

### 3. Despacho del Viceministro Técnico

Honorable Congresista  
**WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA**  
Comisión Tercera Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8-68  
Ciudad



Radicado: 2-2022-012728

Bogotá D.C., 25 de marzo de 2022 12:26

Radicado entrada  
No. Expediente 10724/2022/OFI

**Asunto:** Comentarios al texto de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 152 de 2021 Cámara: *“Por medio del cual se dictan disposiciones para incentivar alivios para empresas y contribuir a la reactivación económica”.*

Respetado Presidente:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup> y en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por la Honorable Representante Catalina Ortiz Lalinde se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto *“contribuir al proceso de reactivación económica del país a través de medidas que buscan generar alivios de liquidez para las empresas, formalización con incentivos tributarios del Régimen Simple de Tributación y fomento del empleo formal”*.

Para la consecución de los fines perseguidos por la iniciativa, con el ánimo de contribuir a la reactivación económica, se busca, principalmente: (i) modificación de los beneficios de aportes al Régimen Contributivo de Salud a los contribuyentes del Régimen Simple de Tributación (en adelante Régimen Simple); (ii) lograr la integración electrónica del RST con el Sistema de Seguridad Social y aportes parafiscales; (iii) modificación del plazo de inscripción anual en el Régimen Simple; (iv) adopción de alivios de caja para los contribuyentes del Régimen Simple; (v) establecimiento

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>2</sup> Artículo 1 del Proyecto de ley.

de descuentos tributarios para quienes generen empleo formal; y (vi) consagración de alivios e incentivos a las compras públicas para las pequeñas y medianas empresas (Mipymes).

Frente a la iniciativa en general, sea lo primero indicar, que el Gobierno nacional ha venido impulsando una serie de medidas de política que permiten fomentar la reactivación económica, a través de la creación de alivios para las empresas, así como incentivar la formalización a través del Régimen Simple, generación de empleo y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas del país. En ese sentido, el análisis del articulado propuesto se llevará a cabo teniendo en cuenta que muchas de las medidas propuestas ya se encuentran contempladas en otras disposiciones que han sido promovidas por el Gobierno nacional.

Ahora bien, con respecto al **artículo 2** del proyecto de ley, el cual modifica el parágrafo 3 del artículo 903 del Estatuto Tributario<sup>3</sup>, en el sentido que los contribuyentes del Régimen Simple estarían exonerados de los aportes parafiscales y aportes en salud, de que trata el artículo 114-1 del mencionado Estatuto, para lo cual se pretende atribuir a los operadores PILA la carga de realizar los ajustes necesarios en las plataformas de pago con el fin que se aplique automáticamente la exoneración a dichos contribuyentes, y que de esta forma no sean las empresas quienes deban diligenciarlo en la planilla de pagos.

Adicionalmente, lo propuesto tiene como finalidad ampliar el campo de aplicación de la exención, incluyendo también a las personas naturales que empleen desde un solo trabajador, lo que sin duda implica la creación de una nueva exención tributaria con un gran impacto fiscal.

Para determinar el impacto fiscal de la medida, se tuvo en cuenta la Encuesta de Micronegocios – EMICRON 2020, la cual hizo un recuento del número de empresas y empleadores con menos de 10 empleados. En total la encuesta evidencia más de 7,3 millones de trabajadores de los cuales al menos 6,4 millones no hicieron aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud (en adelante SGSSS). Se estima que 481.603 cotizantes pertenecen a empresas que cuentan con un solo empleado, es decir los beneficiarios de la medida que refieren el Proyecto de ley. Para el costeo y debido a la dificultad de estimar el promedio del ingreso base de cotización de los beneficiarios de la medida, se establecieron escenarios en los cuales se usaron aportes con un ingreso base de cotización promedio de 1, 1.5 y 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la siguiente Tabla se evidencia la reducción en el recaudo anual de las cotizaciones bajo los 3 escenarios enunciados. En el primero, se asume un Ingreso Base de Cotización (IBC) de 1 salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV), en el cual se estima una reducción de aportes de cerca de 446 mil millones; en el segundo escenario, se asume un Ingreso Base de Cotización (IBC) de 1,5 SMLMV, en el cual se estima una reducción de aportes de cerca de 669 mil millones; y en el tercer escenario, se asume un Ingreso Base de Cotización (IBC) de 2 salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV), en el cual se estima una reducción de aportes de cerca de 892 mil millones. Así las cosas, en la siguiente tabla se evidencia la reducción en el recaudo anual de cotizaciones, bajo los términos propuestos en la iniciativa de ley:

