



1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista

NESTOR LEONARDO RICO RICO

Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Carrera 7 No. 8-68

Ciudad.



Radicado: 2-2020-050615

Bogotá D.C., 6 de octubre de 2020 20:58

Radicado entrada
No. Expediente 44546/2020/OFI

Asunto: Comentarios frente al texto de publicación del Proyecto de Ley No. 70 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 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, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1º, tiene por objeto modificar el Decreto Legislativo 568 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.”

En ese sentido, esta iniciativa legislativa versa, entre otros, sobre los siguientes elementos: i) el aumento del recaudo mediante nuevos impuestos (se revive impuesto al patrimonio de personas jurídicas), ii) ampliación de la base gravable del impuesto al patrimonio de personas naturales, iii) nuevas tarifas máximas en el impuesto de renta para personas naturales, sobretasa al sector financiero, dividendos y herencias, iv) tarifas diferenciadas para renta corporativa por tamaño de empresa, y, v) eliminación y delimitación de beneficios tributarios.

Al respecto, frente a las propuestas incluidas en esta iniciativa legislativa, resulta pertinente efectuar las siguientes observaciones:

1. Sobre el articulado de iniciativa legislativa

1.1. Frente a las modificaciones del Decreto 568 de 2020 y la propuesta de una reforma tributaria

Aun cuando el título del Proyecto de Ley afirma que por medio de este se “*modifica el decreto ley (sic) 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”*”, lo cierto es que una vez analizado el articulado no se modifica únicamente el impuesto solidario, por el contrario, el mismo engloba una reforma tributaria integral, creando varios tributos y modificando otros ya existentes. A la luz de lo anterior, se considera que el Proyecto de Ley contempla asuntos variados que desbordan el objeto de su título (i.e. la modificación del impuesto solidario creado en virtud de la pandemia) y que, por ende, podrían adolecer de falta de unidad de materia.

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

Si bien el Proyecto de Ley, al menos en su forma, modifica el Decreto Legislativo 568 de 2020, lo cierto es que el mismo plantea una modificación estructural de cerca de veinte artículos del Estatuto Tributario, entre los que se encuentran la creación de tributos nuevos no existentes en el régimen tributario colombiano actual¹. A juicio de esta Cartera, un Proyecto de Ley como el estudiado, en la medida en que establece elementos esenciales de nuevos tributos y se refiere a exoneraciones y beneficios fiscales al establecer sujetos pasivos y bases gravables, requiere de aval o ser de iniciativa gubernamental². Esta iniciativa, como se afirmó, no modifica el Decreto Legislativo 568 sino que, en realidad, supone una modificación del Estatuto Tributario (ET).

Así las cosas, el aval gubernamental como expresión del derecho de iniciativa legislativa privativa que le corresponde al ejecutivo, debe cumplir con los siguientes requisitos: (i) provenir de un ministro, no siendo necesaria la expresión del consentimiento del propio Presidente de la República, (ii) el ministro debe ser el titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto, y, (iii) debe producirse antes de la aprobación del proyecto en las plenarios de ambas cámaras³.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha sostenido que la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno nacional no se circunscribe a la presentación inicial de propuestas ante el Congreso de la República, sino también a la expresión del consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo y no hayan sido presentados por el Gobierno⁴.

Por último, en la medida en que el Proyecto de Ley bajo estudio, como se afirmó, supone una reforma tributaria estructural con vocación de permanencia, esta Cartera considera necesario que el debate del mismo se dé en el seno de un proyecto normativo que dé cuenta de la importancia de estas medidas, atendiendo los mandatos constitucionales, y reconociendo que el mismo es un proyecto de reforma tributaria y no un proyecto de modificación de un decreto legislativo expedido en el marco del estado de emergencia económica generado por la pandemia

1.2. Frente al fallo de la Corte Constitucional respecto del Decreto Legislativo 568 de 2020

En relación con el control automático de constitucionalidad que se ha venido efectuando de los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno nacional dentro del marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020, la Corte Constitucional mediante Comunicado No. 32 del 5 y 6 agosto de 2020 anunció la decisión contenida en la sentencia C-293 de 2020, en la que se declaran inexecutable los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º del Decreto Legislativo 568 de 2020.

En ése sentido, el artículo 243 de la Constitución Política de Colombia, señala la imposibilidad de modificar o reproducir materialmente un texto declarado inconstitucional, así:

“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.”

Así las cosas, no sería posible modificar los artículos declarados inexecutable en el Decreto Legislativo 568 de 2020, ni reproducir el contenido material de esas normas.

¹ Se resalta, por ejemplo, que el Proyecto de Ley en comento modifica el impuesto al patrimonio, el impuesto a los dividendos y el impuesto sobre la renta (recientemente modificados por la Ley 2010 de 2020), pero además crea el denominado impuesto a las herencias. Ninguno de dichos tributos fue modificado ni alterado, en ninguno de sus elementos esenciales, por el Decreto Legislativo 568 de 2020. El impuesto a las herencias, como se afirma, no existe en el régimen tributario colombiano.

