



INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2020 CÁMARA POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL DECRETO LEY 568 DE 2020 “POR EL CUAL SE CREA EL IMPUESTO SOLIDARIO POR EL COVID 19, DENTRO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DISPUESTO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 417 DE 2020”

Bogotá, D.C., 22 de septiembre de 2020

Honorable Representante:

NESTOR LEONARDO RICO RICO

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate Proyecto de Ley número 070 de 2020 Cámara por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 568 de 2020 *“Por el cual se crea el impuesto solidario por el COVID 19, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica dispuesto en el decreto legislativo 417 de 2020”*.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo encomendado por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, y de acuerdo con el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 070 de 2020 Cámara por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 568 de 2020 *“Por el cual se crea el impuesto solidario por el COVID 19, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica dispuesto en el decreto legislativo 417 de 2020”*.

El contenido temático de esta ponencia se presenta de la siguiente manera:

1. Antecedentes.

1.1. Radicación del proyecto.

1.2. Trámite del proyecto en Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

2. Contenido del proyecto de ley.

2.1. Aspectos a resaltar de la exposición de motivos del proyecto.

3. Consideraciones de los ponentes con respecto al proyecto de ley.

3.1. Consideraciones de carácter legal y constitucional.

3.2. Consideraciones de conveniencia.



- 3.2.1. Iniciativa prematura.
- 3.2.2. Inconveniencia de algunas disposiciones en términos de tasas de interés de financiamiento.
- 3.2.3. Situación nacional de las tasas impositivas y recaudo según contribuyentes
- 3.2.4. El gobierno nacional no planea impulsar una reforma tributaria mientras se supera la pandemia.
- 4. Del concepto institucional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
 - 4.1. Del concepto institucional de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN.
 - 4.2. Del concepto institucional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- 5. Conclusiones de las consideraciones del ponente con respecto al Proyecto de Ley.
- 6. Proposición con que termina el informe de ponencia.

1. ANTECEDENTES.

1.1. Radicación del proyecto.

De conformidad con la Gaceta del Congreso 650 del 10 de agosto de 2020, el Proyecto de Ley número 070 de 2020 Cámara por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 568 de 2020 “*Por el cual se crea el impuesto solidario por el COVID 19, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica dispuesto en el decreto legislativo 417 de 2020*” fue radicado con las firmas de los siguientes parlamentarios:

HS Iván Marulanda	HS Aida Avella	HR León Fredy Muñoz
HS Jorge Enrique Robledo	HS Victoria Sandino	HR Jairo Cala
HS Roy Barreras	HS Sandra Ortiz	HR Carlos Carreño
HS Gustavo Bolívar	HS Pablo Catatumbo	HR Abel David Jaramillo
HS Iván Cepeda	HS Jaime Duran	HR Angela María Robledo
HS Angelica Lozano	HS Alberto Castilla	HR Katherine Miranda
HS Jorge Londoño	HS Alexander López	HR Cesar Ortiz
HS Wilson Arias	HS Israel Zúñiga	HR Mauricio Toro
HS Antonio Sanguino	HS Julián Gallo	HR Andrés Cristo
HS Juan Luis Castro	HS José Ritter López	HS Luis Fernando Velasco
HS José Aulo Polo	HS Fabian Diaz	HR Omar Restrepo
HS Iván Name	HR Juanita Goebertus	HS Guillermo García R
HS Jorge Guevara	HR Cesar Pachón	HS Temístocles Ortega
Hs Feliciano Valencia	HR Jorge Gómez	

1.2. Trámite del proyecto en Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.



El día 19 de agosto de 2020 por instrucciones de la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fueron designados como ponentes del Proyecto de Ley número 070 de 2020 Cámara por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 568 de 2020 *“Por el cual se crea el impuesto solidario por el COVID 19, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica dispuesto en el decreto legislativo 417 de 2020”* los siguientes parlamentarios:

Coordinadores:

Carlos Alberto Carreño Marín.
Erasmó Elías Zuleta Bechara

Ponentes:

Wadith Alberto Manzur Imbett
Gustavo Hernán Puentes Díaz
Juan Pablo Celis Vergel
Nubia López Morales

Posteriormente, el día 2 de septiembre de 2020 la mesa directiva de la Comisión Tercera, otorgó a los ponentes de la iniciativa, un plazo de 15 días calendario para la presentación de la ponencia para el debate.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.

Conforme al texto publicado en la Gaceta del Congreso 650 del 10 de agosto de 2020, a continuación, se hace una breve descripción de los 20 artículos que componen el proyecto de ley:

- El Artículo 1º del proyecto de ley introduce el proyecto con su objeto, el cual se dirige hacia la ampliación del recaudo nacional para hacer frente a las consecuencias económicas derivadas de la pandemia del Covid-19, a través de la modificación del Decreto Legislativo 568 de 2020.
- El Artículo 2º del proyecto de ley pretende modificar el artículo 1º del Decreto Legislativo 568 de 2020, ampliando el alcance del Decreto del “impuesto solidario” a “Impuestos progresivos, equitativos y eficientes”.
- El artículo 3º del proyecto de ley crea de forma permanente el impuesto al patrimonio incluyendo a las personas jurídicas y sociedades de hecho, modificando el artículo 392-2 del Estatuto Tributario (ET). En la actualidad este impuesto es vigente solo hasta el 2021.
- El artículo 4º del proyecto de ley adiciona un artículo al ET especificando que no serían contribuyentes del impuesto al patrimonio los contratos de colaboración empresarial, las utilidades por inversiones de capital del exterior de portafolio, los contribuyentes del régimen tributario especial, entre otros.

