

Bogotá D.C., 02 de noviembre del 2022

PROPOSICIÓN MODIFICATIVA

Apruébese por la Honorable Plenaria del Senado de la República la MODIFICACIÓN del ARTÍCULO DÉCIMO del Proyecto de Ley número 131 de 2022 Senado y 118 de 2022 Cámara “*Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones*”, así:

Modifíquese artículo 10° Proyecto de Ley número 131 de 2022 Senado y 118 de 2022 Cámara:

ARTÍCULO 10°. Modifíquese el artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 240. TARIFA PARA PERSONAS JURÍDICAS. La tarifa 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 con o sin residencia en el país, obligadas a presentar la declaración anual del impuesto sobre la renta y complementarios, se determinará de acuerdo con la siguiente tabla, tomando el criterio para la clasificación del tamaño empresarial que se establece a continuación:

Rangos para la Definición del Tamaño Empresarial. Para efectos de la clasificación del tamaño empresarial se utilizarán los siguientes rangos para determinar el valor de los ingresos por actividades ordinarias de acuerdo con el sector económico de que se trate:

SECTOR	MICRO	PEQUEÑA	MEDIANA
Manufacturero	Inferior o igual a 23.563 UVT.	Superior a 23.563 UVT e inferior o igual a 204.995 UVT.	Superior a 204.995 UVT e inferior o igual a 1'736.565 UVT.
Servicios	Inferior o igual a 32.988 UVT.	Superior a 32.988 UVT e inferior o igual a 131.951 UVT.	Superior a 131.951 UVT e inferior o igual a 483.034 UVT.
Comercio	Inferior o igual a 44.769 UVT.	Superior a 44.769 e inferior o igual a 431.196 UVT.	Superior a 431.196 UVT e inferior o igual a 2'160.692 UVT.

Parágrafo 1: Se considera gran empresa aquella que tiene ingresos por actividades ordinarias anuales mayores al rango superior de las medianas empresas, en cada uno de los sectores económicos descritos anteriormente.

Parágrafo 2: Para aquella empresa cuya actividad principal no corresponda exclusivamente a uno de los anteriores sectores, los rangos a aplicar serán aquellos previstos para el sector manufacturero.

Parágrafo 3. Cuando los ingresos de la empresa provengan de más de uno de los sectores contemplados en el presente Capítulo, se considerará la actividad del sector económico cuyos ingresos hayan sido más altos.

Teniendo esto en cuenta, las tarifas serán:

<u>CLASIFICACIÓN</u>	<u>TARIFA</u>
<u>MICROEMPRESAS</u>	<u>20%</u>
<u>PEQUEÑAS EMPRESAS</u>	<u>24%</u>
<u>MEDIANAS EMPRESAS</u>	<u>28%</u>
<u>GRANDES EMPRESAS</u>	<u>35%</u>

Parágrafo 4: Será responsabilidad de la Superintendencia de Sociedades ejercer las actividades de inspección, vigilancia y control de las sociedades mercantiles pertenecientes al régimen ordinario de impuesto de renta, a fin de evitar que las mismas lleven a cabo estrategias de fraccionamiento con el propósito de beneficiarse de tarifas reducidas de renta.

JUSTIFICACIÓN

La puesta en marcha de la justicia tributaria implica, de manera implícita, el diseño de tarifas tributarias que distingan en sus cálculos la capacidad contributiva del sujeto pasivo a fin de que, a medida que ésta aumente, su carga tributaria lo haga de manera paralela.

En Colombia, el actual diseño del impuesto a la renta para personas jurídicas no se encuentra orientado al cumplimiento de los principios constitucionales de equidad y progresividad, toda vez que establece una tarifa plana para todas las empresas (35%), independiente de su tamaño y/o nivel de utilidades. Este tipo de tarifa contempla la misma carga tributaria para todos los contribuyentes (contrario a una tarifa *progresiva*, bajo la cual los sujetos pasivos de mayor capacidad contributiva son gravados con porcentajes mayores a aquellos con menor

capacidad), lo que va en contravía de la equidad vertical, y termina por castigar de manera proporcionalmente mayor a las personas jurídicas de menor tamaño.