² Al respecto, afirma el artículo 154 de la Constitución Política:

“ARTICULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.” (negritas fuera de texto).

³ Sentencias C-992 De 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-121 De 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández C-838 De 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

⁴ Sentencias C-121 De 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-838 De 2008 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-031 De 2017 De M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

1.3. Frente a las modificaciones propuestas en el impuesto al patrimonio

Como se afirmó anteriormente, considera esta Cartera que las reforma propuesta supone una reforma tributaria estructural y no una modificación del Decreto Legislativo 568 de 2020. Una demostración de ello, es la inclusión de nuevos y la modificación de elementos esenciales del impuesto al patrimonio. Al respecto, este Despacho considera problemáticas varias de las modificaciones:

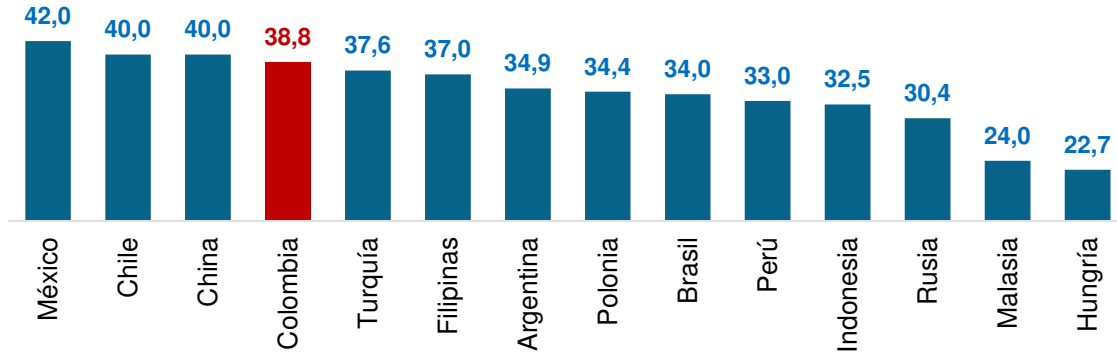
- 1.3.1. Con relación a los sujetos pasivos del impuesto al patrimonio, sobre el artículo 3° del Proyecto de Ley que pretende modificar el artículo 292-2 del ET, se advierte que se están dejando por fuera aquellos regímenes sustitutivos del impuesto sobre la renta y complementarios como sucede con el Régimen Simple de Tributación.
- 1.3.2. Frente al hecho generador, el artículo 5° del Proyecto de Ley pretende modificar el artículo 294-2 del ET. Así las cosas, teniendo en cuenta que la Ley 2010 de 2019 ya incluyó dentro del hecho generador del impuesto al patrimonio el pago del impuesto para los años 2020 y 2021, la modificación de este artículo, tal como se plantea, crearía una doble imposición en el impuesto al patrimonio para las personas naturales que a la vigencia del artículo anterior hayan cumplido con el hecho generador. Lo anterior, ya que la Ley 2010 de 2019 planteó que el hecho generador del impuesto al patrimonio “(...)se genera por la posesión del mismo al 1 de enero del año 2020 (...)”, y, por ende, quien se encuentre dentro de este supuesto y supere el monto establecido en el artículo deberá declararlo y pagarlo hasta el año 2021. Así las cosas, la norma vigente en contraste con la norma propuesta indica que, aunque no se encuentren dentro del nuevo hecho generador del impuesto las personas obligadas para el año 2020, tendrán que declarar y pagar el impuesto así su patrimonio líquido no supere los nuevos montos establecido a 01 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.
- 1.3.3. Con relación a la base gravable, el artículo 6° del Proyecto de Ley pretende modificar el artículo 295-2 del ET con relación a los valores que son excluidos de la base gravable del impuesto al patrimonio. En este sentido, la exclusión prevista en el numeral 1 (“*En el caso de las personas naturales, las primeras 13.500 UVT del valor patrimonial de la casa o apartamento de habitación*”), ha considerado esta Cartera, debería ser aplicable únicamente respecto a la casa o apartamento en donde efectivamente viva la persona natural. Lo anterior, con el propósito de que no queden 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.
- 1.3.4. Frente a la tarifa propuesta, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 7° de la iniciativa, que pretende modificar el artículo 296-2 del ET, se observa que el primer rango de la tabla de las tarifas para personas jurídicas empieza desde 1.207.628 de Unidades de Valor Tributario -UVT. No obstante, según lo previsto en el artículo 5° del Proyecto de Ley, el hecho generador para las sociedades empieza a partir de 2.246.749 UVT. Por lo tanto, los dos primeros renglones de la tabla de tarifas para personas jurídicas no son concordantes con el hecho generador.

