor crecimiento económico y la menor evasión sobre los ingresos tributarios (pp del PIB)



Fuente: MHCP.

Los ingresos tributarios también aumentarían significativamente como consecuencia de la menor evasión que traerá consigo la aplicación de las disposiciones de esta iniciativa cuya finalidad es fortalecer y modernizar la DIAN. Se estima que en conjunto estas medidas anti-evasión tendrán un efecto gradual y levemente creciente en el recaudo tributario entre 2020 y 2023. Los instrumentos mencionados generarán mayores ingresos por \$3 billones de pesos en 2020, equivalentes a 0,3% del PIB. Este efecto irá creciendo durante los próximos años, desde 0,3% del PIB en 2020 y 2021, hasta ascender a 0,5% del PIB a partir de 2022. El impacto permanente de las medidas anti-evasión se explica por la ampliación de la base sobre la cual se tributa en el país, efecto intrínsecamente vinculado a la mayor formalización tributaria.

Adicional a lo anterior, este Proyecto de Ley mantiene en vigencia las modificaciones realizadas en la Ley de Financiamiento a la estructura impositiva con el fin de aumentar los ingresos tributarios a partir de 2019. Las medidas que traen un mayor recaudo incluyen: el IVA plurifásico para cerveza y gaseosa; el impuesto al consumo de bienes inmuebles; la unificación de cédulas y mayores tarifas marginales en el impuesto de renta para personas naturales; el impuesto al patrimonio; y los mayores impuestos a los dividendos y a la remisión de utilidades al exterior⁴⁹.

⁴⁹ Dentro de estas medidas no se incluye el impuesto de normalización tributaria, puesto que solo tenía vigencia por 2019

Se estima que el recaudo conjunto derivado de estos impuestos ascenderá a \$5.238 mm en 2020 (0,5% del PIB). Se espera que este recaudo siga siendo igual a 0,5% del PIB para 2021, y se ubique en 0,4% del PIB a partir de 2022. Este recaudo esperado pasa de 0,5% a 0,4% del PIB en 2022 como consecuencia de la desaparición ese año del impuesto al patrimonio, cuyo recaudo esperado es de \$800 mm por año (0,1% del PIB). Dentro de esta proyección, se destacan el recaudo estimado por el IVA plurifásico (0,1% del PIB por año en el periodo 2019-2030), las modificaciones en el impuesto de renta de personas naturales (0,2% del PIB), y las mayores tarifas al impuesto a los dividendos, el impuesto al consumo de bienes inmuebles y a la remisión de utilidades al exterior (0,1% del PIB en conjunto, repartido aproximadamente en partes iguales entre estas tres medidas).

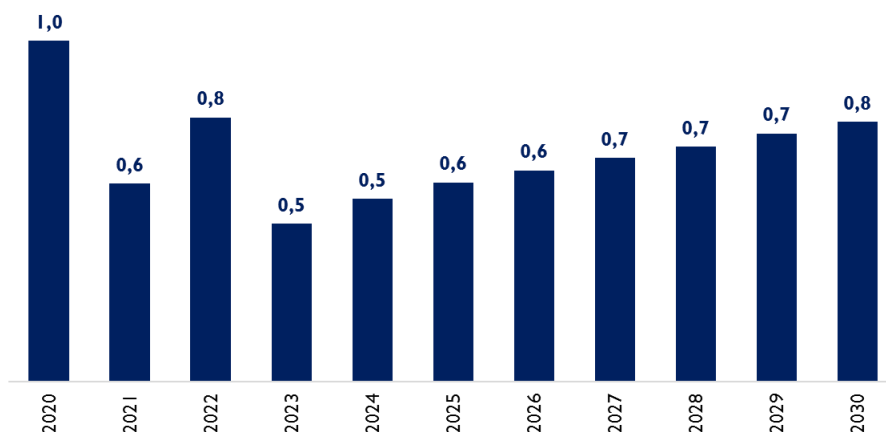
Adicional a lo anterior, se debe considerar el menor recaudo proyectado como consecuencia del efecto directo y parcial de las medidas que reducen la carga tributaria empresarial, cuando se ignoran su impacto en el crecimiento y la evasión. Este es el caso del descuento sobre el impuesto de renta del IVA pagado en la adquisición de activos fijos reales productivos, el descuento sobre el impuesto de renta del ICA, y la reducción gradual en la tarifa nominal del impuesto de renta. Se proyecta que el menor recaudo por el efecto directo del descuento en el impuesto sobre la renta del IVA pagado en la adquisición de activos fijos reales productivos asciende a 0,5% del PIB a partir de 2021. El menor recaudo por la reducción en la tarifa del impuesto de renta asciende a 0,1% del PIB para 2021, 0,2% en 2022 y 0,3% del PIB a partir de 2023. La disminución en el recaudo por concepto del descuento de ICA se estima en 0,1% del PIB para el periodo 2020-2022, y 0,5% del PIB a partir de 2023. En síntesis, el efecto de equilibrio parcial de estas medidas sobre el recaudo tributario es una reducción de 0,8pp del PIB en 2021, 0,9pp en 2022 y 1,4pp a partir de 2023.

