



1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,



Radicado: 2-2020-050616

Bogotá D.C., 6 de octubre de 2020 21:03

Honorable Congresista
NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Ciudad.

Radicado entrada
No. Expediente 44694/2020/OFI

Asunto: Comentarios frente al texto de publicación del Proyecto de Ley No. 166 de 2020 Cámara “Por medio de la cual se modifica la Ley 1429 de 2010, Ley de Formalización y Generación de Empleo”.

Respetado Presidente:

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de publicación del Proyecto de Ley del asunto y en respuesta a la solicitud de concepto de impacto fiscal efectuada por el H.S. Richard Aguilar Villa, en su condición de autor y por los HH.RR. José Gabriel Amar Sepúlveda, en su condición de Coordinador Ponente y Juan Pablo Celis Vergel y Armando Zabarain D’Arce en su calidad de Ponentes, en los siguientes términos:

El proyecto de ley del asunto, de iniciativa parlamentaria, según lo dispuesto en el artículo 1, tiene por objeto “*modificar los artículos 10 y 11 de la Ley 1429 de 2010¹, con el fin de otorgar incentivos sobre la renta y complementarios de los aportes parafiscales y otras contribuciones de nómina, para los empleadores que contraten población reconocida como víctima y población que haga parte de los procesos que implementa la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, y también para aquellos que vinculen laboralmente hombres mayores de 50 años y que, durante los últimos doce (12) meses, hayan estado sin contrato de trabajo*”.

Para cumplir con el objeto propuesto, en el artículo 3 de la iniciativa legislativa se propone la modificación del artículo 11 de la Ley 1429 de 2010, con el fin de otorgarle beneficios tributarios para efectos de la determinación del Impuesto sobre la Renta y Complementarios a los empleadores que vinculen laboralmente a hombres mayores de 50 años y que, durante los últimos doce (12) meses, hayan estado sin contrato de trabajo.

En este sentido, resulta oportuno llevar a cabo las siguientes consideraciones frente a la propuesta de modificación planteada:

1. Frente al beneficio tributario propuesto

Al respecto, sea lo primero señalar que esta propuesta no es compatible con la filosofía que ha orientado la expedición de las recientes reformas tributarias, al ampliar la posibilidad de descuento en el impuesto sobre la renta de los aportes parafiscales y

¹ Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo.

otras contribuciones de nómina para los empleadores que vinculen laboralmente no solo a mujeres sino también a hombres que cumplan los requisitos previstos en la disposición, lo que generaría un impacto aún mayor.

En efecto, en la exposición de motivos de motivos del Proyecto de Ley 178 de 2016 Cámara – 163 de 2016 Senado², en relación con los beneficios tributarios se sostuvo³:

"2.1.2 Los beneficios tributarios son excesivos: distorsionan las tasas efectivas de tributación y generan inequidad horizontal

El impuesto de renta otorga múltiples beneficios para depurar la base gravable del contribuyente sobre la cual se aplica la tarifa del impuesto así como a través de la fijación de tarifas especiales o de rentas no gravadas. Estos beneficios son por ejemplo, las rentas exentas, las deducciones, los descuentos tributarios, las tarifas reducidas aplicables a los usuarios de zonas francas y entidades sin ánimo de lucro y algunas rentas líquidas especiales no gravadas.

El gran problema de los amplios beneficios en el impuesto de renta es que producen inequidades horizontales y distorsiones en la asignación de recursos en la economía.

De acuerdo con información suministrada por la DIAN, la Comisión de Expertos señaló que para el año gravable 2013 las rentas exentas del impuesto de renta ordinario "representan el beneficio más oneroso para el fisco (0.4% del PIB al año), seguido de los descuentos.

Por lo tanto, los beneficios tributarios sobre el impuesto de renta no sólo generan fuertes costos, sino que además dichos costos no se están viendo reflejados en una mayor inversión y generación futura de ingresos..."

En armonía con la política que en materia de beneficios tributarios orientó la expedición de la Ley 1819 de 2016⁴, el artículo 84 de la Ley 1943 de 2018⁵, eliminó los descuentos tributarios en el impuesto sobre la renta al establecer en su artículo 84:

ARTÍCULO 84. *Modifíquese el artículo 259-2 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:*

Artículo 259-2. Eliminación de descuentos tributarios en el impuesto sobre la renta. Elimínense a partir del año gravable 2019 todos los descuentos tributarios aplicables al impuesto sobre la renta, que sean distintos de los contenidos en los artículos 115, 254, 255, 256, 257 y 258-1 del Estatuto Tributario, el artículo 104 de la Ley 788 de 2002 y los previstos en esta ley para las Zomac.

Posteriormente, el artículo 96 de la ley 2010 de 2019⁶, reiteró la eliminación de descuentos e incluyó dentro de las excepciones de la eliminación de descuentos el artículo 256-1, señalando:

ARTÍCULO 96. *Adiciónese el artículo 259-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:*

² Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones

³ Gaceta del Congreso No. 894 de 2016. Página 108.

⁴ Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

⁵ Por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones.