1.4. Frente al impuesto a los dividendos

Sobre la propuesta prevista en el artículo 9° de la iniciativa en estudio, que busca modificar el artículo 242 del ET, en el que se pretende crear cuatro tarifas diferenciadas entre el 10% y 20% para dividendos mayores a 300 UVT (actualmente tarifa plana de 10%), se debe advertir que aumentar y diferenciar las tarifas de dividendos tiene el potencial de afectar la inversión. En ese sentido, dado que la fuente económica del impuesto de renta corporativa y de los dividendos es la misma, un aumento en la tarifa de los dividendos debería venir acompañada de una reducción en la de renta corporativa, en el caso de que la tarifa combinada ya sea comparativamente alta. Asimismo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE calcula un impuesto combinado y encuentra que Colombia se ubica en la parte alta de la distribución, y muy cerca de pares regionales como México y

Chile (Gráfico 1). De esta manera, cualquier aumento en la tarifa a los dividendos debería equilibrarse con una revisión de los impuestos de renta corporativa, ya sea para mantenerlos o bajarlos, pero no para subirlos como se propone:

Gráfico 1. Tarifa combinada del impuesto de renta corporativo y dividendos



Fuente: OCDE. Elaboración: Dirección General de Política Macroeconómica – Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

1.5. Frente a la tarifa de renta para personas naturales

El artículo 10° del Proyecto de Ley, pretende modificar el artículo 241 del ET, con el fin de crear y aumentar tarifas máximas escalonadas del impuesto de renta de personas naturales. Se crean cuatro nuevas tarifas de renta para personas naturales (44%, 47%, 50% y 55%) y se elimina una vigente (37%), y estas nuevas tarifas aplican para contribuyentes con rentas líquidas gravables mayores a 27.595 UVT anuales (aproximadamente \$80 millones mensuales).

En principio, la propuesta no es congruente con el principio de simplicidad toda vez que el aumento de tarifas complica el proceso de declaración, y se ve reforzado por los costos adicionales que implica esta medida tanto para el declarante como para la administración tributaria, toda vez que la fiscalización se atomiza. Ahora bien, las pérdidas en simplicidad parecieran justificarse por las ganancias en progresividad que traería consigo la propuesta, no obstante, este atributo puede lograrse incluso con tarifas planas. En efecto, como lo señalan Johansson *et al* (2008)⁵, la progresividad en cualquier impuesto (directo e indirecto) se puede alcanzar con tarifas únicas y con esquemas de compensación para los deciles de menor ingreso.

1.6. Frente a la tarifa de renta para personas jurídicas

El artículo 12° del Proyecto de Ley, que tiene como propósito modificar el artículo 240 del ET, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 240. TARIFA GENERAL PARA PERSONAS JURÍDICAS. La tarifa general del impuesto sobre la renta aplicable a las sociedades nacionales y sus asimiladas, los establecimientos permanentes de entidades del exterior y las personas jurídicas extranjeras o sin residencia obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, será definida por la siguiente tabla, bajo los criterios del Artículo 2.2.1.13.2.2 del Decreto 957 del 2019 para las micro, pequeñas y medianas empresas, y para las que superen estos rangos se clasificarán como grandes:

⁵ Johansson *et al* (2008). Taxation and economic growth. Recuperado de: https://read.oecd-ilibrary.org/economics/taxation-and-economic-growth_241216205486#page1

<u>Tamaño Empresarial</u>	<u>Micro</u>	<u>Pequeñas</u>	<u>Medianas</u>	<u>Grandes</u>
<u>Tarifa</u>	15%	20%	25%	32%

(...)

De acuerdo con el FMI (2020)⁶, el rol que debe asumir el sistema tributario, una vez superada la peor fase de la pandemia, es el de equilibrar equidad, recaudo y crecimiento económico. Como se presentó previamente, aumentos en el recaudo de impuestos, ya sea por nuevos impuestos, incrementos de tarifas o ampliación de bases gravables, no parecen favorecer el crecimiento económico. En ese sentido, la política pública debe orientarse hacia un diseño del sistema tributario que aumente el recaudo, pero sin menoscabar la actividad económica.

La disyuntiva a la que se enfrentan los países, respecto a su sistema tributario, es la de diseñar una arquitectura que incorpore tipos impositivos que ponderen estos atributos de recaudo y equidad, con el mínimo impacto sobre la actividad económica. Es comúnmente aceptado que los impuestos directos tales como el de renta o patrimonio, son más progresivos en comparación a los impuestos indirectos como el IVA. Este atributo se logra especialmente en el caso del impuesto de renta personal por la existencia de tarifas marginales que, en principio, gravan más a los individuos de mayor capacidad contributiva. Para el caso de los impuestos al patrimonio, al estar concentrados en la parte alta de la distribución del ingreso del país, se interpreta que su orientación es claramente redistributiva.

