

COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY
031/2025 CÁMARA
PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

"Por medio de la cual se establecen medidas para la racionalización de trámites, la innovación en servicios financieros, el fortalecimiento de la infraestructura, la promoción de la internacionalización de la economía colombiana, integrando medidas tributarias, fiscales, ambientales en un marco de responsabilidad fiscal y se expiden normas para la reactivación económica"

En ejercicio de la democracia participativa y en calidad de representante del sector productivo nacional, la ANDI se permite presentar al H. Congreso de la República sus comentarios relativos al proyecto de Ley de 021 de 2025 - Cámara, el cual pretende modificar disposiciones de carácter tributario.

1. Resumen

- Desde la ANDI apreciamos el esfuerzo de los H. Representantes a la Cámara autores y ponentes de este proyecto de ley por proponer medidas como el saneamiento de cartera de la DIAN y algunos beneficios tributarios sectoriales específicos. Sin embargo, estas medidas merecen una discusión más amplia y técnica, que aborde los problemas estructurales de nuestro sistema tributario como lo son la alta presión tributaria sobre el sector formal, la evasión, complejidad e informalidad.
- La ANDI hace un llamado al H. Congreso de la República a evitar la aprobación de reformas tributarias parciales y eminentemente recaudatorias como este proyecto de Ley. El Estado debería enfocarse en propuestas estructurales orientadas a reducir el gasto público y mejorar la competitividad del sistema fiscal como un todo.
- Colombia ya tiene altas tasas de tributación sobre el sector productivo formal. El proyecto de ley no mejoraría esta situación al aumentar la tributación para la economía digital por Presencia Económica Significativa (PES) al 4,5%, hoy 3%, sobre ingresos brutos percibidos en Colombia, lo cual redundaría en mayores costos y dificultades para la transformación tecnológica de las empresas y la innovación en el país.
- La propuesta desatiende la problemática de la complejidad que adolece el sistema tributario y, por el contrario, establecería nuevos elementos de declaración y control administrativo que la podrían profundizar.
- El proyecto de ley no aborda los problemas estructurales de evasión, elusión, morosidad y litigiosidad del sistema tributario, pues se enfoca únicamente en proponer acciones para regularizar obligaciones en debate o activos no declarados por parte de los contribuyentes. Aunque tales medidas pueden favorecer la mejora del recaudo fiscal a corto plazo, no representan una solución efectiva al problema de fondo. Además, el proyecto de ley aumentaría el impuesto departamental al consumo de cigarrillos, lo que podría tener efectos negativos en la evasión y el contrabando.
- Respetuosamente, se invita al H. Congreso de la República a **ARCHIVAR** el proyecto de Ley 031/25 Cámara, al ser inconveniente.

2. Fundamentos

Desde la ANDI hacemos un llamado al H. Congreso de la República a evitar la aprobación de nuevas reformas tributarias de corto plazo, sino en orientar el manejo del erario de forma más austera, ajustando el gasto público a la medida y posibilidades que ofrece el tamaño de la economía colombiana para generar ingresos fiscales.

El crecimiento del Presupuesto General de la Nación (PGN) aprobado para 2026 no arroja el mensaje de austeridad sobre el que ha insistido la ANDI. A pesar de que este fue reducido en \$10 billones durante el trámite en el Congreso de la República, se requeriría un recorte adicional de al menos \$35 billones para no comprometer la sostenibilidad fiscal del país y la competitividad del sector productivo.

Apreciamos el esfuerzo de los H. Representantes a la Cámara autores y ponentes de este proyecto de ley por proponer medidas como el saneamiento de cartera de la DIAN y algunos beneficios tributarios específicos sectoriales. Sin embargo, estas medidas hoy son inconvenientes y merecen una discusión enmarcada más amplia que aborde problemas estructurales de nuestro sistema tributario como lo son la alta presión tributaria sobre el sector formal, la evasión, la complejidad normativa y la informalidad.¹

Desde nuestra visión, un proyecto de reactivación económica debería considerar la interacción de todos los impuestos (y sus componentes), procurando que el recaudo tributario sea suficiente para cubrir las necesidades de gasto estatal y, a la vez, que promueva la actividad productiva y la progresividad entre las personas naturales.

En el mundo, la tendencia es reducir y simplificar el impuesto de renta (y otros impuestos directos) de las sociedades y vehículos de inversión, al ser estos apenas formas para canalizar los recursos hacia la actividad productiva, mientras que las personas naturales, dueñas últimas de la riqueza, son las que se gravan con progresividad ateniéndose los postulados de justicia y equidad tributaria.

No obstante, en las últimas décadas, la política tributaria colombiana ha optado por realizar ajustes incrementales a los impuestos sobre el sector formal hasta llegar a tasas nominales y efectivas muy altas, mientras se ha dejado de lado la lucha contra la evasión, la simplificación del sistema tributario y la informalidad. Prueba de ello es el último Índice de Competitividad Fiscal Internacional de *Tax Foundation* en 2025, que ubicó a Colombia en el puesto 36 de 38 países evaluados, debido a los elevados impuestos aplicados a empresas y al capital, tanto en su posesión como en su transferencia².