⁶ Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, 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

Artículo 259-2. Eliminación de descuentos tributarios en el impuesto sobre la renta. Elimínense a partir del año gravable 2020 todos los descuentos tributarios aplicables al impuesto sobre la renta, que sean distintos de los contenidos en los artículos 115, 254, 255, 256, 256-1, 257, 257-1 y 258-1 del Estatuto Tributario, el artículo 104 de la Ley 788 de 2002 y los previstos en esta ley para las Zomac.

Considerando que los proyectos de ley antecedentes de las Leyes 1943 de 2018 y 2010 de 2019, fueron objeto de debates realizados en un proceso de participación democrática en el que diferentes sectores del país tuvieron oportunidad de presentar sus comentarios y observaciones frente al contenido de la iniciativas, resultado de los cuales fueron eliminados los descuentos tributarios en el impuesto sobre la renta, con las excepciones arriba anotadas, no se considera oportuno abrir nuevamente la discusión sobre los puntos recientemente examinados.

Aunado a lo anterior, cabe mencionar que mediante el artículo 137 de la Ley 2010 de 2019, se creó la Comisión de estudios de beneficios tributarios, así:

“ARTÍCULO 137. COMISIÓN DE ESTUDIO DE BENEFICIOS TRIBUTARIOS. Créase una Comisión de Expertos para estudiar los beneficios tributarios vigentes en el sistema tributario nacional, con el objeto de evaluar su conveniencia y proponer una reforma orientada a mantener los beneficios tributarios que sean eficientes, permitan la reactivación de la economía, fomenten el empleo, emprendimiento y formalización laboral, empresarial y tributaria que se fundamenten en los principios que rigen el sistema tributario nacional (...).”

Por lo tanto, se considera que cualquier tipo de beneficio tributario, tales como exenciones, exclusiones, disminuciones de tarifas de impuestos, zonas especiales, sobrededucciones, entre otros, se deben analizar y proponer con base en el informe que presente esta comisión y el Gobierno nacional determine presentar ante el Congreso de la República para su estudio y aprobación.

Asimismo, es importante comprender que esta Comisión cuenta con expertos internacionales de primer orden, organizados en cinco mesas de trabajo, y con participación de la OCDE, los Ministerios de Hacienda, Comercio, Agricultura y Trabajo, así como de la DIAN. El objetivo principal de esta Comisión es la evaluación de los distintos mecanismos e incentivos tributarios vigentes, a la luz de su efectividad, eficiencia e idoneidad para la política pública.

2. Frente a la vinculación laboral de hombres mayores de 50 años para obtener el beneficio tributario

Frente a lo propuesto, como se explica en la exposición de motivos del Proyecto de Ley⁷, la disminución en la tasa de ocupación es aún más fuerte para el grupo etario entre 60 y 69 años, lo que hace relevante enfocarse aún más en este grupo, ya que está población se encuentra más próxima a la edad de pensión, resultando relevante que la misma logre el número de semanas faltantes para que cumplan los requisitos para su retiro. Y aún si no lograsen los requisitos, se hace importante que estas personas que no alcanzan su jubilación logren encontrar trabajo para que no caigan en situación de vulnerabilidad económica.

Esta discriminación a personas mayores de 50 años se hace relevante por el envejecimiento de la población colombiana. En las próximas décadas habrá aumentos considerables en la proporción de la población de más de 50 años, rango en el cual las personas disminuyen su ocupación. Como consecuencia de esto, los problemas derivados de la discriminación por edad en el mercado laboral serán más importantes en las siguientes décadas de lo que pueden ser hasta ahora.

No obstante, por el mismo envejecimiento de la población, las personas en el rango de edad a las que beneficia el Proyecto de Ley, hombres mayores de 50 años, pasarán a ser un grupo más considerable de la población y esto disminuirá el impacto que genere dicha ley, y en el largo plazo los beneficios de esta iniciativa podrían llegar a ser muy pequeños.

⁷ Gaceta del Congreso No. 680 de 2020. Página 23.

Es así que el impacto sobre la generación de empleo de la iniciativa legislativa no sería muy significativo, ya que las empresas tendrían incentivos para reemplazar personas de menor edad por las personas que se ven beneficiadas por esta ley, haciendo que en el agregado de la economía no se generen puestos de trabajado adicionales. En otras palabras, la propuesta de ley conllevaría a que dentro de la economía no logró su cometido y además generaría distorsiones en el mercado laboral.

Bajo estas consideraciones, este Ministerio se abstiene de dar concepto favorable al presente Proyecto de Ley, toda vez que i) contraviene la política de eliminación de beneficios tributarios adoptada en las últimas reformas tributarias, ii) no tiene en cuenta que es a través de la Comisión de Estudio de Beneficios Tributarios que se estudiarán y propondrán los beneficios tributarios a los que haya lugar, y, iii) el impacto que tendría esta iniciativa en la generación de empleo para las personas mayores de 50 años, realmente no sería significativo. En todo caso se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Atentamente,

JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO

Viceministro Técnico
DGPM/DIAN/OAJ

UJ-2346/2020

Elaboró: Andrea del Pilar Suárez Pinto

Con Copia:

H.S. Richard Aguilar Villa
H.R. José Gabriel Amar Sepúlveda
H.R. Juan Pablo Ceilis Vergel
H.R. Armando Zabaraín D'Arce

Firmado digitalmente por: JUAN PABLO ZARATE PERDOMO

Viceministro Técnico

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co