- El artículo 5º del proyecto de ley especifica el hecho generador del impuesto al patrimonio para las personas naturales con patrimonio superior a las 84.253 UVT ($35.607 \times 84.253 = \text{COP}\$2.999.996.571$ Vs $\text{COP}\$ 5.000.000.000.000$ vigente) y para las personas jurídicas con patrimonio superior a las 2.246.749 UVT ($\text{COP}\$79.999.991.643$).
- El artículo 6º del proyecto de ley establece la base gravable del impuesto al patrimonio y algunas exclusiones.
- El artículo 7º del proyecto de ley establece las tarifas del impuesto al patrimonio cuyo límite máximo se ubica en una tarifa marginal del 4% para personas naturales y 6% para personas jurídicas, aunque en cada caso se incorporan algunos valores fijos en términos de UVT Vs. 1% para personas naturales para 2020 y 2021.
- El artículo 8º del proyecto de ley habla sobre la causación del impuesto al patrimonio.
- El artículo 9º del proyecto de ley incrementa la tarifa marginal sobre los dividendos de un 10% actual a un 20%.
- El artículo 10 del proyecto de ley incrementa la tarifa marginal de la tarifa de renta para personas naturales de un 39% actual a un 55%.
- El artículo 11 del proyecto de ley incrementa la tarifa marginal de la retención en la fuente de un 39% actual a un 55%.
- El artículo 12 del proyecto de ley modifica las tarifas del impuesto de renta para personas jurídicas en función del tamaño de las empresas: Microempresas 15%, pequeñas 20%, medianas 25% y grandes 32%. Hoy día esta tarifa para 2020 es de 32%, para 2021 de 31% y a partir del 2022 de 30%.
- El artículo 13 del proyecto de ley incorpora tarifas marginales para las herencias desde un 10% hasta un 33%.
- El artículo 14, elimina la retención en la fuente de 5% para los inversionistas extranjeros que invierten en títulos de renta fija (TES en el caso de deuda pública), dejándolo en un 14%.
- El artículo 15 del proyecto de ley busca limitar el descuento que de la renta pueden hacer los responsables por el pago de IVA pagado por la adquisición, construcción o formación e importación de activos fijos reales productivos a un 15% de este valor.
- El artículo 16 del proyecto de ley busca limitar las rentas exentas para personas jurídicas hasta máximo un 30% del valor de la renta líquida.
- El artículo 17 del proyecto de ley pretende limitar los descuentos tributarios a máximo un 20% del valor del impuesto básico de renta.
- El artículo 18 del proyecto de ley limita a un 50% de la renta bruta las deducciones que se pueden realizar de las actividades productoras de renta.
- El artículo 19 otorga un plazo de 3 meses a la DIAN para aprobar las normas necesarias para aumentar la lucha contra la gran evasión y elusión tributaria y el gran contrabando.
- El artículo 20 del proyecto de ley habla de vigencias y derogatorias y deroga el artículo 115 del ET que trata sobre que es deducible el cien por ciento (100%) de los impuestos, tasas y contribuciones, que efectivamente se hayan pagado durante el año o período gravable por parte del contribuyente, que tengan relación de causalidad con



su actividad económica, con excepción del impuesto sobre la renta y complementarios (En cálculo del impuesto de renta).

2.1. Aspectos a resaltar de la exposición de motivos del proyecto.

La exposición de motivos del Proyecto de Ley, tal como fue presentada por los autores, consta de 3 partes a saber:

- I. Objeto del proyecto de Ley.
- II. Justificación del proyecto.
 - A. Diagnóstico: un estatuto tributario inequitativo, regresivo e ineficiente.
 - i. Estatuto tributario regresivo.
 - ii. El Estatuto Tributario es inequitativo e ineficiente.
 - B. Necesidad de una reforma tributaria frente a la crisis económica.
 - C. Justificación jurídica.
- III. Explicación del texto propuesto.

A continuación, se resaltan los aspectos principales de cada una de las partes de la exposición de motivos del proyecto.

- I. Objeto del proyecto de Ley.

Conforme al texto publicado en la Gaceta 650 de 2020, el objeto de la presente iniciativa corresponde a:

“...Por ello, con el fin de aumentar el recaudo de manera progresiva para hacer frente a la pandemia y poder financiar una Renta Básica de Emergencia, el presente proyecto de ley busca: i) volver el impuesto al patrimonio de personas naturales más progresivo, aumentando la base gravable del impuesto y creando nuevas tarifas marginales, ii) crear un impuesto al patrimonio progresivo para las personas jurídicas de mayores patrimonios, iii) aumentar la tarifa del impuesto a los dividendos para el año 2020, iv) transformar el impuesto de renta para personas jurídicas en un impuesto progresivo, con tarifas diferenciales en cuanto al tamaño empresarial, v) aumentar las tarifas marginales del impuesto de renta para las personas naturales de más altos ingresos, vi) volver el impuesto a las herencias más progresivo, aumentando y creando nuevas tarifas vii) restablecer la renta presuntiva, viii) aumentar la tarifa del impuesto a las utilidades de las inversiones de portafolio en renta fija por extranjeros, ix) limitar los beneficios tributarios, x) derogar los beneficios tributarios aprobados en la Ley 2010 del 2019 y xi) limitar las zonas francas únicamente a la elaboración de bienes y servicios destinados a la exportación.”¹

¹ Gaceta del Congreso 650 de 2020.



II. Justificación del proyecto.

A. Diagnóstico: un estatuto tributario inequitativo, regresivo e ineficiente.

Los autores invocando el artículo 363 de la Constitución Política que establece que “*El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad ...()*” manifiestan que el sistema es inequitativo, regresivo e ineficiente.

i. Estatuto tributario regresivo.

En este apartado los autores manifiestan que esta regresividad se encuentra tanto en los impuestos indirectos como en los directos.

Con referencia a los impuestos indirectos (IVA, consumo, carbono, a la gasolina y ACPM) los autores señalan que su regresividad es evidente dado que, como proporción de sus ingresos, estos afectan más a los hogares de menores ingresos.

Con respecto a los impuestos directos, los autores señalan que estos también son regresivos por la cantidad de exenciones que tiene el estatuto tributario y de las cuales se benefician las personas y empresas con mayores ingresos y riqueza.

En particular, con respecto a la tarifa única del impuesto de renta, los autores manifiestan que la misma no es progresiva e impide diferenciar entre el tamaño de las empresas, volumen de ventas o ingresos, sectores u otros elementos diferenciadores.

ii. El Estatuto Tributario es inequitativo e ineficiente.

En este apartado se señala que, con fundamento en ciertos estudios citados allí, los beneficios tributarios (deducciones y gastos, rentas exentas, descuentos tributarios y los llamados ingresos no constitutivos de renta) hacen que por ejemplo para el decil más alto de la población (el de mayores ingresos) la base gravable de este disminuye un 30% por concepto de deducciones y descuentos, 5% por eliminar los ingresos no constitutivos de renta y 25% por rentas exentas, indicando que los beneficios tributarios para este decil de la población, pesan un 60% de la base gravable inicial.

Concluyen afirmando que, los beneficios tributarios son tratamientos discriminatorios que solo favorecen a las empresas más ricas

B. Necesidad de una reforma tributaria frente a la crisis económica.



En este apartado los autores señalan que *“La recuperación económica del país requiere un gasto público mayor, que permita mantener el consumo de los hogares y reactivar la demanda a través de programas como la Renta Básica de Emergencia. Sin embargo, toda medida para ampliar el gasto público implica contar con mayores recursos que hagan sostenible ese gasto a lo largo de los próximos años. Por lo tanto, son necesarios cambios en la política tributaria, que aumenten el recaudo y reduzcan la desigualdad en ingresos y riqueza del país.”*²

C. Justificación jurídica.

En este apartado, los autores señalan que presentan esta iniciativa de conformidad con los artículos 215, 338 y 363 de la Constitución Política.