Por otra parte, la evidencia internacional muestra que los impuestos directos, especialmente la renta corporativa, son más lesivos sobre el crecimiento en contraste de los indirectos o los relacionados con la propiedad. Lo anterior, explicado por el impacto que una mayor carga tributaria empresarial tiene sobre la productividad total de los factores (PTF) y la inversión, vía un mayor costo de uso del capital. En efecto, Johansson *et al* (2008)⁷ encuentran que los impuestos directos tienden a castigar en mayor medida a aquellos agentes y firmas que son más productivos, vía innovación. Dado que, usualmente las actividades más productivas son también las más riesgosas, los agentes pueden tener incentivos a no tomar riesgos empresariales por lo cuantioso que puede llegar a ser la carga tributaria.

Ahora, respecto a los impuestos directos a las empresas, la evidencia empírica sugiere que el efecto sobre el crecimiento económico está principalmente relacionado con la inversión y la PTF. Schwelnnuss (2008)⁸ encuentra que reducir la tarifa de renta corporativa de 35% a 30% reduce el costo de uso del capital en 2,8%, lo que se traduce en un crecimiento de la razón de inversión sobre capital de 1,9% en el largo plazo. Este efecto es independiente del tamaño de las firmas. Por su parte, Vartia (2008)⁹ encuentra que la reducción de 35% a 30% de la tarifa de renta corporativa aumenta la razón de inversión sobre capital entre 1% y 2,6%, lo que a la vez produce un aumento de la de inversión sobre valor agregado de la economía entre 0,2 y 0,5 puntos porcentuales (pp). En ambos casos, es la reducción en el costo del uso del capital, el catalizador de la mayor inversión.

Es importante señalar que este último autor encontró que la relación entre la tarifa del impuesto de renta corporativo y el costo de uso del capital no es lineal. Este resultado implica que entre más alta sea la carga tributaria en impuestos directos para la empresa (renta, sobretasas, patrimonio), el deterioro de su posición de inversión será más que proporcional. Lo anterior, permite concluir

⁶ Fondo Monetario Internacional – FMI (2020). Facing the crisis: the role of tax in dealing with COVID-19. Recuperado de: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/06/16/vc-facing-the-crisis-the-role-of-tax-in-dealing-with-covid-19>

⁷ Ibidem.

⁸ Schwelnnuss (2008). Do corporate taxes reduce productivity and investment at the firm level? Recuperado de: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/236246774048.pdf?expires=1600198432&id=id&accname=quest&checksum=A2D8BC52C0994116F91BF9DC8B167612>

⁹ Vartia (2008). How do taxes affect investment and productivity?. Recuperado de: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/230022721067.pdf?expires=1600198504&id=id&accname=quest&checksum=02B72DB3C9BDD2CEA70EA9ACDB3744B2>

también que para una empresa puede no ser atractivo crecer, en caso de que se propongan tarifas diferenciadas por tamaño de la empresa, tal como lo propone el Proyecto de Ley, si se considera que su capacidad de inversión se verá más que deteriorada a medida que crece. Al respecto, es importante resaltar que la capacidad de una empresa para solventar crisis puede ser mayor en función de su tamaño (CCB, 2018)¹⁰, por lo que ponerle talanqueras a su crecimiento puede ser contraproducente.

Aun cuando aumentar la carga tributaria en empresas grandes pudiera parecer una idea razonable, la evidencia empírica sugiere que no necesariamente es así. La justificación estándar para una medida como esta (es decir, cobrar impuestos en función del tamaño de la empresa), se basa en que las empresas pequeñas pueden enfrentarse a fallas de mercado intensificadas. No obstante, esta decisión de política pública puede favorecer la relocalización de recursos hacia empresas pequeñas y con bajos niveles de productividad (Crawford y Friedman, 2007¹¹). Asimismo, un sistema tributario que cobre impuestos en función del tamaño de la empresa¹², puede favorecer la subdivisión artificial de las firmas en unas más pequeñas y, de esa manera, acceder a menores tarifas de renta. El resultado es a todas luces subóptimo: empresas que pudiendo y debiendo crecer a niveles acordes a su escala de producción no lo hacen, resultando en bajos niveles de productividad y, por ende, menor competitividad del aparato productivo.

La modificación prevista en este artículo preocupa considerablemente, toda vez que la evidencia ha demostrado 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.

Por otra parte, este artículo tiene una reducción alta en el recaudo, 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 debe contener dichas disminuciones. Lo anterior, considerando el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

1.7. Frente a los límites de los beneficios tributarios para las personas jurídicas

En relación con la limitación a los beneficios tributarios de las personas jurídicas, se pueden destacar los siguientes:

- Artículo 15°, que modifica el artículo 258-1 ET: Se fija el descuento tributario del IVA pagado en la adquisición de activos fijos en un 15% del total (actualmente 100%).
- Artículo 16°, que adiciona el artículo 235-5 al Estatuto Tributario: Se limitan rentas exentas de personas jurídicas en máximo 30% de la renta líquida.
- Artículo 17°, que modifica el artículo 259 ET: Establece el descuento máximo en 20% del impuesto básico de renta.
- Artículo 18°, que adiciona el parágrafo 1o al artículo 107 ET: Las deducciones en máximo 50% cuando no haya relación de causalidad con la actividad productora.
- Artículo 20°, que deroga el artículo 115 del ET: Deducciones de impuestos que tengan relación de causalidad con la actividad productora (GMF, predial, descuento de ICA).

