Bogotá, 20 de julio de 2020

Señor

**GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ**

**Presidente**

Cámara de Representantes

Congreso de la República de Colombia

**Referencia: *Radicación Proyecto de Ley “Por medio del cual se modifica el artículo 600 del Decreto 624 de 1989* “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales*”.***

En calidad de Representante a la Cámara por el Valle del Cauca y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley “Por medio del cual se modifica el artículo 600 del Decreto 624 de 1989 “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”.

Cordialmente,

**CATALINA ORTIZ LALINDE**

Representante a la Cámara

Alianza Verde

**Proyecto de Ley No \_\_ de 2020 Cámara**

**“Por medio del cual se modifica el artículo 600 del Decreto 624 de 1989 (Estatuto Tributario)”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1°.** Modifíquese parcialmente el artículo 600 del Decreto 624 de 1989 “Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 600. PERIODO GRAVABLE DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS.**

El periodo gravable sobre el impuesto sobre las ventas será así:

1. Declaración bimestral para aquellos responsables de este impuesto, grandes contribuyentes y aquellas personas jurídicas y naturales cuyos ingresos brutos a 31 de diciembre del año gravable anterior sean iguales o superiores a noventa y dos mil (92.000) UVT y para los responsables de que tratan los artículos [477](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario_pr019.html#477) y [481](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario_pr019.html#481) de este Estatuto. Los períodos bimestrales son: enero-febrero; marzo-abril; mayo-junio; julio-agosto; septiembre-octubre; y noviembre-diciembre.
2. Declaración cuatrimestral para aquellos responsables de este impuesto, personas jurídicas y naturales cuyos ingresos brutos a 31 de diciembre del año gravable anterior sean inferiores a noventa y dos mil (92.000) UVT. Los periodos cuatrimestrales serán enero-abril; mayo-agosto; y septiembre-diciembre.

Parágrafo 1. Los pagos por concepto de IVA se realizarán después de los dos meses siguientes de la presentación de la declaración bimestral o cuatrimestral, dependiendo de cuál sea el caso. Si la declaración se realiza de manera extemporánea el pago debe ser inmediato.

Parágrafo 2. En el caso de liquidación o terminación de actividades durante el ejercicio, el período gravable se contará desde su iniciación hasta las fechas señaladas en el artículo [595](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario_pr024.html#595) de este Estatuto.

Cuando se inicien actividades durante el ejercicio, el período gravable será el comprendido entre la fecha de iniciación de actividades y la fecha de finalización del respectivo período de acuerdo al numeral primero del presente artículo.

En el caso de las Mipymes, cuando inicien actividades durante el ejercicio, el período gravable será el comprendido inmediatamente después de la fecha de iniciación de actividades y la fecha de finalización del respectivo período de acuerdo al numeral primero del presente artículo.

En caso de que el contribuyente, de un año a otro, cambie de periodo gravable, deberá informar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de acuerdo con la reglamentación expedida por el Gobierno nacional.