III. Explicación del texto propuesto.

Por último, en la tercera parte de la exposición de motivos, los autores explican el contenido de la iniciativa, la cual fue expuesta con anterioridad en esta ponencia. Así mismo, se hace una cuantificación del recaudo esperado por las medidas contempladas en el proyecto de ley³:

² Ibid.

³ Ibid.

Tabla 3. Recaudo estimado de las medidas contempladas en el proyecto de ley.

PROPUESTA	RECAUDO ESTIMADO
Impuesto al Patrimonio personas naturales y jurídicas	5 a 8 billones de pesos
Impuesto de renta (incremento a ingresos más altos)	3 a 3,5 billones de pesos
Impuesto a los dividendos	1 a 2 billones de pesos
Tarifa de renta personas jurídicas diferencial por tamaño	-2 a -0,5 billones de pesos
Sobretasa a entidades financieras	0,6 billones de pesos
Derogar beneficios tributarios del 2019 (Descuento de IVA, ICA y GMF)	5 a 6 billones de pesos
Límites a las exenciones y descuentos	1 billón de pesos
Impuesto a las herencias	0,5 billones de pesos
Aumento impuesto a utilidades de inversión extranjera en portafolio	0,5 billones de pesos
TOTAL	14,6 a 21,6 billones

Fuente: Cálculos propios

3. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES CON RESPECTO AL PROYECTO DE LEY.

3.1. Consideraciones de carácter legal y constitucional.

El proyecto de ley No. 070 de 2020 Cámara que se encuentra bajo análisis legislativo con la presente ponencia, tiene la particularidad de centrar su objeto en la modificación de un Decreto declarado parcialmente “inexequible” por la Corte Constitucional.

El día 15 de abril de 2020, motivado por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la propagación del Covid-19, el Gobierno Nacional con la firma del presidente y todos los ministros, expidió el Decreto 568 “*Por el cual se crea el impuesto solidario por el COVID19 (...)*”. No obstante, el alto tribunal constitucional colombiano consideró que, de los 14 artículos del decreto 568, las disposiciones 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º son



inexequibles. Y los artículos 9º, 10º, 11º, 12º, 13º y 14º son exequibles salvo algunas expresiones concretas⁴.

Aunque es verdad que no existe todavía un texto consolidado sobre la sentencia C-293/2020 que desarrolle ampliamente el examen de constitucionalidad, el comunicado de la Corte sí expone que el Decreto 568 no superó los juicios de no contradicción específica, de necesidad fáctica, de no discriminación y tampoco acreditó el presupuesto de motivación suficiente. Por consiguiente, los artículos del 1º al 8º quedaron expulsados del ordenamiento jurídico por contraria la Constitución. Y, por otro lado, los artículos del 9º al 14º quedaron condicionados.

De manera inmediata, esto conlleva consecuencias de una importante trascendencia constitucional para el proyecto de ley que nos ocupa. La técnica legislativa seguida por el proyecto se concentra en modificar el contenido normativo del decreto 568, aunque más bien se trata de sustituciones. Lo anterior, aunque resultara posible, se está proyectando sobre la base de un conjunto de artículos que fueron declarados inexequibles y, por tanto, no existen en el ordenamiento jurídico colombiano. Esto plantea serias dudas de constitucionalidad sobre la iniciativa y podría vulnerar el principio de seguridad jurídica, clave de bóveda en un Estado de Derecho.

3.2. Consideraciones de inconveniencia.

Las consideraciones de inconveniencia que sostenemos los abajo firmantes de esta ponencia, son lo suficientemente relevantes para proponer el archivo del Proyecto de Ley número 070 de 2020 Cámara por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 568 de 2020 “*Por el cual se crea el impuesto solidario por el COVID 19, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica dispuesto en el decreto legislativo 417 de 2020*” son las siguiente:

3.2.1. Iniciativa prematura.

El pasado 3 de septiembre de este año, en la presentación del informe titulado “*Reformas de la política fiscal 2020*”⁵ por Pascal Saint-Amans, Director del Centro de Política y Administración Tributaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), este manifestó:

“Con países que enfrentan niveles tan altos de incertidumbre, la agilidad de las políticas será clave y las medidas de apoyo específicas deben mantenerse el

⁴ Véase el Comunicado No. 32 de fecha Agosto 5 y 6 de 2020 de la Corte Constitucional con referencia al EXPEDIENTE RE-293 - SENTENCIA C-293/20 (agosto 5) con Magistradas Ponentes Gloria Stella Ortiz Delgado y Cristina Pardo Schlesinger

⁵ OECD (2020), Tax Policy Reforms 2020: OECD and Selected Partner Economies, OECD Publishing, Paris.

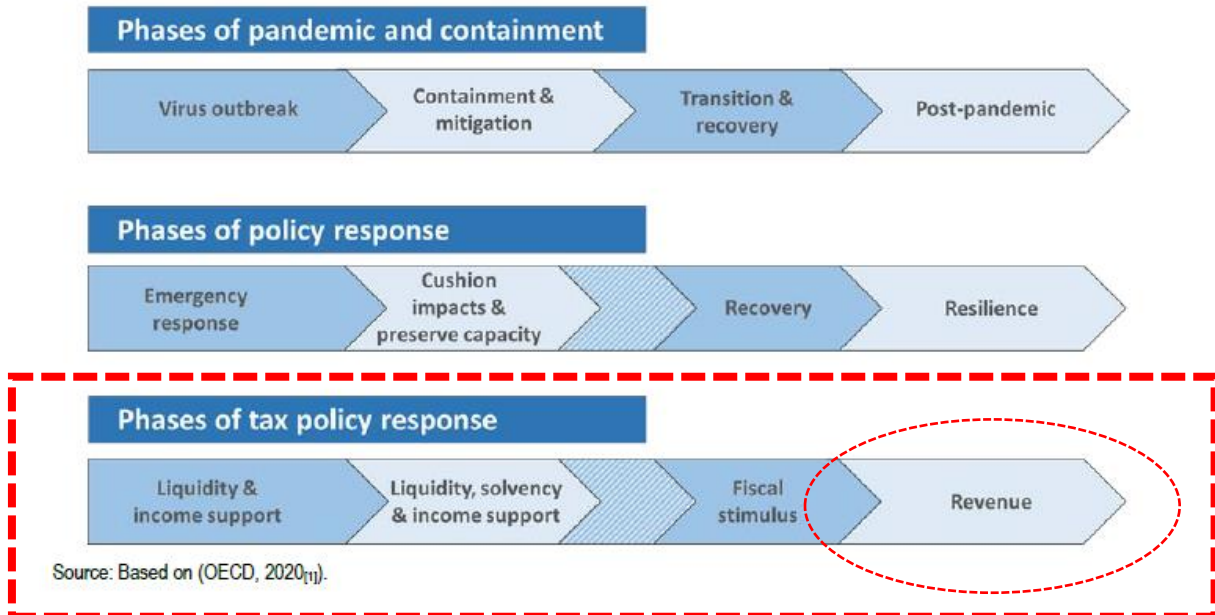


*tiempo que sea necesario para evitar los efectos de cicatrización, según el informe. **Una vez que la recuperación esté bien encaminada, los gobiernos deberían pasar de la gestión de crisis a reformas fiscales más estructurales, pero deben tener cuidado de no actuar prematuramente, ya que esto podría poner en peligro la recuperación.** “En este momento, el enfoque debería estar en la recuperación económica. Una vez que la recuperación esté firmemente asentada, en lugar de simplemente volver a la normalidad, los gobiernos deberían aprovechar la oportunidad de construir una economía más ecológica, más inclusiva y más resiliente ”.(Resaltado propio)*