Después de analizar el contenido de estas propuestas, se puede concluir que este Proyecto de Ley aumenta la carga tributaria a todas las empresas, conforme se eliminan y se limitan ciertos beneficios tributarios, especialmente los contenidos en el artículo 115 ET. Aumentar la carga tributaria, en estos momentos, pareciera no ser la mejor solución para la reactivación de la economía (como se detalla en el numeral segundo de esta comunicación).

¹⁰ Cámara de Comercio de Bogotá – CCB (2018). Causas de liquidación de empresas. Recuperado de: <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/handle/11520/22862>

¹¹ Crawford y Friedman (2007). Small business taxation. Recuperado de: <https://www.ifs.org.uk/uploads/mirrieesreview/dimensions/ch11.pdf>

¹² En Chile cursa un Proyecto Legislativo para reducir la tarifa de renta desde el 25% al 10% para las Pymes, durante el período 2020-2022. Lo anterior, como mecanismo complementario a medidas tributarias tendientes a reducir la base gravable de las empresas del país tales como depreciación automática del 100% para inversiones en activos fijos y algunos intangibles (OCDE, 2020). En todo caso, las medidas son transitorias y responden a la necesidad de soportar un conjunto muy particular de empresas mientras se recupera el tejido empresarial deteriorado por la pandemia.

Finalmente, frente a las expensas necesarias deducibles que trata el artículo 18°, al permitir la deducción de los costos y gastos que no cumplan con los requisitos del artículo 107 del ET, se está generando un impacto fiscal considerable, por lo que es necesario realizar el estudio mencionado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. De igual manera, en la práctica esto podría implicar una situación que permita 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.

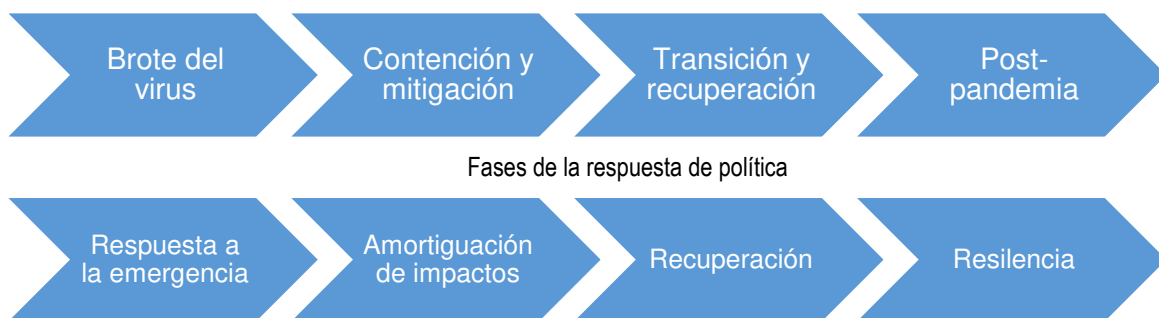
2. Sobre la inviabilidad de una Reforma Tributaria en medio de la crisis del Covid-19

La emergencia asociada a la pandemia del COVID-19 ha supuesto ingentes esfuerzos fiscales en todo el mundo. Más allá de las medidas específicas en cada país, altamente heterogéneas, por cierto, la norma ha sido la de fortalecer la capacidad de respuesta de los sistemas sanitarios, amortiguar los impactos negativos sobre los ingresos de las familias y proteger al máximo el tejido empresarial. Todos los anteriores altamente afectados por la aplicación de cuarentenas, aislamientos selectivos, restricciones a la movilidad e incorporación de medidas de bioseguridad, que a la larga impactan el curso normal de la actividad productiva.

De esta manera, el deterioro de la economía, el desempleo, la disminución de los ingresos de las familias, empresas y Gobierno, son todos efectos concomitantes a la emergencia. Es claro que, en el caso de este último, se debe sortear de forma eficiente la caída del ingreso corriente, no obstante, de la necesaria adopción de estrategias que permitan amortiguar los efectos descritos en los demás agentes de la economía. Este ejercicio debe ser preciso respecto al momento de implementación de cada una de las medidas, con el fin de no retrasar la recuperación de la economía.