<sup>3</sup> Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales

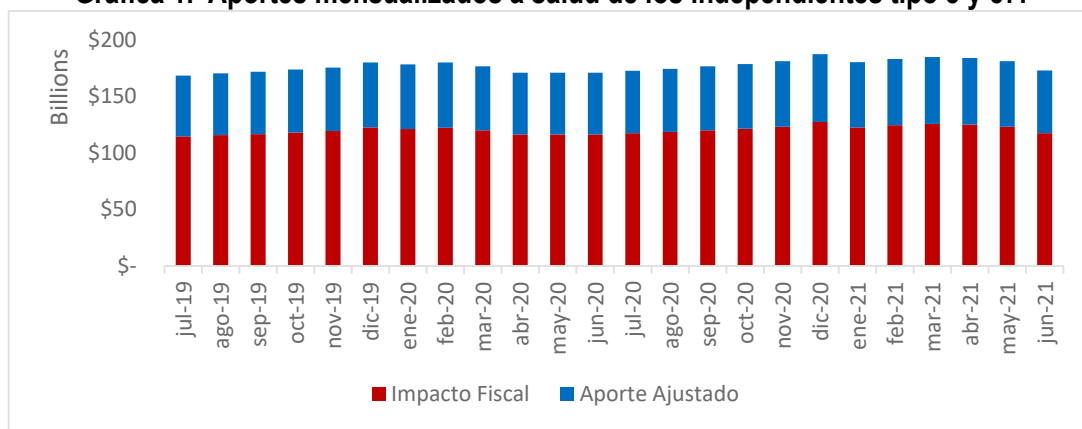
Tabla 1. Reducción del recaudo anual estimado en tres escenarios de IBC promedio

IBC	1 SM	1.5 SM	2 SM
Reducción	\$ 446.300	\$ 669.450	\$ 892.600

Fuente: EMICRON-DANE, cálculos Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cifras en millones de pesos.

Además de la reducción en el recaudo, también podría presentarse el escenario en el cual los cotizantes de tipo 3 y 57, de acuerdo con la planilla integrada de liquidación de aportes – PILA, esto es los independientes por cuenta propia y voluntarios, elijan acogerse a la normativa propuesta, generando un impacto fiscal cercano a los **\$1,5 billones de pesos anuales**. En la siguiente gráfica se evidencia la mensualización de aportes a salud de los independientes mencionados, señalando el 4% del aporte que realizarían y el restante 8,5% que dejarían de aportar los empleadores, que correspondería al impacto fiscal de la propuesta legislativa.

Gráfica 1. Aportes mensualizados a salud de los independientes tipo 3 y 57:



Fuente: SISPRO-PILA-MSPS, Elaboración: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En total, la modificación planteada podría implicar un costo fiscal aproximado de hasta **\$2,3 billones anuales**, teniendo en cuenta los precios de 2021 y los datos preliminares de la vigencia 2020, por lo que el costo podría ser mayor y creciente en los próximos años.

Por su parte, lo propuesto en este artículo al ampliar el campo de aplicación de la exención a un grupo poblacional que no se encuentra cobijado por la norma actual, estaría constituyendo la creación de una nueva exención tributaria, la cual de acuerdo con lo establecido por la Constitución Política en el artículo 154<sup>4</sup>, corresponde a una iniciativa exclusiva del Gobierno nacional. Resulta necesario mencionar que ese artículo consagra expresamente que los proyectos de ley que tengan por objeto o busquen de algún modo decretar beneficios de impuesto, contribuciones o tasas nacionales, serán de iniciativa privativa del Ejecutivo. Al respecto, es claro para este Ministerio que bien podría el

<sup>4</sup> **ARTÍCULO 154.** Las leyes tienen 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** (...) (Subrayado y negrilla fuera de texto original)

Congreso de la República tramitar proyectos de ley con propuestas que involucren la iniciativa privativa del Ejecutivo, sin embargo, deberán contar con el aval del Gobierno nacional representado por la respectiva Cartera Ministerial, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad. Así, por ejemplo, ha quedado claro en la sentencia C-821 de 2011<sup>5</sup>, en la cual la Corte Constitucional señala lo siguiente:

*“...No obstante, este Alto Tribunal ha sostenido, en diferentes oportunidades, que esta iniciativa privativa otorgada al Ejecutivo no debe entenderse como la simple facultad de la presentación inicial de los proyectos ante el Congreso de la República por parte de éste, respecto a los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que **también puede ser expresada mediante el consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo aun cuando no hayan sido presentados por el Gobierno.***

(...)