Esta afirmación de la OCDE con respecto a los peligros de adelantar reformas fiscales estructurales de forma prematura, que pongan en peligro la recuperación del país, cobra bastante relevancia al momento de evaluar la pertinencia temporal de esta iniciativa. En el mismo informe, la OCDE resalta que, en términos de fases de respuesta de la política tributaria, estas son 4, en su orden:

- Fase de otorgamiento de liquidez y sostenimiento de ingreso.
- Fase de otorgamiento de liquidez, solvencia y sostenimiento de ingreso.
- Fase de estímulo fiscal.
- Fase de ingresos.

Figure 4.1. Schematic policy phases during and after the pandemic



Así las cosas, cabe resaltar, que la economía colombiana aún se encuentra entre las fases de otorgamiento de liquidez, solvencia y sostenimiento de ingreso y de estímulo fiscal, en los casos en que estos se han dado, pero aún no ha entrado a la fase de respuesta de política tributaria de ingresos, o de reforma tributaria como se plantea en el proyecto de ley.

Para corroborar lo antes mencionado, cabe resaltar que, de conformidad con las estimaciones de crecimiento económico plasmadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020, para este año la economía se estima que se contraiga un 5.5% y apenas para el 2021 se recupere creciendo un 6.6%.

Tabla 47. Principales supuestos macroeconómicos

Variable	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
PIB Real (% variación anual)	-5,5	6,6	5,5	5,0	4,6	4,2	3,9	3,6	3,4	3,3	3,3	3,3
PIB Nominal (% variación anual)	-4,5	11,8	8,7	8,2	7,7	7,3	7,0	6,7	6,5	6,4	6,4	6,4
Tipo de cambio (\$ fin año)	4.100	3.747	3.811	3.876	3.950	4.025	4.101	4.179	4.258	4.339	4.422	4.506
Tipo de cambio (\$ promedio año)	3.960	3.747	3.811	3.876	3.950	4.025	4.101	4.179	4.258	4.339	4.422	4.506
Tasa de interés local (% promedio año)	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0
Tasa de interés ext. (% promedio año)	5,4	4,5	4,1	3,9	3,8	3,7	3,6	3,6	3,5	3,4	3,4	3,4
Inflación (% fin año)	2,4	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Balance primario (% acumulado año)	-5,0	-1,9	0,7	1,3	1,8	1,7	1,7	1,5	1,5	1,4	1,4	1,3

Fuente: MHCP – DGPM.

En conclusión, una reforma como la planteada en este proyecto de ley, sería un claro ejemplo de una actuación prematura que pondría en riesgo la recuperación económica que aún no se ha materializado, y apenas se espera que empiece a presentarse en el año 2021.

3.2.2. Inconveniencia de algunas disposiciones en términos de tasas de interés de financiamiento.

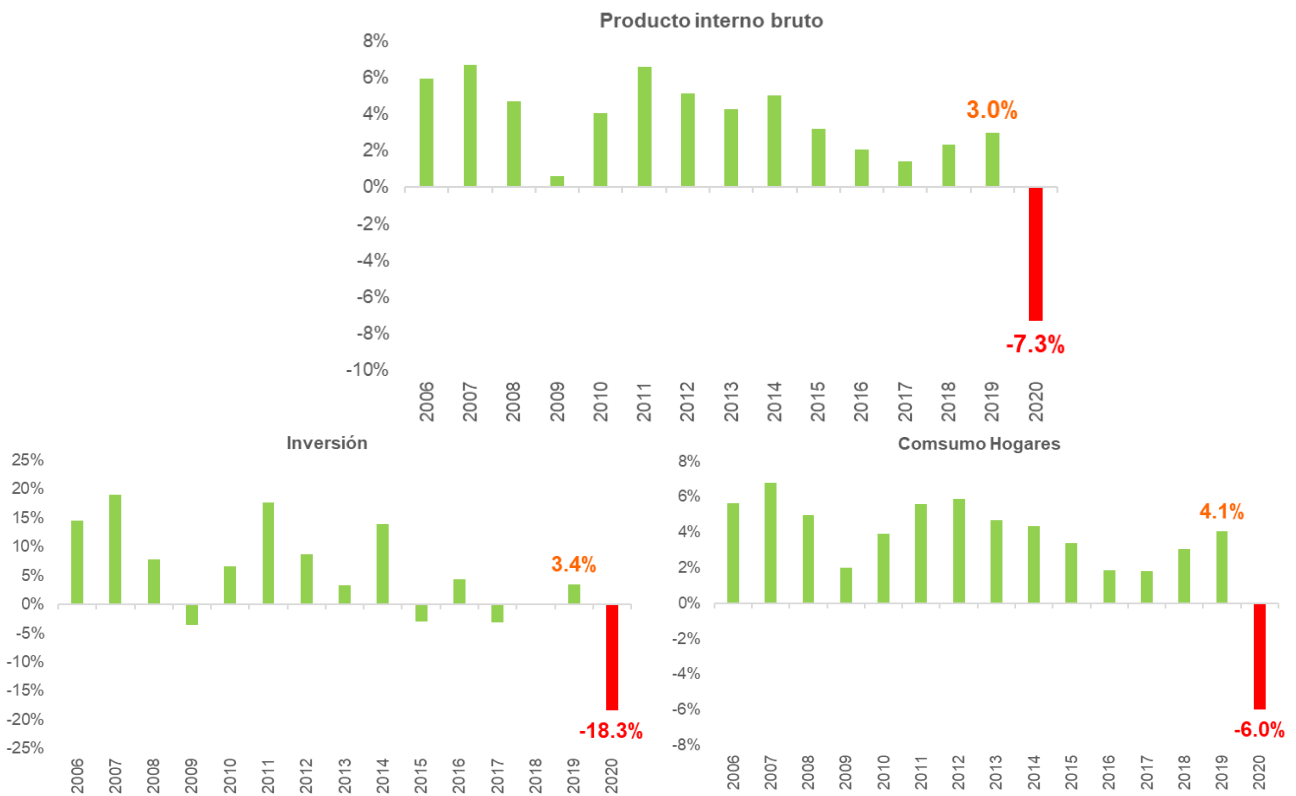
Una de las variables clave desde el punto de vista de la demanda, para la reactivación económica, es la tasa de interés. Entre más bajas sean las tasas de interés, la teoría económica sugiere que la inversión se incrementa en primera medida, y también el consumo.