Estas disposiciones contenidas en el presente Proyecto de Ley que reducen la carga tributaria empresarial no tienen impacto fiscal en 2020. Esto ocurre debido a que afectan el pago del impuesto de renta en el momento de la declaración, la cual se presenta en el año gravable siguiente en el que se causa el pago del impuesto. Así, si bien estas medidas aplican para el pago de impuestos de las empresas desde el año gravable 2020, tienen impacto en el recaudo a partir de 2021.

Si bien algunas de estas medidas estuvieron vigentes para el año gravable 2019 en virtud de la Ley de Financiamiento, en particular los descuentos sobre el impuesto de renta del IVA pagado en la adquisición de activos fijos reales productivos y del ICA, y afectan el recaudo en 2020, no lo hacen debido a su inclusión en el presente Proyecto de Ley, sino por estar presentes en la Ley de Financiamiento. Por ello, su

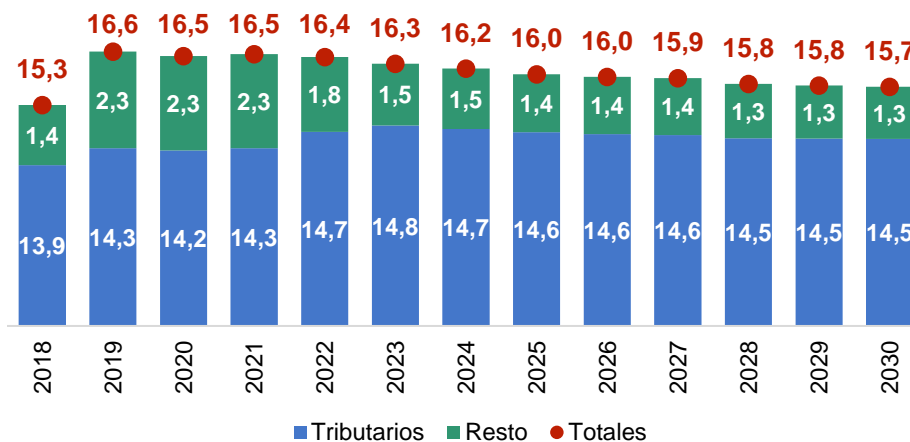
efecto en el recaudo no se considera como parte del impacto fiscal que genera este Proyecto de Ley.

Gráfico 24. Efecto neto sobre los ingresos tributarios de la Reforma Tributaria (% del PIB)



Fuente: Cálculos DGPM - MHCP

Gráfico 25. Ingresos fiscales Gobierno Nacional Central. 2018-2030 (% del PIB)



Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019. Cálculos DGPM – MHCP

Nota: La categoría resto se refiere a todos los ingresos del Gobierno Nacional Central diferentes a los impuestos, principalmente correspondientes a los ingresos de capital (rendimientos financieros y excedentes transferidos por parte de empresas que son propiedad del Estado y establecimientos públicos nacionales)

En suma, para el 2020 la aprobación de este Proyecto de Ley aumentaría el recaudo tributario en \$11,4 billones (1,0% del PIB) en comparación con un escenario en el

cual no se aprueba y se materializa plenamente la declaratoria de inexequibilidad de la Ley 1943 de 2018. Lo anterior contribuirá al proceso de consolidación fiscal que actualmente adelanta el Gobierno nacional, con el fin de reducir el déficit fiscal y el endeudamiento público, mientras que se asegura una financiación sostenible para el gasto social y la inversión pública. Entre 2021 y 2030, esta iniciativa aumentará el recaudo tributario en promedio en 0,7% del PIB frente a un escenario en el cual esta no se aprueba. Así, este Proyecto de Ley tiene un efecto neto agregado positivo sobre los ingresos tributarios tanto en el corto como en el mediano plazo de acuerdo con los gráficos anteriores.