Si bien hoy en día las micro y una parte de las pequeñas empresas cuentan con la posibilidad de acceder de manera voluntaria al Régimen Simple de Tributación (aquellas que obtengan ingresos brutos en el año gravable de 0 a 100.000 UVT) es importante tener en cuenta varios aspectos:

- La finalidad de este régimen es la promoción de la **formalización**, no debe utilizarse como una herramienta para que pequeñas empresas formales accedan a tarifas impositivas reducidas. Según cifras de la Misión de Empleo (2022), la informalidad empresarial se concentra en las unidades de negocio de 1 a 3 trabajadores, por lo que el diseño del Régimen Simple debería estar enfocado solo hacia segmento de las microempresas.

Empresas por tamaño
(miles)

	Informales	Formales	Total
1 a 3	5,874	1,094	6,968
4 a 10	0	153	153
11+	0	72	72
Total	5,874	1,319	7,193

Fuente: Misión de Empleo (2022)¹

Adicionalmente, según el informe de la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021):

- Los regímenes presuntivos [como el Régimen Simple] nunca deben considerarse como un reemplazo del sistema estándar, incluso si el segundo requiere críticamente de una simplificación, como en el caso de Colombia.
- Las debilidades en el diseño del régimen estándar de tributación no deben resolverse mediante la expansión del alcance del SIMPLE, más allá de los objetivos principales de un sistema presuntivo.
- [Respecto a ampliar el umbral para incluir a más empresas (pequeñas y medianas) en el régimen simple] La experiencia internacional demuestra que los umbrales elevados pueden llevar a las empresas a crear nuevas compañías más pequeñas que pueden beneficiarse de los tipos impositivos reducidos de estos sistemas presuntivos, lo que

¹ Misión de Empleo Colombia - Departamento Nacional de Planeación, Ministerio del Trabajo (2022)

provoca ineficiencias y desigualdades en el sistema tributario. El umbral de ingresos brutos actual del SIMPLE [...] es particularmente alto considerando los estándares internacionales, lo cual indica que el SIMPLE ha sido empleado para compensar parcialmente las deficiencias en el diseño y la administración del régimen estándar de impuestos corporativos, lo que no es óptimo.

- La DIAN debe evaluar hasta qué punto las empresas con ingresos brutos inferiores al umbral verdaderamente se enfrentarían a un incentivo de carácter tributario para ingresar al régimen ordinario, como lo requiere un diseño tributario óptimo.

En este sentido, resultara ideal fortalecer el régimen ordinario, dotando al mismo con los principios de equidad horizontal (personas jurídicas de similar capacidad tributan a tasas similares) y equidad vertical (personas jurídicas de mayor capacidad contribuyen a tasas mayores), a través de tarifas diferenciales, de acuerdo con el tamaño de la empresa.

Se propone una tarifa de renta del **20%** para las microempresas, **24%** para las pequeñas, **28%** para las medianas y **35%** para las grandes; de esta manera, al establecer cargas tributarias de acuerdo con la capacidad de la persona jurídica, se ofrece un incentivo de acceso al régimen ordinario. El establecimiento de las tarifas aquí indicadas está soportado por un estudio realizado por el Grupo Multisectorial del Valle.

Con respecto a las principales críticas para el establecimiento de tarifas diferenciales por tamaño de empresa, se debe especificar que:

- Referente al impacto en el recaudo, de acuerdo con cifras de la DIAN², aproximadamente 1/3 del recaudo por concepto de impuesto de renta en personas jurídicas recae sobre las micro, pequeñas y medianas empresas, y los 2/3 restantes sobre las grandes empresas; en tal sentido, el recaudo no se vería significativamente afectado por la implementación de esta proposición.
- Referente a la posibilidad de implementación de estrategias de fraccionamiento por parte de las empresas que ya tributan en el régimen ordinario, se incluye un párrafo que establece a la Superintendencia de Sociedades como la entidad encargada de la inspección y vigilancia en esta materia, a fin de evitar la realización de dichas tácticas.