**Atentamente,**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**CATALINA ORTIZ LALINDE**

Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

Partido Alianza Verde

**Cambios al Estatuto Tributario**

|  |  |
| --- | --- |
| Estado actual E.T. | Propuesta |
| ARTÍCULO 600. **PERIODO GRAVABLE DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS.**  El período gravable del impuesto sobre las ventas será así:  1. Declaración ~~y pago~~ bimestral para aquellos responsables de este impuesto, grandes contribuyentes y aquellas personas jurídicas y naturales cuyos ingresos brutos a 31 de diciembre del año gravable anterior sean iguales o superiores a noventa y dos mil (92.000) UVT y para los responsables de que tratan los artículos [477](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario_pr019.html#477) y [481](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario_pr019.html#481) de este Estatuto. Los períodos bimestrales son: enero-febrero; marzo-abril; mayo-junio; julio-agosto; septiembre-octubre; y noviembre-diciembre.  2. Declaración ~~y pago~~ cuatrimestral para aquellos responsables de este impuesto, personas jurídicas y naturales cuyos ingresos brutos a 31 de diciembre del año gravable anterior sean inferiores a noventa y dos mil (92.000) UVT. Los periodos cuatrimestrales serán enero-abril; mayo-agosto; y septiembre-diciembre.  **PARÁGRAFO.**En el caso de liquidación o terminación de actividades durante el ejercicio, el período gravable se contará desde su iniciación hasta las fechas señaladas en el artículo [595](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario_pr024.html#595) de este Estatuto.  Cuando se inicien actividades durante el ejercicio, el período gravable será el comprendido entre la fecha de iniciación de actividades y la fecha de finalización del respectivo período de acuerdo al numeral primero del presente artículo.  En caso de que el contribuyente, de un año a otro, cambie de periodo gravable, deberá informar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de acuerdo con la reglamentación expedida por el Gobierno nacional. | ARTÍCULO 600. **PERIODO GRAVABLE DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS**.  El periodo gravable sobre el impuesto sobre las ventas será así:  1. Declaración bimestral para aquellos responsables de este impuesto, grandes contribuyentes y aquellas personas jurídicas y naturales cuyos ingresos brutos a 31 de diciembre del año gravable anterior sean iguales o superiores a noventa y dos mil (92.000) UVT y para los responsables de que tratan los artículos 477 y 481 de este Estatuto. Los períodos bimestrales son: enero-febrero; marzo-abril; mayo-junio; julio-agosto; septiembre-octubre; y noviembre-diciembre.  2. Declaración cuatrimestral para aquellos responsables de este impuesto, personas jurídicas y naturales cuyos ingresos brutos a 31 de diciembre del año gravable anterior sean inferiores a noventa y dos mil (92.000) UVT. Los periodos cuatrimestrales serán enero-abril; mayo-agosto; y septiembre-diciembre.  **PARÁGRAFO 1. Los pagos por concepto de IVA se realizarán después de los dos meses siguientes de la presentación de la declaración bimestral o cuatrimestral, dependiendo de cuál sea el caso. Si la declaración se realiza de manera extemporánea el pago debe ser inmediato**.  **PARÁGRAFO 2.** En el caso de liquidación o terminación de actividades durante el ejercicio, el período gravable se contará desde su iniciación hasta las fechas señaladas en el artículo 595 de este Estatuto.  Cuando se inicien actividades durante el ejercicio, el período gravable será el comprendido entre la fecha de iniciación de actividades y la fecha de finalización del respectivo período de acuerdo al numeral primero del presente artículo.  **En el caso de las Mipymes, cuando inicien actividades durante el ejercicio, el período gravable será el comprendido inmediatamente después de la fecha de iniciación de actividades y la fecha de finalización del respectivo período de acuerdo al numeral primero del presente artículo.**  En caso de que el contribuyente, de un año a otro, cambie de periodo gravable, deberá informar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de acuerdo con la reglamentación expedida por el Gobierno nacional. |

**Exposición de Motivos**

**Proyecto de Ley No \_\_ de 2020 Cámara**

**“Por medio del cual se modifica el artículo 600 del Decreto 624 de 1989 (Estatuto Tributario)”**

1. **GENERALIDADES**

El presente proyecto de ley “por medio del cual se modifica el artículo 600 del Decreto 624 de 1989 (Estatuto Tributario)” reconoce la importancia del tejido empresarial colombiano, el cual está compuesto en un 96% por Mipymes y preservarlo ya que entre muchos otros beneficios es la fuente del 80% del empleo en Colombia, por esto elimina las presiones sobre los recursos de caja, que deben enfrentar las Mipymes, cuando se destina capital de trabajo para el pago del IVA de facturas que no han sido liquidadas con el fin de evitar que las firmas incurran en deudas inadecuadas, evadan o eludan impuestos. La presente iniciativa también busca incentivar la formalización de las empresas en Colombia porque facilita el pago del IVA y así aumenta el recaudo del IVA y disminuye la brecha entre el recaudo potencial y el recaudo real.

1. **JUSTIFICACIÓN** 
   1. El Tejido Empresarial en Empresarial en Colombia.