Como se ve en la Figura 1, en las primeras fases de la emergencia por la pandemia se requiere el soporte fiscal del Gobierno, mientras que cualquier reforma tributaria tendiente a aumentar recaudo debería darse una vez finalizada la contingencia, tal como se señaló en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020 (MFMP 2020). Durante la pandemia, las medidas fiscales deberían orientarse a la consecución de fuentes alternativas de financiamiento, ya sea en mercados de capitales, uso de líneas de crédito flexibles y desembolsos por parte de entidades multilaterales. En ese sentido, el informe World Economic Outlook del Fondo Monetario Internacional de junio de este año da cuenta que la deuda mundial como porcentaje del PIB crecerá cerca de 18,7pp en 2020, nivel por encima del esperado para Latinoamérica y Colombia (Gráfico 2). Es importante resaltar que Colombia, no sólo ha hecho uso de este tipo de fuentes, sino que ha implementado una estrategia de financiamiento no convencional para fundear el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), principal herramienta de política pública para atender los efectos adversos de esta emergencia (ver Recuadro 1.7 “Financiamiento no convencional en MFMP 2020).

Figura 1. Esquema de fases de política pública durante y después de la pandemia
Fases de la pandemia



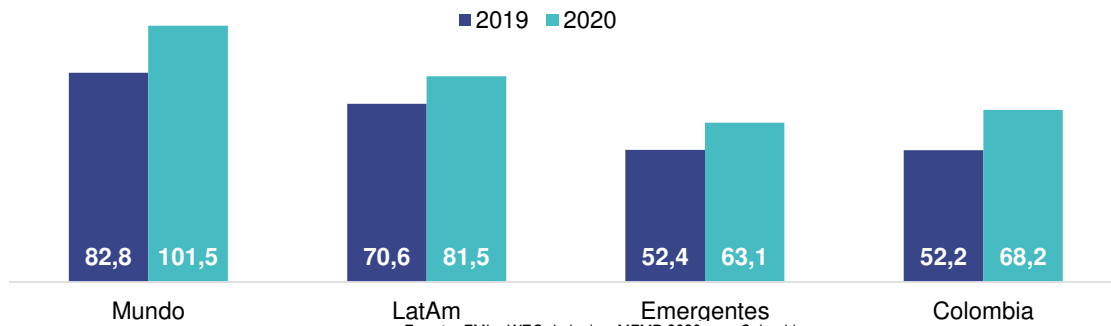
Fases de la respuesta de la política fiscal



Fuente: OCDE

Así, las medidas tributarias implementadas durante la emergencia, en el grueso de países del mundo, se han enfocado en aliviar las cargas de los agentes económicos. De acuerdo con la OCDE (2020)¹³, tres de cada cuatro países miembros han hecho aplazamientos en el pago de impuestos, incluyendo rentas de personas naturales y jurídicas, IVA y contribuciones a seguridad social. Así mismo, cerca de un tercio de los países han implementado esquemas *express* de devolución de impuestos. Igualmente, se han llevado a cabo esquemas de apoyo para los sectores más afectados por la crisis, ya sea en forma de tarifas diferenciadas para impuestos directos, o como exenciones tributarias en bienes demandados por estos. Gran parte de estas medidas fueron implementadas desde el inicio de la pandemia y, en su mayoría, se enfocaron en reducir el impacto que la crisis ha tenido en la liquidez de los agentes.

Gráfico 2. Deuda bruta como porcentaje del PIB del Gobierno General.



Fuente: FMI – WEO de junio y MFMP 2020 para Colombia.

Elaboración: Dirección General de Política Macroeconómica – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Una vez las medidas restrictivas empiezan a desmontarse, la tendencia internacional se ha orientado hacia la implementación de nuevas medidas tributarias tendientes a apoyar la recuperación económica. En ese sentido, la OCDE da cuenta que países como Australia, Nueva Zelanda, Italia y Noruega ya han empezado a incorporar esquemas de promoción de la inversión mediante deducciones sobre el impuesto de la renta corporativa a través del mecanismo de depreciación acelerada de activos fijos, o de créditos fiscales. Estas medidas generan una disminución temporal en la tasa efectiva de tributación empresarial, y permiten que las empresas recuperen más rápidamente, en términos fiscales, el valor de las inversiones que realicen. En todo caso, la implementación de gran parte de estas medidas es contingente a la evolución de la emergencia y tienen el objetivo concreto de recomponer el tejido económico perdido o deteriorado.

¹³ OCDE (2020). Tax policy reforms. Recuperado de: <http://www.oecd.org/tax/tax-policy-reforms-26173433.htm>

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>
 wBmg Zqz7 WVR/ eoop aKy0 A8Qt BVg=

De este modo, una premisa global ha sido la de responder a la emergencia sin perder de vista el crecimiento económico. En esa línea, es importante destacar que la revisión a la baja de las estimaciones de crecimiento económico¹⁴ para este y los próximos años, dan cuenta de la necesidad de políticas económicas tendientes a aumentar el crecimiento de corto plazo, así como el producto potencial. Es importante señalar que este objetivo puede ser incompatible en caso de una carga tributaria excesiva sobre los agentes, ya sea por un mal esquema vigente o nuevas medidas.