La inversión (denominada también en las cuentas nacionales como formación bruta de capital fijo) es a su vez, desde la perspectiva de la demanda⁶, el componente que habla de las perspectivas de mediano y largo plazo de un país, puesto que es en esta variable donde se encuentran principalmente los recursos asignados a maquinaria, propiedades, planta y equipo, vivienda e infraestructura, recursos biológicos cultivados y productos de propiedad intelectual. Esta variable en el país, desde el año 2005 hasta el año 2019 durante los primeros semestres, ha representado en promedio un 22.4% del PIB semestral, mientras que el consumo de los hogares colombianos ha representado en promedio un 67% durante el mismo periodo de tiempo.

⁶ Tradicionalmente la medición del PIB desde la perspectiva de la demanda está conformada por 5 componentes: PIB = Consumo hogares + Inversión + Gasto del gobierno + Exportaciones – Importaciones.

Ahora bien, durante el primer semestre de 2020, y debido a la pandemia, el comportamiento de estas dos variables ha presentado variaciones negativas importantes. Con la fuerte caída del PIB durante el primer semestre de 2020 de un 7.3%, la inversión se contrajo un 18.3%, mientras el consumo lo hizo un 6%

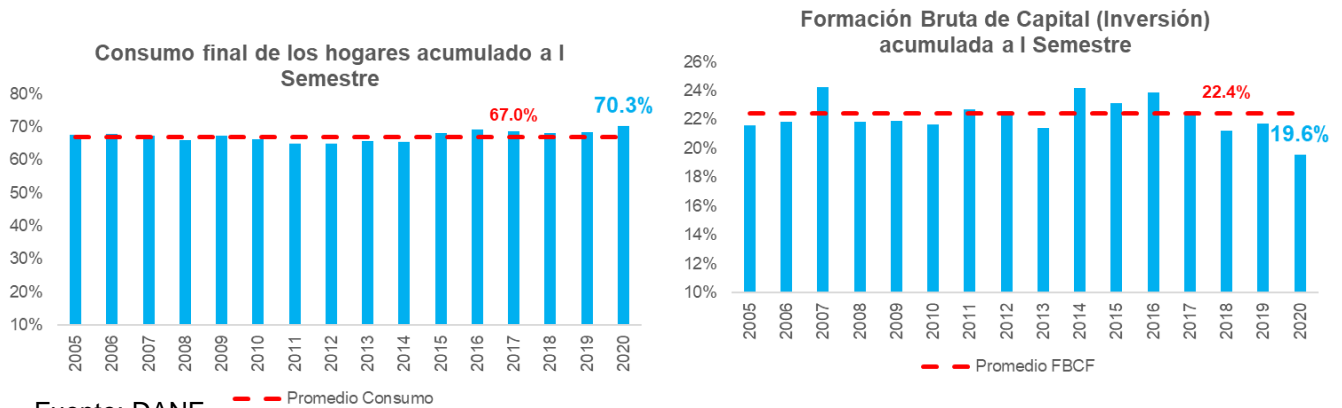
Variación semestral del PIB y algunos de sus componentes (Pesos constantes desestacionalizados):



Fuente: DANE.

La caída de los anteriores rubros durante el primer semestre de 2020 (consumo e inversión), es bastante significativa si se considera como se enuncio anteriormente, que la participación porcentual de los mismos dentro del PIB es de aproximadamente el 67% para el caso del consumo y un 22% en el caso de la inversión. Sin embargo, cabe destacar que el comportamiento de la inversión como porcentaje del PIB en el primer semestre de 2020, ubicándose en un 19.6%, corresponde a la menor participación de este rubro desde el año 2005.

Participación (%) del consumo y la inversión dentro del PIB durante el primer semestre de 2020:

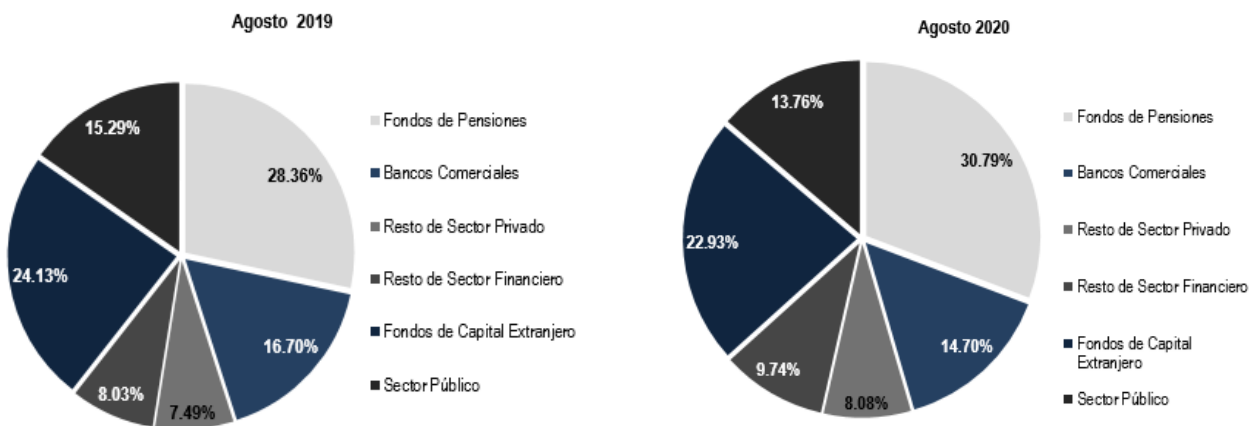


Fuente: DANE.

Por todo lo anterior, preocupa que una de las disposiciones establecidas en el proyecto de ley, se elimina la retención en la fuente de 5% para los inversionistas extranjeros que invierten en títulos de renta fija (TES en el caso de deuda pública), dejándolo en un 14%.

Esta disposición elevaría las tasas de interés a las cuales operan los títulos de deuda pública, pues los inversionistas extranjeros al percibir que sus utilidades disminuirían preferirían invertir sus recursos en otros títulos que les ofrecieran, por un lado, mayor rendimiento, y por otro, que presentaran mayor estabilidad jurídica.

Al respecto cabe resaltar que, a agosto de 2020, los fondos de capital extranjero son los segundos mayores tenedores de títulos de deuda pública del país, con una participación del 22.93%, únicamente antecedidos por los fondos de pensiones.