5.2.3 Impacto fiscal de los beneficios tributarios contenidos en el Proyecto de Ley

El Gobierno nacional considera que los beneficios tributarios contemplados en el presente Proyecto de Ley que no estaban vigentes con anterioridad de la expedición de la Ley 1943 de 2018 no generan ningún impacto fiscal. En particular, esto aplica para las rentas exentas para economía naranja, el régimen especial de renta para las mega inversiones y los incentivos para el desarrollo del sector agropecuario. Lo anterior dado que estos beneficios se otorgan a unidades productivas nuevas o ya establecidas que realicen una inversión mínima y generen un mínimo de empleos específicos para cada uno de estos beneficios, que no se realizarían de no existir estos incentivos. Estos beneficios son consistentes con los escenarios fiscales contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

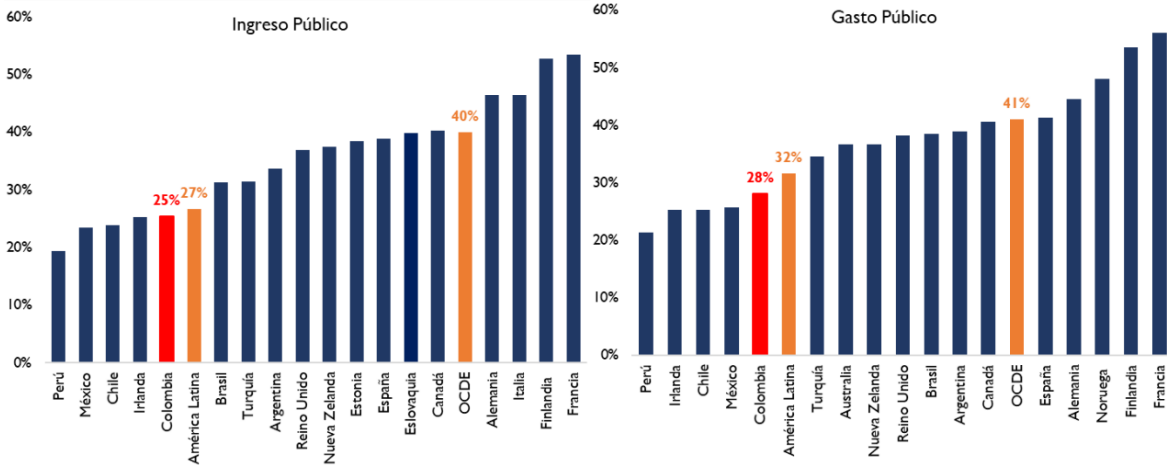
Por otra parte, en lo respectivo a la ratificación de los beneficios ya existentes, como los referentes a tarifas del impuesto de renta de 9% para el sector hotelero y beneficios para la construcción y financiación de vivienda VIS, estos por el hecho de ser previos ya estaban contemplados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019. En este orden de ideas, no generan un costo fiscal adicional.

5.2.4 Fortalecimiento del ingreso y el gasto fiscal derivado de la aprobación de este Proyecto de Ley

Como se mencionó anteriormente, las medidas contenidas en el presente Proyecto de Ley permitirán aumentar y fortalecer el ingreso tributario, lo cual redundará en que el gasto público social cuente con una fuente de financiamiento estable. Esto es importante en términos de contar con un Estado capaz de proveer los bienes públicos esenciales y realizar las inversiones públicas necesarias para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, mantener la cohesión social e incrementar la productividad. Este esfuerzo de mayor gasto público debe realizarse siempre en un marco de sostenibilidad de las finanzas públicas y solvencia fiscal.

El ingreso y gasto público⁵⁰ en Colombia presenta rezagos frente a los países de la región y de la OCDE. En el caso del ingreso público, Colombia se encuentra 15pp por debajo del promedio de los países de la OCDE y 2pp con respecto a América Latina. Por otra parte, en términos del gasto público, en Colombia es 13pp menor al nivel promedio de los países de la OCDE y 3pp con respecto a América Latina (Gráfico 26). Lo anterior sugiere que existe un espacio para continuar robusteciendo el ingreso y gasto público ante las apremiantes necesidades sociales y las deficiencias en términos de inversión pública que presenta el país en temas como educación, salud e infraestructura de transporte, entre otros.

Gráfico 26. Ingreso y Gasto Público – 2018 (% del PIB)



Fuente: FMI, World Economic Outlook. *El ingreso y gasto público corresponde al nivel de Gobierno General.