En efecto, Johansson *et al* (2008)¹⁵ dan cuenta del efecto negativo que trae sobre el crecimiento económico una carga tributaria excesiva. De acuerdo con los autores, el impuesto de renta, el IVA y los impuestos a la propiedad son, en su orden, tanqueras para la recuperación económica. Es decir, más allá de las razones subyacentes, estos resultados pueden ser extrapolados al momento actual si se considera que el desafío es, luego de superar la crisis de salud, recuperar la economía. En esta línea, la OCDE (2010)¹⁶ señala que reducir la carga tributaria, transitoriamente, puede ayudar en el propósito de recuperar la economía luego de una crisis. En efecto, reducir tarifas de renta o hacer excepciones temporales pueden mejorar la actividad económica, vía mayor consumo privado en el caso de la renta personal.

Lo anterior, es bastante notorio en países con una alta propensión marginal a consumir, donde cualquier alivio tributario desencadenaría en mayor demanda por bienes. Ahora, respecto a los impuestos a la nómina, la OCDE da cuenta de que una reducción de 1pp en la tarifa generaría una reducción del desempleo de 0,4pp. Esto, es especialmente relevante si se tiene en cuenta que un signo distintivo de una crisis, en especial de esta, es la pérdida de puestos de trabajo. De otro modo, por el lado de la renta corporativa, la reducción de la tarifa puede mejorar los indicadores de inversión y contribuir en el mismo propósito (esta idea se desarrolló ampliamente en el numeral 1.9). En ese sentido, la política pública debe orientarse hacia un diseño del sistema tributario que aumente el recaudo, pero sin menoscabar la actividad económica.

Ahora bien, una vez la economía y el empleo empiecen a mostrar signos de recuperación, la política fiscal sí debería girar en torno al concepto de sostenibilidad de las finanzas públicas. Ese momento, como se señaló anteriormente, será posterior a la pandemia y debe buscar un aumento de los ingresos fiscales, una reducción del gasto o, idealmente, una combinación de ambos. Al respecto, el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (2020)¹⁷ señala que, una vez superada la crisis, los Gobiernos deberían enfocarse en aumentar los ingresos fiscales sin que ello mine el crecimiento económico, ni que atente contra la equidad del sistema tributario.

Esta posición está en línea con la que presentó el Gobierno nacional en el pasado Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP 2020), donde se señala que, desde el 2022, el país deberá buscar fuentes adicionales de ingresos corrientes por cerca de 2% del PIB. Lo anterior, con el objetivo de materializar el requerido proceso de ajuste de las finanzas del Gobierno Nacional Central (GNC). Es importante mencionar que este proceso de consolidación fiscal post-COVID debe considerar el hecho de que, por lo general, es preferible reducir el gasto fiscal que aumentar el ingreso cuando se trata de conciliar equilibrio fiscal y crecimiento económico (Courmède y Gonand, 2006)¹⁸. No obstante, está claro que la magnitud de la crisis actual requerirá medidas en ambas direcciones y que, en el caso puntual de Colombia, el Gobierno ha venido consolidando una estrategia de austeridad presupuestal, priorizando la inversión pública y controlando el crecimiento de los gastos corrientes.

Ahora bien, hasta el momento se han presentado algunos elementos que dan cuenta de que este momento no es el adecuado para adelantar una Reforma Tributaria, como la que propone el Proyecto de Ley. En general, la mayoría de los países del globo

¹⁴ El FMI en su WEO de junio, redujo en 1,4 puntos porcentuales (pp) sus estimaciones de crecimiento global en 2020, en comparación al informe de abril. Es importante resaltar que para ese mes la pandemia ya había hecho estragos importantes en China, Europa y el noreste de EE. UU., mientras que su avance en Latinoamérica, India y África se materializó principalmente desde mayo.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ OCDE (2010). Responding to the crisis while protecting long-term growth. Recuperado de: <https://www.oecd.org/social/44680877.pdf>

¹⁷ Centro Interamericano de Administraciones Tributarias – CIAT (2020). Tax measures in the post-COVID-19 crisis. Recuperado de: <https://www.ciat.org/tax-measures-in-the-post-covid-19-crisis/?lang=en>

¹⁸ Courmède y Gonand (2006). Restoring fiscal sustainability in the euro area: raise taxes or curb Spending?. Recuperado de: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/414711615127.pdf?expires=1600199159&id=id&accname=quest&checksum=42F7C8754D904CBF23A6A4D4D96E6499>

siguen implementando medidas de carácter fiscal y tributario tendientes a aliviar la carga de los agentes económicos, conforme el deterioro generalizado de la actividad económica persista. Aunque la estrategia debe ser dinámica y adaptable a las distintas fases de la evolución de la pandemia, cualquier decisión que implique una mayor carga tributaria no debería ser anterior a la finalización de esta. Tampoco, como lo muestra la revisión de literatura, debería ser anterior al momento en el que se evidencie una senda de recuperación del empleo y de la economía, de lo contrario podría hacerle daño al país. Finalmente, debe incorporarse en la discusión el ajuste del gasto, como mecanismo para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, una vez superados los efectos adversos de la pandemia.