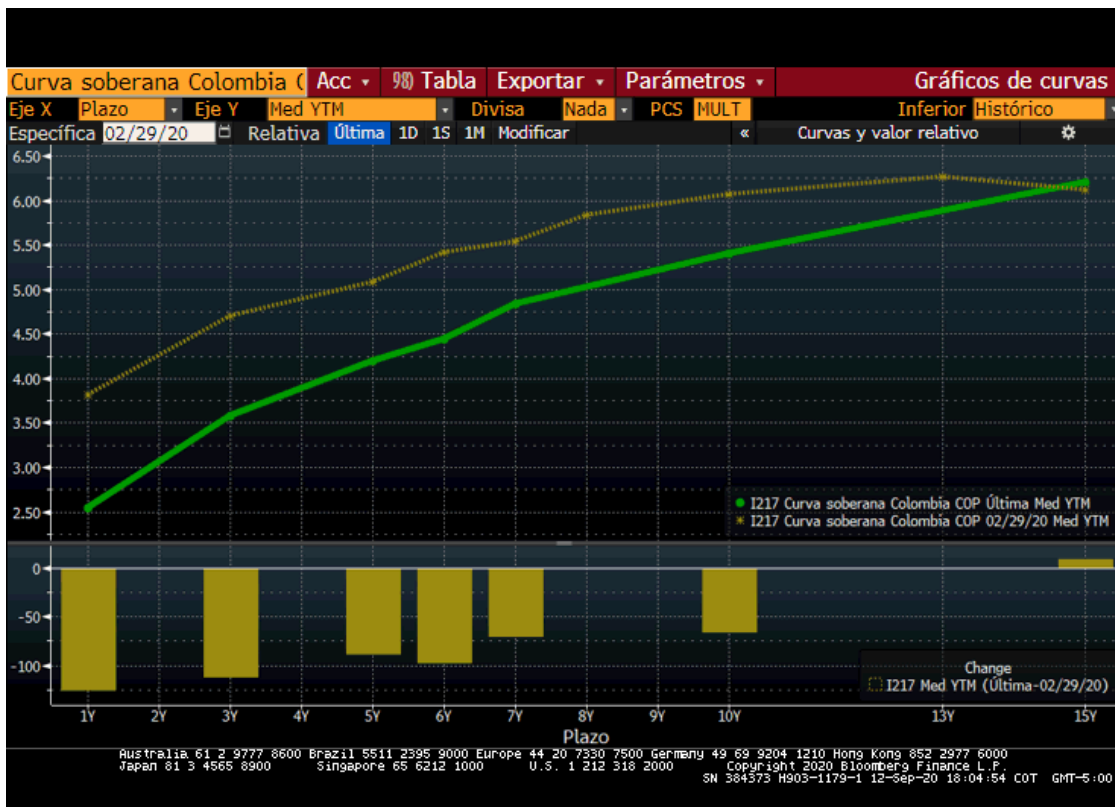


Fuente: MHCP.

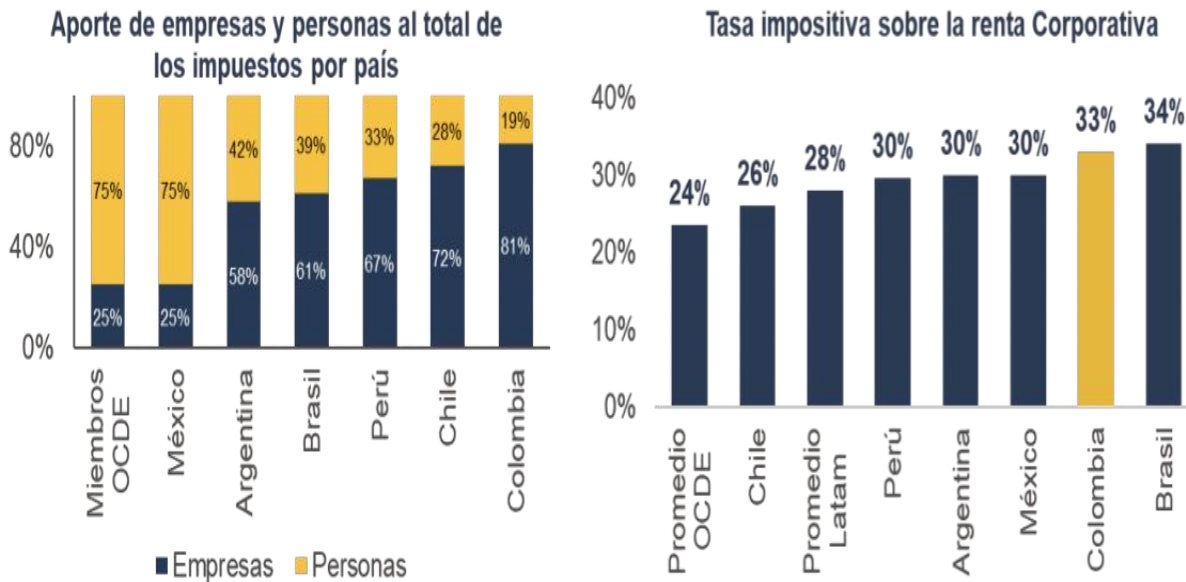
Así las cosas, una salida de los fondos de capital extranjero de sus tenencias de TES, elevaría las tasas de interés de los mismos, elevando el resto de tasas de interés de colocación de la economía, ya que estas constituyen un marco de referencia para el resto de tasas puesto que se considera que su riesgo de impago es bajo.

Al respecto, llama la atención que si se comparan las tasas de interés de los títulos de deuda pública con distintos vencimientos que se presentaban en febrero de 2020 (antes de la pandemia), con los vigentes a septiembre 11 del mismo año, a septiembre las tasas han bajado con respecto a las de febrero, algo que es positivo en términos de incentivos a una mayor inversión y/o consumo, pero que de aprobarse lo establecido en el artículo 14 del proyecto, se podría revertir.

Curva de rendimientos de Colombia febrero 2020 Vs Septiembre 2020:



3.2.3. Situación nacional de las tasas impositivas y recaudo según contribuyentes.



Fuente: Comisión de Expertos de la Reforma Tributaria

Adicionalmente se considera impertinente el proyecto de ley objeto de estudio toda vez que a nivel regional Colombia es uno de los países con mayor carga impositiva sobre la renta corporativa, en plena crisis se necesitan la reactivación económica y la colaboración de las empresas y capitales extranjeros que permitan acentuar la inmediata reactivación económica; el presente proyecto no hace atractiva nuestra economía para la empresa y la inversión extranjera. A manera de ejemplo es importante tener en cuenta que Colombia es el sexto país en el mundo con los impuestos más altos para las empresas, siendo superado solo por India, República Democrática del Congo, Malta, Francia y Brasil.⁷ Por otro lado, a nivel regional y de acuerdo con la gráfica inicial podemos ver como el aporte tributario de las empresas triplica el promedio de los países miembros de la OCDE y supera de lejos el aporte de las empresas en países como México, Argentina y Brasil sumiéndonos en una puntual desventaja competitiva y haciendo menos atractivo nuestro mercado en el entorno regional.