Indudablemente el gasto público social ha permitido avanzar en el objetivo de disminuir la incidencia de la pobreza. Durante el periodo 2002-2018, 5,1 millones de colombianos salieron de la pobreza extrema, al bajar su incidencia de 17,7% en 2002 a 7,2% en 2018. En este mismo periodo, 10,9 millones de personas salieron de la situación de pobreza monetaria e ingresaron a la clase media, al reducirse su incidencia de 49,7% en 2002 a 27,0% en 2018⁵¹.

En este orden de ideas, el mayor recaudo tributario, que se presentará como resultado del presente Proyecto de Ley, será una fuente para sostener y ampliar las

⁵⁰ El ingreso y gasto público corresponde al nivel de Gobierno General.
⁵¹ La estimación del número de personas que salen de la situación de pobreza y de la pobreza extrema se realiza fijando el tamaño de la población, de acuerdo a lo calculado por el DANE para 2018 (48,2 millones de personas).

demandas sociales y de financiamiento de gasto del país. Este esfuerzo por mejorar el gasto y la inversión pública debe siempre realizarse en un marco de sostenibilidad fiscal, por lo cual es imprescindible que a la par que se vigoriza el gasto focalizado lo hagan los ingresos públicos, como a bien trae a consideración la presente iniciativa.

Tabla 4. Recaudo estimado derivado de la Reforma Tributaria
(\$ Billones)

Medidas		\$ Billones										
Concepto	Detalle	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
IVA	Plurifásico cerveza y gaseosa	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8	2,0	2,1
Impuesto al consumo	Venta de inmuebles con valores superiores a 26.800 UVT (2%)**	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6
Personas naturales	Unificación de cédulas y nuevas tarifas marginales (35%, 37%, 39%)	2,1	2,2	2,4	2,6	2,8	3,1	3,3	3,6	3,8	4,1	4,4
	Impuesto al patrimonio (1,0% para patrimonios superiores a \$5.000 m)	0,8	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Dividendos a residentes (15%)	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	1,0	1,1
Personas jurídicas	Disminución de la tarifa de renta (2020: 32%, 2021: 31%, 2022: 30%)	0,0	-1,3	-2,7	-4,3	-4,7	-5,0	-5,3	-5,7	-6,1	-6,5	-6,9
	Descuento de IVA en adquisición en bienes de capital (100%)	0,0	-6,5	-7,1	-7,7	-8,3	-8,9	-9,5	-10,1	-10,8	-11,5	-12,2
	Descuento de ICA (2019-2021: 50%, 2022: 100%)	0,0	-1,6	-1,7	-7,4	-7,9	-8,5	-9,1	-9,7	-10,3	-11,0	-11,7
	Impuesto a remisión de utilidades (7,5%)	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8
	Sobretasa sector financiero (2019: 4%, 2020 y 2021: 3%)	0,3	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mayor crecimiento económico		3,2	6,9	10,2	13,1	15,3	17,1	18,8	20,6	22,6	24,8	27,2
Menor evasión - fortalecimiento y modernización DIAN		3,0	4,0	6,4	7,4	8,0	8,5	9,1	9,8	10,5	11,2	12,0
Recursos totales Reforma Tributaria		11,4	7,1	10,2	6,5	8,1	9,5	10,8	12,2	13,8	15,6	17,4

**Tabla 5. Recaudo estimado derivado de la Reforma Tributaria
(% del PIB)**

Medidas		% del PIB										
Concepto	Detalle	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
IVA	Plurifásico cerveza y gaseosa	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Impuesto al consumo	Venta de inmuebles con valores superiores a 26.800 UVT (2%)**	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Personas naturales	Unificación de cédulas y nuevas tarifas marginales (35%, 37%, 39%)	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
	Impuesto al patrimonio (1,0% para patrimonios superiores a \$5.000 m)	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Dividendos a residentes (15%)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Personas jurídicas	Disminución de la tarifa de renta (2020: 32%, 2021: 31%, 2022: 30%)	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
	Descuento de IVA en adquisición en bienes de capital (100%)	0,0	-0,5	-0,5	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,5	-0,5
	Descuento de ICA (2019-2021: 50%, 2022: 100%)	0,0	-0,1	-0,1	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
	Impuesto a remisión de utilidades (7,5%)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Sobretasa sector financiero (2019: 4%, 2020 y 2021: 3%)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mayor crecimiento económico		0,3	0,6	0,8	0,9	1,0	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2
Menor evasión - fortalecimiento y modernización DIAN		0,3	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Recursos totales Reforma Tributaria		1,0	0,6	0,8	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8

De los Honorables Congresistas,

ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA
Ministro de Hacienda y Crédito Público