De manera transversal, la reforma tributaria contempla medidas destinadas a reducir esquemas asimétricos que actualmente atentan contra la equidad y eficiencia del sistema tributario. No obstante, la tarifa plana del 35% que propone no está alineada con el principio de equidad vertical. Por ende, la implementación de un diseño tributario progresivo para

² Respuesta a Derecho de Petición No. Radicado:000S2022907280

personas jurídicas estaría orientada a la naturaleza equitativa del proyecto, y su búsqueda por mayor simplicidad y eficiencia en el sistema.

Las mipymes representan el 99% del tejido empresarial, generan el 79% del empleo y aportan el 40% del PIB³, este mismo segmento empresarial fue el más impactado por la crisis sanitaria del COVID 19. Un trato diferencial y progresivo en su esquema tributario es prioritario para impulsar su recuperación y dinamismo.

De los Honorables Congresistas,



WILSON ARIAS CASTILLO
Senador de la República
Coalición Pacto Histórico



ALFREDO MONDRAGON
Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

³ Anif (2021).



Bogotá D.C., 02 de noviembre del 2022

PROPOSICIÓN MODIFICATIVA

Apruébese por la Honorable Plenaria del Senado de la República la MODIFICACIÓN del ARTÍCULO NONAGÉSIMO del Proyecto de Ley número 131 de 2022 Senado y 118 de 2022 Cámara “*Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones*”, así:

Modifíquese el artículo 90° del Proyecto de Ley número 131 de 2022 Senado y 118 de 2022 Cámara, adicionando a las derogatorias: el artículo 268 de la ley 1955 de 2019, la ley 2238 de 2022 y la ley 2240 de 2022.

JUSTIFICACIÓN

El régimen de las ZESE aplica a las sociedades comerciales que demuestren un aumento del 15% del empleo directo generado, tomando como base el promedio de los trabajadores vinculados durante los dos últimos años, el cual se debe mantener durante el periodo de vigencia del beneficio, y cuya actividad económica principal consista en el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias, comerciales, turísticas o de salud. La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los beneficiarios de la ZESE será del 0% durante los primeros cinco (5) años contados a partir de la constitución de la sociedad, y del 50% de la tarifa general para los siguientes cinco (5) años.

Al respecto varios puntos:

- La lógica de la generación empleo mediante beneficios tributarios a personas jurídicas resulta ser uno de los elementos que el actual proyecto de reforma tributaria busca debilitar, con el propósito de recurrir a la acción estatal directa, a través del gasto público, como mecanismo dinamizador de la economía y generador de condiciones de vida dignas.
- Como se sustenta en la exposición de motivos del proyecto de ley de la Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social, según la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2021), “el país cuenta con un conjunto amplio de beneficios tributarios que [...] ha incidido en tratamientos impositivos asimétricos entre sectores económicos y regiones”, así mismo, “Colombia ha hecho un uso excesivo y sistémico

del gasto tributario que repercute en una disminución en el recaudo de ingresos tributarios, incrementa las desigualdades horizontales y verticales a la vez que

complejiza el sistema tributario del país. Además, **no existe evidencia contundente que indique que los beneficios de dichos incentivos superen los costos”**.

- Al evaluar la efectividad en la implementación de las ZESE, se procede a revisar la evolución del empleo en los territorios en los que se ha implementado: departamentos de La Guajira, Norte de Santander y Arauca (según disponibilidad de datos):

Para el caso de Riohacha y Cúcuta, se evidencia desde el 2019 una disminución en el recaudo por concepto del impuesto de renta del -8,7% (equivalente a 13,2 mil millones de pesos) y -21,8% (equivalente a 6,4 mil millones de pesos).