¹ Revista del Instituto Colombiano de Derecho Tributario. "Hacia una reforma integral del sistema tributario colombiano". Edición 90, octubre de 2025.

<https://icdt.co/revistas/revista-icdt-91/?srsltid=AfmBOorsWuuJm5TY9So7JqjcMnMzmE3b1Hk4OOfkVchXbykQpd1uMOUm>

² Ver informe en: <https://taxfoundation.org/research/all/global/2025-international-tax-competitiveness-index/>

Ahora bien, el proyecto de Ley no mejoraría la posición competitiva del país en materia tributaria, por el contrario, profundizaría en los problemas estructurales del sistema.

El proyecto incrementaría la tributación directa (como equivalente del impuesto renta) de las empresas no residentes de la economía digital al aumentar la tarifa de renta por Presencia Económica Significativa (PES) al 4,5%, hoy 3% sobre ingresos brutos percibidos en Colombia, lo cual redundaría en mayores costos y dificultades para la transformación tecnológica de las empresas y la innovación en el país.

Como se puede observar en la siguiente tabla³, este sería uno de los impuestos más altos del mundo sobre servicios digitales y posiblemente tendría efectos inflacionarios, en especial, teniendo en cuenta que en el caso colombiano el tributo tiene un gran alcance sobre muchos tipos de servicios digitales:

País (2025)	Impuesto servicios digitales	Alcance
Nigeria	6%	Contenido digital; transmisión de datos de clientes; bienes y servicios; y servicios de intermediación
Colombia con proyecto	4,5%	Venta de bienes y prestación de servicios como publicidad en línea; aplicaciones; transmisión de contenido digital; motores de búsqueda; monetización de datos; etc.
Paraguay	4.5%	No residentes: medios de comunicación; juego; procesamiento de datos; publicidad; juego; software
Francia	3%	Interfaces digitales; publicidad; datos de usuario
Italia	3%	Publicidad; interfaces digitales; datos de usuario
España	3%	Publicidad; datos de usuario
Colombia sin proyecto	3%	Venta de bienes y prestación de servicios como publicidad en línea; aplicaciones; transmisión de contenido digital; motores de búsqueda; monetización de datos; etc.
Dinamarca	2%	Transmisión de video
Reino Unido	2%	Marketplaces; Redes sociales; Buscadores
Kenia	1.5%	Servicios de interfaces digitales, incluidos la mayoría de los servicios electrónicos no residentes
Polonia	1.5%	Medios en streaming y servicio de comunicación audiovisual y comunicación comercial audiovisual
Portugal	1.5%	Plataformas para compartir videos y transmisión de TV por suscripción (1%)

³ Tabla diseñada con datos tomados del Digital Services Taxes DST global tracker, que puede ser consultado en: <https://www.vatcalc.com/global/digital-services-taxes-dst-global-tracker/>

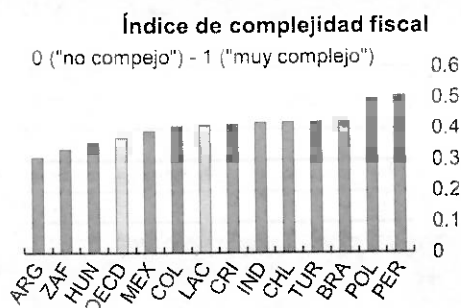
En este sentido, también es importante tener en cuenta que muchos países de la OCDE aún no han adoptado este tipo de medidas, pues el asunto está todavía en discusión en el escenario de las Naciones Unidas para generar un marco común de regulación, en especial, teniendo en cuenta que en muchos casos se trata de grandes multinacionales con gran complejidad para determinar su tributación.

Así, el aumento del impuesto a las PES del proyecto de Ley sería otra medida de corto plazo, que no mejora la posición competitiva de Colombia por atraer negocios al país.

Se insiste, para llegar a una presión tributaria sobre las empresas como la de los países de la OCDE y asegurar el recaudo, se requiere de una reforma tributaria estructural que baje las tarifas del impuesto y que aborde todos los impuestos, directos e indirectos, su eficiencia, productividad, alcance y justicia.

Esta reforma integral debería abordar también el problema de la complejidad de las normas, que hacen difícil las tareas de cumplir y controlar los impuestos. El sistema colombiano implica la gestión, recaudación y declaración de numerosos tributos de competencia tanto de la DIAN, como de las autoridades locales y algunas entidades de supervisión y control.