*Así las cosas, el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley con respecto a las materias señaladas en el artículo 154 superior y la participación de éste en el proceso formativo de la ley, subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada. Dicho consentimiento se expresa en esos casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado “aval del Gobierno o coadyuvancia*

(...)

*Por último, ha señalado la Corte que **las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno** o el aval de éste en las materias enunciadas por el inciso segundo del artículo 154 superior, **se encuentran viciadas de inconstitucionalidad**”.* (Negrilla fuera de texto).

Adicionalmente, la Corte Constitucional declaró inexecutable el Proyecto de Ley 062 de 2015 Cámara – 170 de 2016 Senado, acumulado con el Proyecto de Ley 008 de 2015 Cámara, a través de la Sentencia C-066 de 2018<sup>6</sup>, en la que expresó lo siguiente:

*“De igual manera, tal y como se desarrolló en la parte motiva, la Corte Constitucional ha tomado esta postura de manera uniforme y constante en relación con considerar que es una exención tributaria, la disminución de aportes a salud. En este orden de ideas, le ha aplicado la restricción contenida en el artículo 154 superior referida a que sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.”*

Como puede advertirse, la exención en el pago de aportes al SGSSS que se está buscando es inexecutable, pues se trata de un asunto privativo de la rama ejecutiva y no tiene el aval de éste, representado en esta Cartera Ministerial en materia fiscal, conforme se expresa en el presente concepto.

En lo que respecta al **artículo 3** de la iniciativa en el que se establece que el Gobierno nacional deberá reglamentar antes del 31 de diciembre de 2025, para iniciar el año gravable 2026, un mecanismo electrónico de unificación entre las obligaciones que por concepto de seguridad social y aportes parafiscales que deben pagar los contribuyentes, con el recibo electrónico del Régimen Simple, se hace necesario tener en cuenta que el intercambio de información

<sup>5</sup> Corte Constitucional, MP Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, MP Cristina Pardo Schlesinger

relacionado con la nómina electrónica no esté supeditado a la calidad de contribuyente del impuesto unificado (quienes no están obligados a generar y transmitir este documento soporte), máxime cuando la permanencia en este mecanismo de tributación opcional está sujeta al cumplimiento de condiciones y requisitos, algunas de ellas no subsanables, lo que determina su exclusión por mandato legal, sin que medie acto administrativo que así lo disponga y correlativamente restablece su calificación como contribuyente del régimen ordinario.

En cualquier caso, se propone la siguiente redacción:

Artículo 3 actual del Proyecto de ley	Propuesta de redacción del artículo 3
<p><del>“Artículo 3. Integración electrónica del Régimen SIMPLE con el Sistema de Seguridad Social – El Gobierno nacional deberá diseñar, reglamentar e implementar antes del 31 de diciembre de 2025, para iniciar en el año gravable 2026, un mecanismo electrónico de unificación entre las obligaciones que por concepto de Seguridad Social y aportes parafiscales deban pagar los contribuyentes, con el recibo electrónico del régimen simple de tributación – SIMPLE, en los términos que establezca el reglamento. Dicha integración tendrá como propósito agilizar el recaudo, simplificar trámites y reducir costos de transacción para los contribuyentes inscritos en el régimen SIMPLE mediante un único trámite.</del></p> <p><del>Para lograr este objetivo de simplificación en un único trámite y de reducción de costos de transacción, el Gobierno Nacional, en cabeza de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, deberá expedir la reglamentación y adelantar las gestiones necesarias para garantizar la interoperabilidad e integración entre la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA, la nómina electrónica y el recibo electrónico del régimen SIMPLE.”</del></p>	<p><b>“Artículo 3. Integración electrónica de la nómina electrónica con el pago integrado de aportes al Sistema de Seguridad Social y Parafiscales.</b> Con el fin de reducir las obligaciones formales relacionadas con los aportes parafiscales y al sistema de seguridad social, el Gobierno nacional <b>deberá expedir la reglamentación que permita la interoperabilidad de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA con la nómina electrónica.</b></p> <p><b>La nómina electrónica deberá ser generada y transmitida por los empleadores, independiente de su calidad de contribuyente del impuesto sobre la renta y complementarios o de regímenes sustitutivos del impuesto sobre la renta, para lo cual la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN deberá implementar y adelantar las gestiones necesarias para dicha interoperabilidad en los términos que establezca el reglamento.”</b></p>