Según Confecámaras entre enero y diciembre de 2019 se crearon 309 mil unidades productivas, 2,1% más que en 2018. Estas unidades productivas registradas corresponden en un 75,7% a personas naturales y un 24,3% a sociedades. La creación de sociedades en Colombia aumentó en un 10,4% frente al 2018, al pasar de 68.159 sociedades a 75.275 en 2019. En el sector de servicios, los subsectores con mayor crecimiento fueron; peluquería, expendio de comidas preparadas, transporte de carga por carretera y servicios de desarrollo de sistemas informáticos.

Aunque la creación de empresas en Colombia en 2019 creció 2,1% comparado con 2018, esto apenas evidencia una parte de la realidad del tejido empresarial del país. Lo cierto es que en Colombia la informalidad empresarial representa un 60%[[1]](#footnote-1). Según Fedesarrollo. si bien no existe una definición universal de informalidad empresarial, esta se entiende como las empresas que realizan actividades legales y no se encuentran identificadas por el Estado. La informalidad no es una condición binaria sino un proceso mediante el cual las empresas pueden cumplir en mayor o menor medida las normas establecidas en cuanto a: creación de la empresa, obtención de los insumos, certificaciones de producción y pago de impuestos. Fedesarrollo a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), desarrolló una muestra para medir la informalidad empresarial, que restringe los empleadores y trabajadores independientes que declaran tener un negocio propio en los sectores de comercio, industria, servicios o poseer una finca. Según los resultados obtenidos en 2018 en Colombia existen 2 millones de unidades productivas y el 60% de estas unidades de negocio son informales.

La formalización empresarial es una ganancia para los trabajadores, para las empresas y para el Estado. Para los trabajadores la formalización representa un aumento en el bienestar debido a factores como la estabilidad laboral, el horario de trabajo, la satisfacción laboral y los ingresos de los trabajadores aumentarán. Según Fedesarrollo:

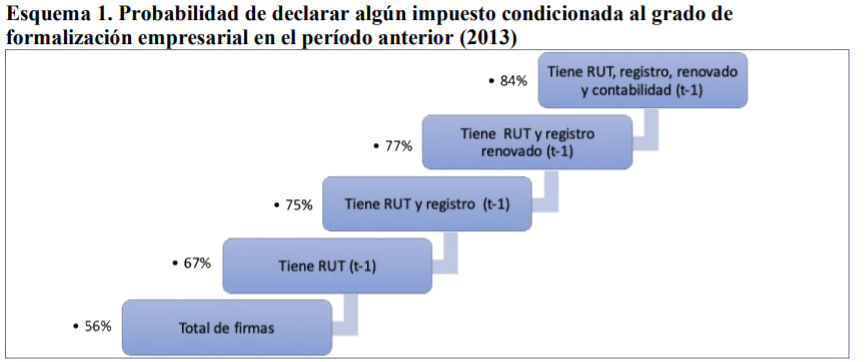
*“Los trabajadores independientes del sector informal tienen un bienestar laboral menor al de sus pares del sector formal porque: ganan cerca de un 30% menos (aún si tienen niveles similares de educación y trabajan las mismas horas y en el mismo sector); tienen bajísimas tasas de cobertura en seguridad social (10% cotizan a seguridad social), y reportan problemas laborales relacionados con el medio ambiente. Sin embargo, su nivel de satisfacción laboral no varía mucho con respecto a la de sus pares del sector informal y en general, es superior a la de los trabajadores dependientes, lo que puede explicarse por un el mayor uso de sus destrezas físicas e intelectuales”.*

El beneficio para las empresas en la formalización se traduce directamente en el aumento de la productividad. La productividad medida como el ingreso por trabajador de la empresa. Según los resultados de Fedesarrollo:

*“La productividad promedio que ganaban los negocios informales sobre los formales era del 54% en términos brutos y 66% en términos netos. Cuando se controlan estos resultados por las variables observables, las firmas informales pasan a tener un 59% de la productividad bruta de las formales y un 71% de la productividad neta de las firmas formales”.* Aunque la diferencia en productividad disminuye cuando se controla por variables observables, siguen siendo mayor la productividad de las empresas formales que de las informales.