⁷ Ocede (2020). Corporate Tax Statistics (Segunda edición). Disponible en: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/corporate-tax-statistics-second-edition.pdf>



3.2.4. El gobierno nacional no planea impulsar una reforma tributaria mientras se supera la pandemia.

Por último, pero no menos importante, el representante del gobierno nacional en asuntos de hacienda, el Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público Dr Alberto Carrasquilla, ha manifestado en los últimos días en algunos medios de comunicación la voluntad del gobierno nacional de no llevar a cabo una reforma tributaria mientras dura la pandemia. Lo anterior se desprende al analizar los siguientes apartes, tomados de la Revista Semana el pasado mes de agosto⁸:

“Semana:

“SEMANA: Usted presentó un presupuesto por 314 billones de pesos. ¿De dónde saldrán esos recursos si por impuestos no podría haber tanto ingreso, pues los contribuyentes aportarán poco sobre 2020, el peor año en la historia del país?

*A.C.: Vamos por partes. Primero, como todos los países del mundo, Colombia ha tenido que endeudarse mucho más de lo que es el caso en tiempos de normalidad. Segundo, lo cierto es que esa demanda atípica por recursos financieros se encuentra con un mercado cuya oferta, también atípica de recursos financieros, es incluso más que adecuada. Se estima que más o menos el 60 por ciento de todo el portafolio de instrumentos de renta fija en posesión de los principales inversionistas institucionales tiene tasa de interés igual a cero. La búsqueda de retornos, que obviamente exhiben estas instituciones, es una externalidad positiva para naciones como Colombia. **Y tercero, no hay un solo país del mundo en el cual se esté discutiendo elevar impuestos en este momento, y con mucha razón. No tiene ningún sentido, de cara a semejante tragedia por la que atraviesa el mundo entero, estar subiendo impuestos.**”*

(...)

SEMANA: Ahora no, pero el propio ministerio ha dicho que se necesitará una tributaria que recaude mínimo 2 puntos del PIB una vez pase la pandemia, y todo indica que sería en 2021. ¿Hay de dónde sacar esa plata?

*A.C.: **No, y por eso ningún país del mundo está cometiendo la locura de elevar los impuestos en este momento. Por suerte contamos con una amplia disponibilidad de crédito a costos razonables para Gobiernos como el de Colombia, lo cual ayuda mucho en este momento de crisis, dándonos el tiempo y la tranquilidad para tomar las decisiones más convenientes en el amplio tema de las reformas estructurales que nos permitan volver a crecer de manera sostenida y equitativa.***

⁸ Revista Semana. (2020). “No vamos a ser tan toches de subir impuestos en pandemia”: Alberto Carrasquilla.



(...)

SEMANA: ¿Cree que la próxima reforma debería generalizar el IVA para todos los productos?

*A.C.: No le jalo a este tipo de preguntas que parecen más en plan de cacería de titulares que en plan de convidar el debate. Ese debate llegará en su momento. **Nuevamente, insisto, en ningún país del mundo se están subiendo los impuestos en este momento. No vamos a ser tan toches como para ser los únicos. Por ahora, le cuento que estamos, junto con un equipazo de asesores externos, con serenidad, mirando de nuevo todo el Estatuto Tributario.***
(Resaltado propio)

4. DE LOS CONCEPTOS INSTITUCIONALES.

4.1. Del concepto institucional de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN.

El pasado 16 de septiembre fueron allegados a los coordinadores ponentes de esta iniciativa algunos comentarios por parte de la Dirección General de la institución, los cuales se transcriben a continuación⁹:

“1. Comentarios generales sobre el proyecto de Ley y sobre el artículo 1 y 2 del proyecto de Ley:

Los artículos 1 y 2 del Proyecto de Ley establecen lo siguiente:

ARTÍCULO 1. Objeto. *La presente ley tiene como objeto modificar el Decreto 568 de 2020, “por el cual se crea el impuesto solidario por el COVID-19, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020”, a través de la implementación de tributos progresivos, equitativos y eficientes con la finalidad de ampliar el recaudo necesario para hacer frente a las consecuencias económicas derivadas de la pandemia del Covid-19 en Colombia.*

ARTÍCULO 2. *Modifíquese el artículo 1 del Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:*

⁹ Comunicación N° 10000202- 01154 de la Dirección de Impuestos y Aduanas nacionales DIAN del 16 de septiembre de 2020 dirigida a los Honorables Representantes Erasmo Elías Zuleta Bechara y Carlos Carreño.



ARTÍCULO 1. Impuestos progresivos, equitativos y eficientes. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, créase con destinación específica para inversión social, en favor de la población más vulnerable en condición de pobreza y pobreza extrema, los impuestos al patrimonio para personas jurídicas, así como limitaciones a los beneficios tributarios descontables sobre el impuesto de renta para las personas jurídicas y modifíquese las tarifas de los impuestos a los dividendos y patrimonio de personas naturales, el impuesto a la renta de personas jurídicas y otros del Estatuto Tributario.”

Vale la pena mencionar que el artículo 1 del Decreto Legislativo 568 de 2020 ha sido declarado inconstitucional por la Corte Constitucional. Si bien la Alta Corte no ha emitido la sentencia que declara la inexecutable, ésta ya ha manifestado su posición frente al Decreto Legislativo 568 de 2020.

Por lo anterior, y de acuerdo con el artículo 243 de la Constitución Política de Colombia, no es posible la reproducción material de un texto declarado inconstitucional y mucho menos la modificación del mismo:

“Artículo 243. Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.”

Con base en los argumentos establecidos con anterioridad, no sería posible modificar o adicionar un artículo al Decreto Legislativo 568 de 2020.

2. Comentarios al artículo 3 del proyecto de Ley:

En cuanto a los sujetos pasivos del impuesto al patrimonio, de que trata el artículo 3 del proyecto de Ley, se están dejando por fuera aquellos regímenes sustitutos del impuesto sobre la renta y complementarios, como sucede con el Régimen Simple.

3. Comentarios al artículo 5 del proyecto de Ley:

Teniendo en cuenta que la Ley 2010 de 2019 ya incluyó un impuesto al patrimonio por los años 2020 y 2021, la modificación de este artículo como está planteado crearía una doble imposición en el impuesto al patrimonio.