Sobre el **artículo 4** del proyecto de ley que contempla que los contribuyentes que opten por acogerse al impuesto unificado bajo el Régimen Simple deberán inscribirse en Registro Único Tributario como contribuyentes hasta el 28 de febrero del año gravable para ejercer la opción, debe tenerse en cuenta que la modificación que se está planteando ya se encuentra contemplada en el artículo 43 de la Ley 2155 de 2021<sup>7</sup>, el cual establece:

**“ARTÍCULO 43.** Modifíquese el inciso 1 del artículo [909](#) del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

*Artículo [909](#). Inscripción al impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación – SIMPLE. Las personas naturales o jurídicas que pretendan optar por acogerse al impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación – SIMPLE y cuenten*

<sup>7</sup> Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.

*con inscripción en el Registro Único Tributario (RUT) deberán hacerlo mediante la actualización en este mecanismo de la responsabilidad como contribuyentes del SIMPLE hasta el último día hábil del mes de febrero del año gravable para el que ejerce la opción. Quienes se inscriban por primera vez en el Registro Único Tributario (RUT) y quieran inscribirse en el SIMPLE, podrán hacerlo en cualquier tiempo siempre que indiquen en el formulario de inscripción en el RUT su intención de acogerse a este régimen”.*

Frente al **artículo 5** que busca adicionar un párrafo al artículo 915 del Estatuto Tributario con el fin que los contribuyentes inscritos en el Régimen Simple que presenten la declaración anual consolidada del impuesto sobre las ventas antes de la fecha que determine el Gobierno nacional, podrán realizar el pago dentro de los dos meses siguientes a la presentación de la misma sin que se generen intereses de mora, es importante mencionar que los contribuyentes del impuesto unificado bajo el Régimen Simple De Tributación deben trasladar el impuesto sobre las ventas -IVA de manera bimestral en los recibos electrónicos de pago; por tanto, al momento de presentar la declaración anual de ventas el impuesto ya ha sido transferido a la nación, por lo tanto, no debería tener saldos por pagar, de conformidad con lo previsto en el inciso 2 del artículo 915 del Estatuto Tributario.

De otra parte, debe tenerse en cuenta que el Gobierno nacional tiene la facultad de establecer los lugares y plazos tanto para la presentación de las declaraciones tributarias, como para el pago de los impuestos, anticipos y retenciones, de conformidad con lo previsto en los artículos 579 y 800 del Estatuto Tributario, razón por la que lo propuesto desconoce la normativa existente.

Por su parte, el **artículo 7** establece que los municipios de manera discrecional podrán establecer descuentos entre el 10% y el 30% del impuesto de industria y comercio para los empresarios que creen “empleos nuevos demostrables” y establece las condiciones para acceder a los mismos.

Es de anotar que lo propuesto genera un impacto negativo en las finanzas de las entidades territoriales, ya que los incentivos dispuestos en dicho artículo reducen significativamente los ingresos tributarios que reciben los territorios por el recaudo del impuesto de industria y comercio (ICA). Este impacto fiscal se ve profundizado ya que, como lo señala la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial (2020), el ICA es una fuente significativa de ingresos públicos y juega un rol clave en la autonomía financiera y fiscal de las entidades territoriales.

Por otra parte, es relevante mencionar que, dado que el ICA es un impuesto que se causa a favor del municipio el cual recae sobre el ejercicio o realización directa de cualquier actividad industrial, comercial o de servicios, siendo cada Concejo municipal el encargado de determinar su tarifa, incorporar descontables en el impuesto de ICA, generaría distorsiones de mercado no deseables para las empresas que tienen presencia en diferentes jurisdicciones municipales

De igual manera, esta disposición desconoce la autonomía de las entidades territoriales establecida en el artículo 287 de la Constitución Política, teniendo en cuenta que los gobiernos subnacionales de manera autónoma pueden establecer exenciones o descuentos sobre los impuestos de su propiedad, como el impuesto de industria y comercio. Así mismo, lo propuesto va en contravía de lo contemplado en el artículo 294 de la Constitución Política en el que se señala que “La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales”.