Comparativamente, con los países miembros de la OCDE, Colombia presenta un nivel de complejidad tributaria superior al promedio⁴, como se puede apreciar en la siguiente gráfica:



Fuente: OCDE

El proyecto de Ley, al ser parcial y eminentemente recaudatorio, desatiende esta problemática y, por el contrario, establece nuevos elementos de declaración y control administrativo que la podrían profundizar, como la delimitación de la tasa por utilización de la plataforma tecnológica del sector transporte y el etiquetado para acceder a la exclusión de IVA del literal J del artículo 428 del Estatuto Tributario.

⁴ En su momento *Doing Business* señalaba que la carga operativa de tiempo dedicado al cumplimiento tributario en Colombia era en promedio de 256 horas anuales. Ver en: https://archive.doingbusiness.org/en/data/exploreeconomies/colombia#DB_tax

Por otra parte, la DIAN estima que la evasión tributaria en Colombia puede ser del orden de entre los \$72 a \$100 billones de pesos anuales⁵. Este fenómeno tiene su origen, en gran parte, en el costo de dar el tránsito hacia la formalidad, la falta de capacidades de la administración tributaria y las elevadas tasas de tributación para los ya formales.

El proyecto de ley no aborda integralmente la problemática existente, pues se enfoca únicamente en proponer acciones para regularizar obligaciones en debate o activos no declarados por parte de los contribuyentes. Aunque tales medidas pueden favorecer la mejora del recaudo fiscal a corto plazo, no representan una solución efectiva al problema estructural de la morosidad y la litigiosidad presentes en el sistema tributario. Estas disposiciones responden a una lógica de inmediatez y no atienden la raíz de la situación, vinculada con la complejidad normativa y los incentivos que favorecen conductas de evasión y la persistencia de la cultura de incumplimiento.

De hecho, el proyecto de ley plantea un aumento importante a los impuestos departamentales al tabaco. Sin embargo, la experiencia demostró que hubo un aumento casi exponencial del contrabando a partir del año 2016, con la entrada en vigor de la Ley 1819, la cual incrementó los impuestos a los cigarrillos en el país. De acuerdo con las estimaciones del comercio ilícito que la firma INVAMER realiza desde 2011, el contrabando pasó de 13% en 2016 al 36% en 2024⁶.

EN CONCLUSIÓN, la evidencia internacional muestra que la simplificación tributaria y la reducción de cargas operativas contribuyen a un mejor cumplimiento y a una mayor formalización de la economía. Además, la experiencia de países que han logrado mejorar su recaudo de manera sostenible destaca la importancia de fortalecer la administración tributaria y ofrecer incentivos adecuados para la formalidad. Sin estos elementos, es poco probable que se logre un cambio estructural real en el sistema fiscal colombiano.

Las medidas propuestas del proyecto de ley no resolverán los problemas de evasión ni simplificarán el sistema, y tampoco mejorarán la competitividad fiscal, por lo que la ANDI recomienda respetuosamente al Honorable Congreso de la República **ARCHIVAR** la iniciativa y hace un llamado a la austeridad del gasto para lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Cordialmente,



Bruce Mac Master
Presidente ANDI

Bogotá, Noviembre de 2025

⁵ <https://www.larepublica.co/economia/se-habla-de-una-evasion-de-100-billones-pero-la-hemos-calculado-en-72-billones-director-de-la-dian-luis-fernando-llinas-4207668>

⁶ Ver en el siguiente reportaje: <https://www.bluradio.com/nacion/encuesta-invamer-revela-que-aumento-de-impuestos-a-cigarrillos-dispara-el-contrabando-rs15>



Comentarios ANDI P.L. Financiamiento

Presidencia ANDI <PRESIDENCIA_ANDI@andi.com.co>

11 de noviembre de 2025, 4:42 p.m.

Para: "comision.tercera@camara.gov.co" <comision.tercera@camara.gov.co>

CC: Alfonso Palacios Torres <apalacios@andi.com.co>, Eleonora Mejía Restrepo <emejia@andi.com.co>, Patricia Sánchez Posso <PSANCHEZ@andi.com.co>, Juan Jose Rodriguez Arbelaez <jjrodriguez@andi.com.co>

Apreciada secretaria,

Con ocasión del trámite del Proyecto de ley **No 031/2025 CÁMARA**, de manera atenta compartimos los comentarios de la ANDI.

Les agradecemos compartirlos con los Coordinadores y Ponentes del Proyecto.

Reciba un cordial saludo,

Presidencia

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia - ANDI

Teléfonos (+57 1) 326 85 00 Ext. 2121 / Fax.: (+57 1) 347 31 98

Calle 73 No 8- 13 Torre A Piso 8

Bogotá – Colombia



Noviembre 13 y 14 - Santa Marta

Noviembre 23, 24, 25 y 26 - Cartagena

f @andicolombia

@andicolombiaoficial

andi-colombia

@ANDI_Colombia

ANDI Colombia

[Texto citado oculto]

D ANDI Comentarios PL031C-2025- nov.pdf
319K