Para el Estado aumentar las empresas formales representa un aumento en el cumplimiento normativo en temas ambientales, laborales, sanitarios y el pago de impuestos. A pesar de que el efecto sobre el pago de impuestos y la formalización empresarial no es fácil de establecer, debido a la falta de información. De acuerdo con las estimaciones con base en la Encuesta de Microempresarios de 2013 (ME 2013), Fedesarrollo encontró que:

*“La probabilidad de que una firma declare impuestos de renta, IVA o ICA es del 56%. Esta probabilidad se incrementa 67% si las firmas tenían RUT en el período anterior; 75%, si las firmas además tenían registro en Cámara de Comercio; 77%, si este registro había sido renovado y a 84%, si además la firma llevaba contabilidad. Esta cadena de probabilidades condicionadas que, se presenta en el Esquema 1, sugiere que la informalidad funciona como una escalera, donde la puerta de entrada es el registro en Cámara de Comercio y/o el RUT y cada peldaño está asociado a una medida de informalidad con menor cumplimiento relativo; siendo el pago de impuestos uno de los peldaños más elevados”.*



Fuente: Estimaciones de Fedesarrollo con base en la encuesta de Micronegocios de 2012 y 2013

Para concluir, las dinámicas empresariales entre el año 2018 y 2019 en Colombia representaron un crecimiento en el sector formal y aunque la formalidad empresarial trae beneficios para los empleados como el bienestar laboral; para las empresas el lograr una mayor productividad y para el Estado al aumentar el recaudo de impuestos, la formalidad empresarial en Colombia representa apenas un fragmento de la realidad del país. La otra realidad es la informalidad empresarial, que según Fedesarrollo es de aproximadamente el 60%. Sin contar que la probabilidad de que de diez firmas solo 5 paguen impuestos. Teniendo en cuenta lo anterior, las medidas propuestas en el presente proyecto de ley facilitarán la formalización de las firmas, porque las presiones en la caja se verán disminuidas al pagar el IVA dos meses después de la declaración, potenciando así los beneficios de la ley de pago a plazos justos, que decreta que las facturas se paguen máximo en 60 días después de ser emitidas.

* 1. Pago de impuestos en Colombia

La formalización es necesaria para el pago de impuestos y aunque la probabilidad de que las firmas paguen impuestos es 5 de 10, el pago de impuestos para estas 5 empresas no es tarea fácil. Según el Global Entrepreneurship Monitor (GEM). Colombia ocupa el puesto 41 de 54 en el rubro de burocracia e impuestos de la calificación dada por los expertos del GEM al marco normativo empresarial en Colombia. Para algunas Mipymes el sistema tributario colombiano representa una barrera para desempeñar las labores propias de la firma porque en promedio se destinan 256 horas en capital humano y recursos financieros al diligenciar y pagar los impuestos, tiempo que podría ser destinado al desarrollo de actividades propias del; crecimiento, la expansión y la supervivencia de sus empresas.

Otro tema preocupante es la brecha tributaria en Colombia. La cual es la relación de la suma de la evasión más la elusión dividido entre el recaudo potencial.[[2]](#footnote-2) La brecha del Impuesto sobre las ventas (IVA) en 2015 fue de 18%, esto significa que por cada $1000 pesos colombianos destinados por los compradores al pago de IVA, no se están recaudando $180 pesos. Aunque Colombia presenta una brecha en el pago del IVA menor, en comparación con otros países de Latinoamérica como Chile, México, Brasil, Guatemala, esta sigue siendo preocupante debido a que el 86% de los ingresos del Gobierno Nacional Central provienen de los ingresos tributarios y más de la cuarta parte de los ingresos tributarios dependen del recaudo del IVA. Por lo que todas las medidas encaminadas a disminuir la evasión y la elusión de impuestos debe ser la prioridad en la legislación.