Finalmente, si bien este Ministerio destaca la importancia de la adopción de medidas encaminadas a la reactivación económica, especialmente teniendo en cuenta las consecuencias que trajo la pandemia del Covid-19 en las pequeñas

y medianas empresas, se hace necesario indicar que el Gobierno nacional ha trabajado en distintas medidas orientadas a la generación de empleo formal, así como potenciar la reactivación.

Puntualmente, por medio de la Ley de Inversión Social, aprobada en el 2021<sup>8</sup>, se extendió la duración del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), el cual se enfoca en subsidiar las nóminas de las micro y pequeñas empresas. De igual manera, por medio de esa Ley se adoptó un esquema de subsidios a la nómina para todas las empresas afectadas por los cierres del paro nacional, en particular para aquellas cuyos ingresos presentaron una contracción del 20% o más de un (1) SMLVM para cada empleado que acceda a este programa.

A su vez, se implementó un programa de incentivos a la generación de empleo, el cual completa una serie de beneficios para aquellas empresas que generen nuevos puestos de trabajo, con especial énfasis en empleos para mujeres y jóvenes. Específicamente, este programa otorga un aporte del 25% de un SMLMV por cada empleo generado para la población entre 18 y 28 años y también del 15% y 10% de un SMLVM para mujeres y hombres mayores de 28 años con ingresos de hasta 3 SMLMV al mes, respectivamente. De esta forma, se espera que con el programa de incentivos a la creación de nuevos empleos se generen cerca de un (1) millón de nuevos puestos de trabajo durante la vigencia del programa. Asimismo, a raíz de la extensión del PAEF y con el apoyo a las empresas afectadas por el paro nacional, se tiene como objetivo proteger hasta 1,5 millones de empleos.

Finalmente, la Ley de Inversión Social permite aliviar las condiciones financieras de las micro y pequeñas empresas. Por medio de la Ley, se amplió el umbral de ingresos que pueden tener las empresas dentro del Régimen Simple, el cual pasó de **\$2.900 a \$ 3.600 millones** de ingresos brutos anuales. Lo anterior disminuye la carga tributaria de las micro y pequeñas empresas que se acojan a este régimen, simplifica el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y fomenta la formalización del tejido empresarial.

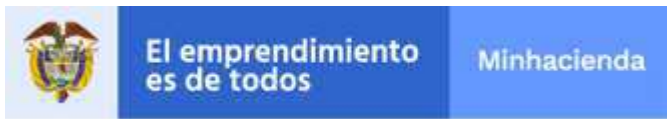
Además, la iniciativa no resultaría recomendable teniendo en cuenta que la Ley 2010 de 2019<sup>9</sup> creó el régimen simple de tributación, el cual impulsa la formalidad y disminuye los costos transaccionales y las cargas formales, además de facilitar el cumplimiento de obligaciones tributarias para quienes se acojan a este modelo de tributación, en donde se destaca que desde su funcionamiento ha ido en aumento el número de personas que cumplen con sus obligaciones. Por lo tanto, se considera que ya existen beneficios para la formalización de las micro y pequeñas empresas.

Por último, este Ministerio considera que la iniciativa afectaría las finanzas de la Nación, pues generaría costos fiscales que no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de los Sectores. Además, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>10</sup>, todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir 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 respectivo financiamiento. Sin embargo, en el presente proyecto de ley no se observa el cumplimiento de estos requisitos

<sup>8</sup> Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</sup> 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

<sup>10</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.



Continuación oficio

Página 8 de 8

Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa del asunto y manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente y política macroeconómica.

Atentamente,

**JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS**

Viceministro Técnico

OAJ/DGPM/DGRESS/DIAN/DAF

UJ-0480/2021

**Elaboró:** Silvia Marcela Romero Mora

**Revisó:** Germán Andrés Rubio Castiblanco

**Con Copia:** Dra. Elizabeth Martínez Barrera, Secretaria de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes  
HR. Catalina Ortiz Lalinde

Firmado digitalmente por: JESUS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Tecnico

**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

04hK tuaK 3fAO 3r/+ 9lPt 0q Ym Wa4=

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>