3. Sobre la destinación de recursos recaudados para las consecuencias producto del Covid-19

Es importante resaltar que recientemente se han fortalecido los esquemas de compensación económica para personas y familias en condición de vulnerabilidad, pues cerca del 89% de la población en situación de vulnerabilidad y pobreza recibe al menos una transferencia social. En especial, se considera que el deterioro de las condiciones de vida por cuenta de la pandemia del COVID-19 requiere de la pronta acción e implementación de políticas públicas tendientes a paliar la situación. En ese sentido, los programas tradicionales de transferencias monetarias han sido fortalecidos mediante giros adicionales de recursos y, a la par, se ha implementado Ingreso Solidario.

Finalmente, la discusión que ha venido proponiendo el Gobierno nacional respecto a esquemas de devolución del IVA, para deciles de menores ingresos, son el tipo de mecanismos que pueden atenuar los efectos regresivos asociados a un determinado impuesto. Con esta decisión el Gobierno nacional innova en la aplicación de estrategias tendientes a legitimar el sistema tributario del país, al mismo tiempo que fortalece su política pública de atención a población vulnerable. Es importante resaltar esto, toda vez que el Proyecto de Ley propone utilizar el potencial de recaudo allí relacionado para hacer frente a las consecuencias económicas derivadas de la pandemia del Covid-19 en Colombia, y en la exposición de motivos señala que serán utilizados en la implementación de una Renta Básica Universal, es decir, una generalización o ampliación de los programas vigentes.

4. Sobre la Comisión de expertos de beneficios tributarios

Es importante indicar 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 (...).”

Así las cosas, el Gobierno nacional en cabeza de la DIAN y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, recientemente instaló la Comisión de Expertos que revisará el esquema de Beneficios Tributarios en el país. Esta Comisión que es de origen legislativo 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, es fortalecer el sistema tributario a partir de las conclusiones derivadas de este ejercicio técnico.

Se invita a los autores del presente Proyecto de Ley a que acompañen el trabajo de los Comisionados mediante la presentación de sus proposiciones en materia de tratamientos preferenciales vigentes en el Estatuto Tributario. Igualmente, se propone que, en aras de fortalecer la discusión respecto a futuros ajustes al esquema de beneficios tributarios, se espere a la publicación de las principales conclusiones de la Comisión. Es clara la necesidad de avanzar en la mejora del sistema tributario en línea con los objetivos de progresividad, eficiencia y simplicidad, elementos de primer orden para el Gobierno 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.

5. Conclusiones

Por todo lo expuesto, esta Cartera Ministerial se abstiene de emitir concepto favorable, en la medida que:

- i) Es inconstitucional la creación de beneficios tributarios sin el aval del Gobierno nacional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución Política.
- ii) De acuerdo con el Comunicado No. 32 del 5 y 6 agosto de 2020 de la Corte Constitucional, en el que se anunció la decisión contenida en la sentencia C-293 de 2020 sobre la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º del Decreto Legislativo 568 de 2020, no sería posible modificar los mismos ni reproducir el contenido material de esas normas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 243 de la Constitución Política.
- iii) Aumentar y diferenciar las tarifas de dividendos tiene el potencial de afectar la inversión si además viene acompañado de un aumento en la tarifa de renta para personas jurídicas, por lo que se debe hacer una revisión de los impuestos de renta corporativa, bien sea para mantenerlos o bajarlos, pero no para subirlos como se propone.
- iv) Las tarifas diferenciales para personas jurídicas según el tamaño empresarial (micro, pequeñas, medianas y grandes), se prestan para estrategias de elusión y evasión cuando se segmentan las líneas de negocio en varias sociedades, con el fin de que cada una de ellas tenga una tarifa inferior a la que estarían sometidas si se mantuvieran en conjunto.
- v) No se incluyen expresamente en la exposición de motivos los costos fiscales de la disminución de las tarifas del impuesto sobre la renta y complementarios para todas aquellas empresas que no estén catalogadas como grandes, ni la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En el mismo sentido, el estudio al que se refiere el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, tampoco se observa para las expensas necesarias deducibles que trata el artículo 18º del Proyecto de Ley.
- vi) Cualquier decisión que implique una mayor carga tributaria debería ser posterior a la finalización de la pandemia producto del Covid-19. Así mismo, a juicio de este Despacho, una reforma fiscal no debería ser anterior al momento en el que se evidencie una senda de recuperación del empleo y de la economía.
- vii) La iniciativa legislativa se debe analizar y proponer con base en el informe que presente Comisión de estudio de beneficios tributarios, y el Gobierno nacional determine presentar ante el Congreso de la República para su estudio y aprobación.

Finalmente, manifestamos nuestra disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Atentamente,

JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO

Viceministro Técnico

VT/DGPM/DIAN/OAJ

UJ-2360/2020

Elaboró: Santiago Cano Arias

Revisó: Andrea del Pilar Suárez Pinto

Aprobó: JANM

Con Copia:

H.R. Erasmo Zuleta - Ponente

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