No se ha manifestado una mejora en las tasas de desempleo correspondientes a dichos territorios. Las tasas de desempleo en La Guajira, Norte de Santander y Arauca (la capital) presentan una tendencia creciente en los últimos años. En el 2021, con respecto al 2019, la tasa desempleo en Arauca (la capital) aumentó 7,2 pp (del 26,4% al 33,6%), en La Guajira aumentó 6,8 pp (del 5,8% al 12,6%) y en Norte de Santander aumentó 3,7 pp (del 14,5% al 18,1%).

Para un análisis más detallado, teniendo en cuenta que las ZESE se enfocan en sociedades comerciales que pertenezcan a los sectores industrial, agropecuario, comercial, turístico y de salud, se evalúa la evolución de la sumatoria de la población ocupada perteneciente a dichas actividades económicas (según clasificación del DANE): i) Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, ii) Industrias manufactureras, iii) Comercio y reparación de vehículos y iv) Alojamiento y servicios de comida. Para ningún caso se manifiesta un aumento significativo en la población ocupada perteneciente a estos sectores; de hecho, se disminuye. En el 2021, con respecto al 2019, dicha población ocupada en Arauca (la capital) disminuyó en mil personas, en La Guajira disminuyó en 26 mil personas, y en Norte de Santander disminuyó en 10 mil personas.

- La valoración de la implementación de beneficios tributarios debe tener en cuenta dos aspectos: i) La relación costo/beneficio que justifique la disminución en el recaudo que estos implican y ii) El costo de oportunidad de dichos beneficios (el costo de la alternativa a la que se renuncia por su implementación. Por ej. el recaudo de recursos dirigido a programas sociales). **Dichas evaluaciones no son claras frente a las ZESE.**

- Según la Comisión de expertos en beneficios tributarios (2021) “el costo fiscal [los recursos de que se dejan de recaudar] de las tarifas reducidas en el impuesto de renta de las personas jurídicas para el año gravable 2021 exhibió una variación interanual

de 49,8%, alcanzando un monto de \$1,5 billones. **Las mayores contribuciones al incremento del costo fiscal se originan en el régimen ZESE**, cuyo costo fiscal pasó de \$202mm en el año gravable 2020 a \$398mm por el año gravable 2021”.

En conclusión:

Como lo indican los datos previamente señalados sobre Arauca (la capital), La Guajira y Norte de Santander, no se evidencia un impacto representativo en la generación de empleo que justifique la implementación de dichos beneficios tributarios en otros territorios, como Buenaventura y Barrancabermeja.

No existen estudios costo/beneficio que soporten la efectividad de la figura ZESE, por el contrario, las cifras manifiestan un deterioro en los niveles de empleo en los territorios donde se ha implementado. En este sentido, no hay evidencia que compruebe por qué no sería más efectivo que, en vez castigar el recaudo tributario mediante subsidios injustificados a empresas, se destinen lo que se estaría dejando de recaudar hacia programas sociales (como el cumplimiento de los puntos del acuerdo del paro cívico de Buenaventura).

No hay evidencia empírica contundente frente a la generación de empleo basada en beneficios tributarios. Por el contrario, si hay basta evidencia sobre el deterioro y distorsión al fisco que estos implican, en perjuicio de la capacidad del Estado para aumentar su gasto público.

De los Honorables Congresistas,



WILSON ARIAS CASTILLO
Senador de la República
Coalición Pacto Histórico



ALFREDO MONDRAGON
Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

Bogotá D.C., 02 de noviembre del 2022

PROPOSICIÓN MODIFICATIVA

Apruébese por la Honorable Plenaria del Senado de la República la MODIFICACIÓN del ARTÍCULO NONAGÉSIMO del Proyecto de Ley número 131 de 2022 Senado y 118 de 2022 Cámara “*Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones*”, así:

Modifíquese el artículo 90° del Proyecto de Ley número 131 de 2022 Senado y 118 de 2022 Cámara, adicionando a las derogatorias: el artículo 894, el artículo 895, el artículo 896, el artículo 897 y el artículo 898 del Estatuto Tributario (Régimen de Compañías Holding Colombianas).