Lo anterior, ya que la Ley 2010 de 2019 planteó el hecho generador por el año gravable 2020 y, por ende, quien supere el monto establecido en el artículo del hecho generador, tendrá que pagar el impuesto así su patrimonio líquido no supere el monto establecido a 1 de enero de 2021. En consecuencia, en caso de que esta esta propuesta prospere, quien haya sido sujeto pasivo del impuesto al patrimonio en virtud de la Ley 2010 de 2019



y, adicionalmente, lo sea para este nuevo impuesto, estará sometido a un impuesto al patrimonio dos veces en el mismo año gravable.

4. Comentarios al artículo 6 del proyecto de Ley:

Para el caso de los valores que son excluidos de la base gravable de este impuesto, se debería incluir la aclaración de que el numeral 1 únicamente aplica respecto a la casa o apartamento en donde efectivamente viva la persona natural la mayor parte del tiempo, por lo que no quedan cobijados por esta exclusión los inmuebles de recreo, segundas viviendas u otro inmueble que no cumpla con la condición de ser el lugar en donde habita la persona natural.

5. Comentarios al artículo 7 del proyecto de Ley:

En cuanto a la base gravable del impuesto al patrimonio, es necesario mencionar que el primer rango empieza desde 1.207.629 Unidades de Valor Tributario -UVT. Sin embargo, el hecho generador para sociedades empieza en 2.246.749 UVT. Por ende, este renglón no estaría sometido al impuesto, así como una parte del siguiente rango.

6. Comentarios al artículo 12 del proyecto de Ley:

Desde la perspectiva de la Autoridad Tributaria, preocupa considerablemente este artículo, ya que la evidencia ha sido que este tipo de tarifas diferenciales para personas jurídicas se presta para estrategias de elusión y evasión, cuando se segmentan las líneas de negocio en varias sociedades para que cada una de ellas tenga una tarifa inferior a la que estarían sometidas si se mantuvieran en conjunto.

De igual manera, el artículo citado sólo se refiere al sector manufacturero, servicios, comercio, podría ser que la definición de empresas micro, pequeñas, medianas y grandes ni incluya todos los tipos de sociedades y, por ende, sectores económicos no se encuentran incluidos dentro de dicha definición. Esto acarrearía un problema administrativo muy grande, ya que muchos sectores no tendrían establecida una tarifa, debido a que no existe una definición de micro, pequeña, mediana y grande empresa dentro de su sector.

Así mismo, este artículo tiene un impacto fiscal muy grande, ya que se ve una disminución de las tarifas del impuesto sobre la renta y complementarios para todas aquellas empresas que no estén catalogadas como grandes y, por ende, debe hacerse el estudio de impacto fiscal que tendría dichas disminuciones. Lo anterior, ya que el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 7º. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.



Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

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

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.”

7. Comentarios al artículo 16 del proyecto de Ley:

En el artículo 16 del proyecto de Ley se están limitando las rentas exentas al 30% del valor de su renta líquida. En este sentido, es necesario aclarar que sobre este artículo se podrían presentar vicios de constitucionalidad. La Corte Constitucional ha sido clara en establecer que, frente a las normas tributarias aplica el principio de confianza legítima, definido de la siguiente manera:

“pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe, el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política”. (Corte Constitucional colombiana. Sentencia C-478 del 9 de septiembre de 1998. Alejandro Martínez Caballero.)

Por lo anterior, el artículo propuesto estaría violando el principio de confianza legítima en materia tributaria.



8. Comentarios al artículo 18 del proyecto de Ley:

Al permitir la deducción de los costos y gastos que no cumplan con los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario, se está generando un impacto fiscal muy grande. En este sentido, es necesario realizar el estudio mencionado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y citado en este escrito con anterioridad.

De igual manera, esto implicaría una situación provechosa para eludir el impuesto a los dividendos, ya que las sociedades podrían deducir esos gastos que no están relacionados con la actividad productora de renta y, por ende, las personas naturales crearían sociedades para sus gastos personales. De esta forma no pagarían el impuesto a los dividendos y, además, esos gastos personales serían deducibles a nivel de la sociedad.

Por lo anterior, resulta contradictorio incluir un artículo donde se incrementa considerablemente el impuesto a los dividendos y otro artículo en el cual se permite la deducibilidad de cualquier tipo de costo o gasto, así no cumpla con la actividad productora de renta.”

4.2. Del concepto institucional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El pasado 1 de septiembre de 2020, los Honorables Representantes Erasmo Elías Zuleta Bechara y Carlos Alberto Carreño Marín, como coordinadores ponentes de este proyecto de ley, solicitaron al Ministerio de Hacienda y Crédito Público concepto institucional con respecto a esta iniciativa, sin que a la fecha de radicación de esta ponencia, se hubiese recibido respuesta.

5. CONCLUSIONES DE LAS CONSIDERACIONES DEL PONENTE CON RESPECTO AL PROYECTO DE LEY.

- a) Conforme a las consideraciones de carácter legal y constitucional, los ponentes concluimos que el proyecto de ley se plantea sobre la base de un texto (el Decreto 568 de 2020) que fue declarado inexecutable en ocho (8) de sus catorce (14) artículos y exequibles parcialmente en los seis (6) artículos restantes, por la Corte Constitucional. En consecuencia, no existen razones suficientes para actuar conforme al principio de seguridad jurídica y proponer dar primer debate a la iniciativa.
- b) Conforme a las consideraciones de conveniencia descritas anteriormente, los ponentes concluimos que la presente iniciativa aunque contiene algunos fines y objetivos loables, resulta inoportuna, algunas de sus disposiciones van en contravía de una reactivación económica fuerte, como lo necesita la economía colombiana en este momento, y según lo ha manifestado el Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público en días recientes, el gobierno nacional tampoco



considera que sea el momento apropiado para impulsar una reforma tributaria en medio de la pandemia.

- c) Conforme al concepto institucional allegado por la Dirección de Impuestos y Aduanas nacionales DIAN, los abajo firmantes consideran que sus comentarios van en la misma dirección de las consideraciones legales, constitucionales y de inconveniencia, antes referidas.

6. PROPOSICIÓN CON QUE TERMINA EL INFORME DE PONENCIA.

PROPOSICIÓN

Por las consideraciones anteriores solicitamos a los Honorables Representantes de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, archivar el Proyecto de Ley número 070 de 2020 Cámara por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 568 de 2020 “*Por el cual se crea el impuesto solidario por el COVID 19, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica dispuesto en el decreto legislativo 417 de 2020*”.

Cordialmente,

ERASMO ELÍAS ZULETA BECHARA

Coordinador Ponente
Representante a la Cámara

GUSTAVO HERNÁN PUENTES DÍAZ

Ponente
Representante a la Cámara

Wadith Alberto Manzur Imbett
WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT

Ponente
Representante a la Cámara

JUAN PABLO CELIS VERGEL

Ponente
Representante a la Cámara

NUBIA LÓPEZ MORALES

Ponente
Representante a la Cámara