El IVA es una de las fuentes principales de ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central, por esto se debe facilitar el pago de este impuesto a las Mipymes que representan la mayoría de las empresas en Colombia. El problema principal en la recaudación del IVA, no radica en que las tarifas sean altas, sino que existen cuestiones estructurales dentro de la legislación, en las que se destacan: un sistema complejo de tributación que termina favoreciendo los niveles de evasión, entre un sinfín de exenciones y tasas diferenciales para cada tipo de bienes y servicios; al igual que las dificultades administrativas a las que se enfrentan las empresas en Colombia a la hora de cumplir con los deberes tributarios. Con el fin de promover el desarrollo empresarial de Colombia, disminuir la brecha en el pago del IVA y lograr que a las Mipymes se les facilite el pago del IVA, se deben facilitar estrategias como la del presente proyecto de ley.

2.2.1 Regulación en el pago de impuestos en Colombia

Anualmente el reporte del Banco Mundial llamado Doing Business mide las facilidades de regulación en los países para realizar negocios. En la última entrega del Doing Business del 2020, en el cual participaron 190 países, Colombia ocupó el puesto 67 de 190 en facilidades para hacer negocios. Obtuvo un puntaje de 70,1 sobre 100. Aunque la posición de Colombia es muy favorable las dificultades regulatorias en la facilidad de pago de los impuestos, son evidentes. La sección de pago de impuestos del ranking nos dio una posición de 148 entre 190 países. Principalmente porque alistar, llenar y pagar impuestos en Colombia toma en promedio 256 horas por año, 100 horas más que el promedio de los países de la OCDE. Estas 100 horas de más representan costos de transacción que deben asumir las empresas cuando se formalizan y pagan impuestos. Mientras que el tejido empresarial en Colombia encuentre altos trámites para el pago de los tributos,no se lograra aumentar el número de empresas formales y los impuestos como porcentaje del PIB serán de los más bajos en América Latina.[[3]](#footnote-3)

* 1. Actividad Empresarial en Colombia

El ecosistema de Emprendimiento en Colombia, es un ecosistema dinámico y en constante crecimiento. Según el monitor de emprendimiento global del año 2019, y publicado en el año 2020, Colombia tiene una tasa de emprendimiento en etapa temprana del 23% que si se compara con países de Europa, Norteamérica, Asia- Pacifico, Medio Oriente y África, es una de las tasas de emprendimiento temprano más altas.

Sin embargo, una tasa de emprendimiento en etapa temprana no se traduce en la supervivencia de las empresas a través del tiempo.Este es el caso de Colombia,aunque la tasa de emprendimiento temprano es una de las más altas alrededor del mundo, la supervivencia de las empresas se asemeja a las dinámicas globales. Puesto que en promedio entre el 20% y el 30% de las empresas nacientes, desaparecen después del primer año de creación,el 40% de empresas cesan su actividad después de 3 años y cerca del 60% de empresas ya han desaparecido después de 5 años. En este mismo tiempo ,en Argentina sobreviven 5 empresas, en México sobreviven 3 empresas. La menor tasa de supervivencia en Colombia puede explicar que aunque la tasa de emprendimiento temprano sea alta, la tasa de propiedad de negocios establecidos sea de aproximadamente el 2%; una de las menores tasas de los países en Latinoamérica.[[4]](#footnote-4)

* La supervivencia de las empresas

Con el fin de comprender las dinámicas de supervivencia a través del tiempo del tejido empresarial colombiano, en esta sección se explican los determinantes de supervivencia de las empresas, que según Confecamaras depende de tres grupos de factores: específicos, sectoriales y localización geográfica.

Entre los factores específicos de supervivencia de las empresas están los relacionados con su tamaño, acceso a créditos, la innovación, el origen de la empresa y la posibilidad de exportaciones. En cuanto al tamaño, las empresas con reducida escala, enfrentan mayores limitaciones tecnológicas, productivas y de gestión, lo que afecta su capacidad de respuesta frente a factores de competencia, cambios de demanda y en general de condiciones del mercado. Cuanto menor es el tamaño de la empresa, menores son sus probabilidades de supervivencia. La limitación del acceso al crédito llevan a muchas empresas a endeudamientos inapropiados, con prestamistas informales que ofertan créditos a muy corto plazo, quedando expuestas a un riesgo alto de quiebra, por falta de liquidez; en los casos que la empresa no obtenga una respuesta favorable en la demanda de su producto o servicio de parte de los consumidores. En cuanto al factor de innovación esta dependerá del sector donde la empresa entre a operar y las dinámicas de innovación. Por ejemplo, si la empresa entra a una industria con alta innovación, encontrar una posición privilegiada puede ser complicado. En cambio, si la innovación es poca en el sector y la empresa entra al sector a innovar, la probabilidad de supervivencia es mayor. Por otra parte, si se tiene en cuenta el origen de la firma, entendiendo origen como empresas nacionales o extranjeras, se ha encontrado que las empresas extranjeras tienen mayor probabilidad de supervivencia que las empresas que son de propiedad nacional. Las actividades de exportación de las empresas son otro factor que aumenta las probabilidades de exportación. Las exportaciones aumentan hasta en un 70% la probabilidad de exportación de las empresas, mientras que la probabilidad de supervivencia de las empresas que no exportan es del 50%.



Fuente: Determinantes de la supervivencia empresarial en Colombia (CONFECÁMARAS 2020)

Un segundo grupo de factores como determinantes para la supervivencia son los factores sectoriales. Confecámaras encontró que la supervivencia está relacionada con la concentración del sector porque si bien tienen mayores tasas de rentabilidad y economías de escala que permite a las firmas del sector operar con eficiencia, esto dificulta la entrada de nuevas firmas, porque debe soportar conductas agresivas por parte de las empresas preexistentes. En contraste las industrias con altas tasas de penetración tienen menores probabilidades de supervivencia debido a la intensificación de la competencia. Sin embargo, cuando las firmas entran a industrias con rápido crecimiento, la alta penetración no se traduce necesariamente en menores tasas de supervivencia.

Finalmente, el tercer grupo de factores de los que depende la supervivencia de las empresas son los factores de localización geográfica. La ubicación de la nueva empresa está relacionada con los costos y acceso a los insumos necesarios, capital humano disponible y volumen de los clientes.

1. **CONCLUSIÓN**

La supervivencia de las Mipymes es una cadena. Primero las empresas dependen del capital de trabajo, el capital de trabajo depende a su vez de las cuentas por pagar, las cuentas por cobrar y los inventarios, lo que implica que la tardanza en el recaudo de cartera de las cuentas por pagar y el pago en muy corto plazo del IVA, cuenta por pagar, “son dos caras de la misma moneda” pues afectan el capital de trabajo de la empresa. Si bien, el recaudo de la cartera de las cuentas por cobrar, fue solucionado por la ley de pago a plazos justos, aún es necesario solucionar la otra cara de la misma moneda: el pago del IVA.

Las Mipymes son muy importantes en Colombia porque componen el 96% del tejido empresarial y son la fuente del 80% del empleo, adicional a que son las responsables de la causación del IVA. Y teniendo en cuenta que el IVA es un impuesto muy importante para la nación ya que representa el 28% del total de ingresos tributarios, se debe facilitar el pago de este impuesto para disminuir la brecha en el recaudo. En muchas ocasiones las Mipymes deben incurrir en deudas insostenibles para cumplir con los deberes tributarios, porque las facturas no son emitidas y liquidadas en el mismo instante del tiempo, en cambio el IVA se declara y se paga en el mismo instante. Por esto el presente proyecto de ley busca solucionar los problemas de liquidez de las empresas modificando el artículo 600 del Estatuto Tributario para que el IVA sea declarado y pagado en momentos diferentes del tiempo.

De la Honorable Congresista,

**CATALINA ORTIZ LALINDE**

Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

Partido Alianza Verde

1. Informalidad empresarial en Colombia [↑](#footnote-ref-1)
2. CEPAL, Tributación en Colombia: reformas, evasión y equidad-Notas de Estudio, 2017. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43133/1/S1700948\_es.pdf [↑](#footnote-ref-2)
3. OCDE 2018 [↑](#footnote-ref-3)
4. Global entrepreneurship monitor 2019/2020 <https://www.gemconsortium.org/file/open?fileId=50443> [↑](#footnote-ref-4)