JUSTIFICACIÓN

El Estatuto Tributario define las Compañías Holding Colombianas (CHC) como aquellas sociedades nacionales que tienen “como una de sus actividades principales **la tenencia de valores, la inversión o holding (mantener) de acciones o participaciones** en sociedades o entidades colombianas y/o del exterior, y/o la administración de dichas inversiones”, una compañía Holding puede tener inversiones en Colombia o inversiones en el exterior. Las condiciones para ser parte del Régimen de Compañías Holding Colombianas (CHC) son:

- Participación directa o indirecta de más del 10% del capital de dos o más sociedades colombianas extranjeras por mínimo de 12 meses.
- Recursos humanos, dirección propia y toma de decisiones estratégicas en Colombia: mínimo deben contar con al menos tres (3) empleos de personas fiscales colombianas, operar en Colombia y que la toma de decisiones estratégicas respecto a las inversiones de la CHC se realicen en Colombia

Para incentivar la creación de las CHC, el régimen definido en el Estatuto establece los siguientes beneficios tributarios: los dividendos distribuidos por entidades no residentes en Colombia a una CHC estarán exentos del impuesto sobre la renta y se declararán como rentas exentas de capital; las rentas que se obtienen de la venta o transmisión de la participación de un Holding en entidades no residentes en Colombia estarán exentas del impuesto sobre la renta y deberán declararse como ganancias ocasionales exentas. Este régimen fue

reglamentado por el Decreto 598 de abril de 2020 que establece las reglas y el procedimiento para que se acojan las empresas a este régimen.

El Régimen de Compañías Holding Colombianas es una plataforma para facilitar la inversión extranjera a través de compañías holding colombianas, por medio de un tratamiento desigual en relación con los inversionistas colombianos y aprovechando los convenios internacionales de la región para reducir sus tarifas de tributación. Por ejemplo, si un grupo de accionistas españoles tienen inversiones en México, pueden crear una Compañía Holding en Colombia para invertir indirectamente en México y reducir los impuestos por dividendos o ventas de acciones como resultado de los convenios para evitar la doble tributación que tiene Colombia con México, en el caso de las tarifas para ventas de acciones en México, este régimen de CHC puede reducir las tarifas hasta el 0%. Estos beneficios se explican porque Colombia tiene convenios internacionales que buscan evitar la doble tributación que favorece la reducción de estas tarifas, entre estos convenios están la Alianza del Pacífico (Colombia, Chile, Perú, México y Japón) y la Comunidad Andina de Naciones (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú)

Adicionalmente, uno de los propósitos de este régimen es la generación de empleo, no obstante, se tienen serias dudas de la capacidad de generación de empleos en Colombia de estas compañías, teniendo en cuenta que en las condiciones para pertenecer a este régimen las compañías deben tener domicilio en Colombia y como mínimo emplear tres personas. Finalmente, existe la preocupación de que este régimen sea inexecutable porque viola el principio de equidad al generar un tratamiento desigual para los inversionistas no residentes frente a los inversionistas residentes.

En síntesis, los beneficios tributarios establecidos en este régimen van en contravía del enfoque y los principios de la reforma tributaria y del programa de gobierno del presidente Gustavo Petro, a razón de que beneficia a los inversionistas extranjeros frente a las nacionales, reduce las tarifas que pagan estos inversores en la región (América Latina) y profundizan la financiarización en contra de la producción y el empleo. En consecuencia, se propone derogar estos beneficios tributarios en coherencia con los planteamientos de la reforma tributaria.

De los Honorables Congresistas,



WILSON ARIAS CASTILLO
Senador de la República
Coalición Pacto Histórico



ALFREDO MONDRAGON
Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico