

Bogotá D.C, 22 de Julio del 2020

Señor
Jorge Humberto Mantilla Serrano
Secretario General
Cámara de Representantes

Asunto: Radicación Proyecto de Ley “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”.”

Señor Secretario General:

Mediante la presente, los Congresistas abajo firmantes nos permitimos radicar el siguiente Proyecto de Ley “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”.”

PROYECTO DE LEY N° _____ DE 2020

**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”**

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley tiene como objeto modificar el Decreto 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*”, 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.

ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 1 del Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO 1. Impuestos progresivos, equitativos y eficientes. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, créase con destinación específica para inversión social, en favor de la población más vulnerable en condición de pobreza y pobreza extrema, los impuestos al patrimonio para personas jurídicas, así como limitaciones a los beneficios tributarios descontables sobre el impuesto de renta para las personas jurídicas y modifíquese las tarifas de los impuestos a los dividendos y patrimonio de personas naturales, el impuesto a la renta de personas jurídicas y otros del Estatuto Tributario.

**TÍTULO I
IMPUESTO AL PATRIMONIO**

ARTÍCULO 3. Modifíquese el artículo 2° del Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO 2° Modifíquese el artículo 292-2 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

ARTÍCULO 292-2. Impuesto al Patrimonio - Sujetos Pasivos. Créase un impuesto denominado el Impuesto al Patrimonio a cargo de:

1. Las personas naturales, las sucesiones ilíquidas, las personas jurídicas y sociedades de hecho, contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios.
2. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseída directamente en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.

3. Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en el país, respecto de su patrimonio poseída indirectamente a través de establecimientos permanentes, en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.

4. Las sociedades y entidades extranjeras respecto de su patrimonio poseída directamente en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.

5. Las sociedades y entidades extranjeras respecto de su patrimonio poseída indirectamente a través de sucursales o establecimientos permanentes en el país, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno.

6. Las sucesiones ilíquidas de causantes sin residencia en el país al momento de su muerte respecto de su patrimonio poseída en el país.

PARÁGRAFO 1o. Para el caso de los contribuyentes del impuesto al Patrimonio señalados en el numeral 3 y 5 del presente artículo, el deber formal de declarar estará en cabeza de la sucursal o del establecimiento permanente, según sea el caso.

ARTÍCULO 4. Modifíquese el artículo 3° del Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO 3° Adiciónese el artículo 293-2 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 293-2. No Contribuyentes del Impuesto al Patrimonio. No son contribuyentes del Impuesto al Patrimonio de que trata el artículo 292-2 las personas naturales y las sociedades o entidades de que tratan los artículos 18, 18-1, el numeral 1 del artículo 19, los artículos 22, 23, 23-1, 23-2, así como las definidas en el numeral 11 del artículo 191 del Estatuto Tributario. Tampoco son contribuyentes del impuesto las entidades que se encuentren en liquidación, concordato, liquidación forzosa administrativa, liquidación obligatoria o que hayan suscrito acuerdo de reestructuración de conformidad con lo previsto en la Ley 550 de 1999, o acuerdo de reorganización de conformidad con la Ley 1116 de 2006 y las personas naturales que se encuentren sometidas al régimen de insolvencia.

PARÁGRAFO. Cuando se decrete la disolución y liquidación de una sociedad con el propósito de defraudar a la administración tributaria o de manera abusiva como mecanismo para evitar ser contribuyente del Impuesto al Patrimonio, el o los socios o accionistas que hubieren realizado, participado o facilitado los actos de defraudación o abuso responderán solidariamente ante la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) por el impuesto, intereses y sanciones, de ser el caso, que la sociedad habría tenido que declarar, liquidar y pagar de no encontrarse en liquidación”.

ARTÍCULO 5. Modifíquese el artículo 4° del Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO 4°. Modifíquese el artículo 294-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 294-2. Hecho generador. El Impuesto al Patrimonio se genera por la posesión del mismo al 1° de enero del año gravable, cuyo valor sea igual o superior a 84.253 UVT para las personas naturales y a 2.246.749 UVT para las personas jurídicas. Para efectos de este gravamen, el concepto de patrimonio es equivalente al total del patrimonio bruto del contribuyente poseído en la misma fecha menos las deudas a cargo del contribuyente vigentes en esa fecha.

PARÁGRAFO. Para determinar la sujeción pasiva a este impuesto, las sociedades que hayan llevado a cabo procesos de escisión y las resultantes de estos procesos, a partir de la vigencia de la presente ley y hasta el 1o de enero de 2021, deberán sumar el patrimonio poseído por las sociedades escindidas y beneficiarias, a 1o de enero de 2021.

Para determinar la sujeción pasiva a este impuesto, las personas naturales o jurídicas que hayan constituido sociedades a partir de la vigencia de la presente ley y hasta el 1o de enero de 2021, deberán sumar el patrimonio poseído por las personas naturales o jurídicas que las constituyeron y por las sociedades constituidas a 1o de enero de 2021, teniendo en cuenta en este último caso la proporción en la que participan los socios en las sociedades así constituidas.

ARTÍCULO 6. Modifíquese el artículo 5° del Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO 5° Adiciónese el artículo 295-2 al Estatuto Tributario el cual quedará así:

Artículo 295-2. Base Gravable. La base gravable del impuesto al Patrimonio es el valor del patrimonio bruto de las personas jurídicas y sociedades de hecho poseído al 1° de enero del año gravable menos las deudas a cargo de las mismas vigentes en esas mismas fechas, y en el caso de personas naturales y sucesiones ilíquidas, el patrimonio bruto poseído por ellas a 1o de enero del año gravable menos las deudas a cargo de las mismas vigentes en esas mismas fechas, determinados en ambos casos conforme a lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, excluyendo el valor patrimonial que tengan al 1o de enero de 2021 para los contribuyentes personas jurídicas y sociedades de hecho, y el que tengan a 1o de enero del año gravable las personas naturales y las sucesiones ilíquidas, los siguientes bienes:

1. En el caso de las personas naturales, las primeras 13.500 UVT del valor patrimonial de la casa o apartamento de habitación.
2. El valor patrimonial neto de las acciones, cuotas o partes de interés en sociedades nacionales poseídas directamente o a través de fiducias mercantiles o fondos de inversión colectiva, fondos de pensiones voluntarias, seguros de pensiones voluntarias o seguros de vida individual determinado conforme a las siguientes reglas:

En el caso de acciones, cuotas o partes de interés de sociedades nacionales, poseídas a través de fiducias mercantiles o fondos de inversión colectiva, fondos de pensiones voluntarias, seguros de pensiones voluntarias o seguros de vida individual el valor patrimonial neto a excluir será el equivalente al porcentaje que dichas acciones, cuotas o partes de interés tengan en el total de patrimonio bruto del patrimonio autónomo o del fondo de inversión colectiva,

del fondo de pensiones voluntarias, de la entidad aseguradora de vida, según sea el caso, en proporción a la participación del contribuyente.

3. El valor patrimonial neto de los bienes inmuebles de beneficio y uso público de las empresas públicas de transporte masivo de pasajeros, así como el valor patrimonial neto de los bancos de tierras que posean las empresas públicas territoriales destinadas a vivienda prioritaria.

4. El valor patrimonial neto de los activos fijos inmuebles adquiridos y/o destinados al control y mejoramiento del medio ambiente por las empresas públicas de acueducto y alcantarillado.

5. El valor de la reserva técnica de Fogafín y Fogacoop.

6. Respecto de los contribuyentes de que tratan los numerales 4 y 5 del artículo 292-2 del Estatuto Tributario que sean entidades financieras del exterior el valor de las operaciones activas de crédito realizadas con residentes fiscales colombianos o sociedades nacionales así como los rendimientos asociados a los mismos.

7. Respecto de los contribuyentes de que tratan los numerales 4 y 5 del artículo 292-2 del Estatuto Tributario, el valor de las operaciones de leasing internacional así como los rendimientos financieros que de ellas se deriven, cuyos objetos sean activos localizados en el territorio nacional.

8. En el caso de los extranjeros con residencia en el país por un término inferior a cinco (5) años, el valor total de su patrimonio líquido localizado en el exterior.

9. Los contribuyentes a que se refiere el numeral 4 del artículo 19 de este Estatuto, pueden excluir de su base el valor patrimonial de los aportes sociales realizados por sus asociados.

PARÁGRAFO 1o. La base gravable, en el caso de las cajas de compensación, los fondos de empleados y las asociaciones gremiales, estará constituida por el valor del patrimonio bruto del contribuyente poseído a 1o de enero del año gravable menos las deudas a cargo del contribuyente vigentes en esas mismas fechas, siempre que, tanto el patrimonio bruto como las deudas, se encuentren vinculados a las actividades sobre las cuales tributan como contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios.

PARÁGRAFO 2o. Los valores patrimoniales que se pueden excluir de la base gravable del Impuesto al Patrimonio se determinarán de conformidad con lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto. El valor patrimonial neto de los bienes que se excluyen de la base gravable, es el que se obtenga de multiplicar el valor patrimonial del bien por el porcentaje que resulte de dividir el patrimonio líquido por el patrimonio bruto a 1o de enero del año gravable en el caso de los contribuyentes personas jurídicas y sociedades de hecho, y el que resulte de dividir el patrimonio líquido por el patrimonio bruto a 1o de enero en el caso de los contribuyentes personas naturales y sucesiones ilíquidas.

PARÁGRAFO 3o. Para efectos del numeral 2 del presente artículo, las sociedades fiduciarias, las sociedades administradoras de fondos de inversión colectiva o las sociedades

administradoras de fondos de pensiones voluntarias, o las entidades aseguradoras de vida, según corresponda, certificarán junto con el valor patrimonial de los derechos o participaciones, el porcentaje que dichas acciones, cuotas o partes de interés tengan en el total del patrimonio bruto del patrimonio autónomo o del fondo de inversión colectiva o del fondo de pensiones voluntarias o las entidades aseguradoras de vida, según sea el caso.

PARÁGRAFO 4o. Los bienes objeto del impuesto complementario de normalización tributaria que sean declarados, integrarán la base gravable del impuesto al Patrimonio en el año en que se declaren.

PARÁGRAFO 5o. En el caso de las personas naturales sin residencia en el país y las sociedades y entidades extranjeras que tengan un establecimiento permanente o sucursal en Colombia, la base gravable corresponderá al patrimonio atribuido al establecimiento o sucursal de conformidad con lo establecido en el artículo 20-2 del Estatuto Tributario.

Para efectos de la determinación de los activos, pasivos, capital, ingresos, costos y gastos que se tienen en cuenta al establecer el patrimonio atribuible a un establecimiento permanente o sucursal durante un año o período gravable, se deberá elaborar un estudio, de acuerdo con el Principio de Plena Competencia, en el cual se tengan en cuenta las funciones desarrolladas, activos utilizados, el personal involucrado y los riesgos asumidos por la empresa a través del establecimiento permanente o sucursal y de las otras partes de la empresa de la que el establecimiento permanente o sucursal forma parte.

ARTÍCULO 7. Modifíquese el artículo 6° del Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO 6° Modifíquese el artículo 296-2 del Estatuto Tributario; el cual quedará así:

1. Para las personas naturales:

RANGOS DE BASE GRAVABLE EN UVT		Tarifa
Límite inferior	Límite superior	
Mayor o Igual a 84.253	Menor a 140.422	(Patrimonio menos 13.500 UVT)*1%
Mayor o igual a 140.422	Menor a 280.844	Patrimonio menos 140.421 UVT)*1.5% + 1.269 UVTs
Mayor o igual a 280.844	Menor a 702.109	Patrimonio menos 280.843 UVT)*2% + 3.376 UVTs
Mayor o igual a 702.109	Menor a 1.404.218	Patrimonio. 9.69.796 menos UVT)*2.5% + 11.801 UVTs
Mayor o igual a 1.404.218	Menor a 2.106.327	Patrimonio menos 1.685.061 UVT)*3% + 29.354 UVTs
Mayor o igual a 2.106.327	Menor a 2.808.437	Patrimonio menos 2.106.327 UVT)*3,5% + 50.417 UVTs
Mayor o igual a 2.808.437 en adelante		Patrimonio menos 14.042.183 UVT)*4% + 74,990 UVTs

2. Para las personas jurídicas:

RANGOS DE BASE GRAVABLE EN UVT		Tarifa
Límite inferior	Límite superior	
Mayor o igual a 1.207.628	Menor a 2.190.581	(Patrimonio UVT menos 145.000 UVT)*4%
Mayor o igual a 2.190.581	Menor a 3.454.377	Patrimonio menos 2.190.581 UVT)*4,5% + 81.823 UVTs
Mayor o igual a 3.454.377	Menor a 17.665.066	(Patrimonio menos 3.454.377 UVT)*5% + 138.694 UVTs
Mayor o igual a 17.665.066	Menor a 42.126.548	Patrimonio menos 17.665.066 UVT)*5,5% + 849.229 UVTs
Mayor o igual a 42.126.548 en adelante		Patrimonio menos 280.843.660 UVT)*6% + 2.194.610 UVTs

ARTÍCULO 8. Modifíquese el artículo 7 del Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO 7º Modifíquese el artículo 297-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 297-2. Causación. La obligación legal del impuesto al Patrimonio se causa el 1o de enero de cada año gravable.

PARÁGRAFO. Los momentos de causación aquí previstos también se aplicarán para los efectos contables incluida la conformación del balance separado, o individual, y del balance consolidado.

TÍTULO II IMPUESTO A LOS DIVIDENDOS

ARTÍCULO 9. Modifíquese el artículo 8 del Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO 8º Modifíquese el artículo 242 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribución de utilidades que hubieren sido consideradas como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 49 de este Estatuto, estarán sujetas a la siguiente tarifa del impuesto sobre la renta:

Rangos UVT		Tarifa Marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	300	0%	0
>300	600	10%	(Dividendos en UVT menos 300 UVT) x 10%
>600	1.000	12%	(Dividendos en UVT menos 600 UVT) x 12%+30 UVT
>1.000	1.500	18%	(Dividendos en UVT menos 1.000 UVT) x 18%+78 UVT
1.500	En adelante	20%	(Dividendos en UVT menos 1.500 UVT) x 20%+168 UVT

Los dividendos y participaciones pagados o abonados en cuenta a personas naturales residentes y sucesiones ilíquidas de causantes que al momento de su muerte eran residentes del país, provenientes de distribuciones de utilidades gravadas conforme a lo dispuesto en el parágrafo 2° del artículo 49, estarán sujetos a la tarifa señalada en el artículo 240, según el periodo gravable en que se paguen o abonen en cuenta, caso en el cual el impuesto señalado en el inciso anterior, se aplicará una vez disminuido este impuesto. A esta misma tarifa estarán gravados los dividendos y participaciones recibidos de sociedades y entidades extranjeras.

Parágrafo. El impuesto sobre la renta de que trata este artículo será retenido en la fuente sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta por concepto de dividendos o participaciones.

La retención en la fuente del artículo 242-1 del Estatuto Tributario será descontable para el accionista persona natural residente. En estos casos el impuesto sobre la renta se reduciría en el valor de la retención en la fuente trasladada al accionista persona natural residente.

TÍTULO III IMPUESTO A LA RENTA

ARTÍCULO 10. Modifíquese el artículo 9 del Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO 9° Modifíquese el artículo 241 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 241. TARIFA PARA LAS PERSONAS NATURALES RESIDENTES Y ASIGNACIONES Y DONACIONES MODALES. El impuesto sobre la renta de las personas naturales residentes en el país, de las sucesiones de causantes residentes en el país, y de los bienes destinados a fines especiales, en virtud de donaciones o asignaciones modales, se determinará de acuerdo con la siguiente tabla:

Rangos UVT		Tarifa Marginal	Impuesto
Desde	Hasta		
>0	1090	0%	0
>1090	1700	19%	(Base Gravable en UVT menos 1090 UVT) x 19%
>1700	4100	28%	(Base Gravable en UVT menos 1700 UVT) x 28% + 116 UVT
>4100	8.670	33%	(Base Gravable en UVT menos 4100 UVT) x 33% + 788 UVT
>8.670	18.970	35%	(Base Gravable en UVT menos 8.670 UVT) x 35% + 2.296 UVT
>18.970	27.595	39%	(Base Gravable en UVT menos 18.970 UVT) x 39% + 5.901 UVT
>27.595	36.000	44%	(Base Gravable en UVT menos 27.595 UVT) x 44% + 9.265 UVT
>36.000	55.000	47%	(Base Gravable en UVT menos 36.000 UVT) x 47% + 12.963 UVT
>55.000	90.000	50%	(Base Gravable en UVT menos 55.000 UVT) x 50% + 21.893 UVT
>90.000	En adelante	55%	(Base Gravable en UVT menos 56.000 UVT) x 55% + 39.393 UVT

ARTÍCULO 11. Modifíquese el artículo 10 del Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO 10° Modifíquese el inciso primero y la tabla de retención en la fuente del artículo 383 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

ARTÍCULO 383. TARIFA. La retención en la fuente aplicable a los pagos gravables efectuados por las personas naturales o jurídicas, las sociedades de hecho, las comunidades organizadas y las sucesiones ilíquidas, originados en la relación laboral, o legal y reglamentaria, y los pagos recibidos por concepto de pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos laborales, será la que resulte de aplicar a dichos pagos la siguiente tabla de retención en la fuente:

Rangos en UVT		Tarifa marginal	Retención en la fuente
Desde	Hasta		
>0	91	0%	0
>91	142	19%	(Ingreso laboral gravado expresado en UVT menos 91 UVT)*19%
>142	342	28%	(Ingreso laboral gravado expresado en UVT menos 142 UVT)*28% + 10 UVT
>342	723	33%	(Ingreso laboral gravado expresado en UVT menos 342 UVT)*33% más 66 UVT
>723	1581	35%	(Ingreso laboral gravado expresado en UVT menos 723 UVT)*35% más 191 UVT
>1581	2300	39%	(Ingreso laboral gravado expresado en UVT menos 1581 UVT)*39% más 492 UVT
>2300	3000	44%	(Ingreso laboral gravado expresado en UVT menos 2300 UVT)*44% más 772 UVT
>3000	4583	47%	(Ingreso laboral gravado expresado en UVT menos 3000 UVT)*47% más 1080 UVT
>4583	7500	50%	(Ingreso laboral gravado expresado en UVT menos 4583 UVT)*50% más 1824 UVT
>7500	En adelante	55%	(Ingreso laboral gravado expresado en UVT menos 7500 UVT)*55% más 3283 UVT

ARTÍCULO 12. Modifíquese el artículo 11 del Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO 11° Modifíquese el inciso primero y el párrafo 7o del artículo 240 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

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:

Tamaño Empresarial	Micro	Pequeñas	Medianas	Grandes
Tarifa	15%	20%	25%	32%

PARÁGRAFO 7o. Las instituciones financieras deberán liquidar cinco (5) puntos adicionales al impuesto de renta y complementarios durante los siguientes tres (3) períodos gravables.

Los puntos adicionales de los que trata el presente párrafo solo son aplicables a las personas jurídicas que, en el año gravable correspondiente, tengan una renta gravable igual o superior a 57.000 UVT.

La sobretasa de que trata este párrafo está sujeta, para los tres periodos gravables aplicables, a un anticipo del ciento por ciento (100%) del valor de la misma, calculado sobre la base gravable del impuesto sobre la renta y complementarios sobre la cual el contribuyente liquidó el mencionado impuesto para el año gravable inmediatamente anterior. El anticipo de la sobretasa del impuesto sobre la renta y complementarios deberá pagarse en dos cuotas iguales anuales en los plazos que fije el reglamento.

Con el fin de contribuir al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, el recaudo por concepto de la sobretasa de que trata este párrafo se destinará a la financiación de carreteras y vías de la Red Vial Terciaria. El Gobierno nacional determinará las condiciones y la forma de asignación de los recursos recaudados, así como el mecanismo para la ejecución de los mismos.

TÍTULO IV IMPUESTO A LAS HERENCIAS

ARTÍCULO 13. Modifíquese el artículo 12 del Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO 12°. Modifíquese el artículo 314 del Estatuto Tributario, así:

ARTÍCULO 314. PARA PERSONAS NATURALES RESIDENTES. La tarifa del impuesto correspondiente a las ganancias ocasionales de las personas naturales residentes en el país, y de los bienes destinados a fines especiales, en virtud de donaciones o asignaciones modales, es diez por ciento (10%).

La tarifa de las sucesiones de causantes personas naturales residentes en el país, que por concepto de porción conyugal o de herencia o legado reciban el cónyuge supérstite y cada uno de los herederos o legatarios, según el caso, se definirá de acuerdo con la siguiente tabla:

Rangos en UVT		TARIFA MARGINAL	IMPUESTO
DESDE	HASTA		
>112.337	280.884	10%	(Base gravable en UVT) x 10%
>280.884	2.808.436	20%	(Base gravable en UVT menos 280.884) x 20% + 28.084 UVT
>2.808.436	En adelante	33%	(Base gravable en UVT menos 2.808.436) x 25% + 533.594 UVT

TÍTULO V LÍMITES A LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS PERSONAS JURÍDICAS

ARTÍCULO 14. Modifíquese el artículo 13 del Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO 13° Elimínese el literal f del artículo 18-1 del Estatuto Tributario, que dice:

“f) Cuando se trate de valores de renta fija pública o privada, o derivados financieros con subyacente en valores de renta fija, la tarifa de retención en la fuente será del cinco por ciento (5%).”

ARTÍCULO 15. Adiciónese un Artículo Nuevo al Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO NUEVO. Modifíquese el artículo 258-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 258-1. IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS EN LA IMPORTACIÓN, FORMACIÓN, CONSTRUCCIÓN O ADQUISICIÓN DE ACTIVOS FIJOS REALES PRODUCTIVOS. Los responsables del impuesto sobre las ventas -IVA podrán descontar del impuesto sobre la renta a cargo, correspondiente al año en el que se efectúe su pago, o en cualquiera de los periodos gravables siguientes, el quince por ciento (15%) del valor del IVA pagado por la adquisición, construcción o formación e importación de activos fijos reales productivos, incluyendo el asociado a los servicios necesarios para ponerlos en condiciones de utilización. En el caso de los activos fijos reales productivos formados o construidos, el impuesto sobre las ventas podrá descontarse en el año gravable en que dicho activo se active y comience a depreciarse o amortizarse, o en cualquiera de los periodos gravables siguientes.

Este descuento procederá también cuando los activos fijos reales productivos se hayan adquirido, construido o importado a través de contratos de arrendamiento financiero o leasing con opción irrevocable de compra. En este caso, el descuento procede en cabeza del arrendatario.

El IVA de que trata esta disposición no podrá tomarse simultáneamente como costo o gasto en el impuesto sobre la renta ni será descontable del impuesto sobre las ventas (IVA).

ARTÍCULO 16. Adiciónese un Artículo Nuevo al Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO NUEVO. Adiciónese el artículo 235-5 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 235-5. LIMITACIONES A LAS RENTAS EXENTAS PARA PERSONAS JURÍDICAS. Las personas jurídicas sólo podrán tomar como rentas exentas un monto máximo de hasta el 30% del valor de su renta líquida.

ARTÍCULO 17. Adiciónese un Artículo Nuevo al Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO NUEVO. Modifíquese el artículo 259 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 259. LÍMITE DE LOS DESCUENTOS. En ningún caso la sumatoria de los descuentos tributarios pueden exceder el 20% del valor del impuesto básico de renta.

PARÁGRAFO 1o. El límite establecido en el inciso segundo del presente artículo, no será aplicable a las inversiones de que trata el artículo quinto de la Ley 218 de 1995, ni a las rentas exentas.

ARTÍCULO 18. Adiciónese un Artículo Nuevo al Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO NUEVO. Adiciónese el párrafo 1o al artículo 107 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 1o. Las deducciones de ley que no tengan relación de causalidad con las actividades productoras de renta o que no sean necesarias o proporcionadas de acuerdo con cada actividad, estarán limitadas al 50 por ciento de la renta bruta.

TÍTULO VI LUCHA CONTRA LA GRAN EVASIÓN Y ELUSIÓN FISCAL

ARTÍCULO 19. Adiciónese un Artículo Nuevo al Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

ARTÍCULO NUEVO. Adiciónese al Estatuto Tributario el artículo siguiente:

ARTÍCULO En un término no superior a noventa días (90) a la aprobación de la presente ley, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) deberá aprobar las normas necesarias para aumentar la lucha contra la gran evasión y elusión tributaria y el gran contrabando.

Parágrafo 1. Entre las nuevas normas de la DIAN contra la gran evasión y elusión tributaria deberá dársele especial énfasis a las relacionadas con dineros de colombianos invertidos o depositados en otros países, y en particular en los paraísos fiscales.

Parágrafo 2. Las nuevas normas de la DIAN contra el gran contrabando deberán hacer especial énfasis en el contrabando técnico y en sus relaciones con el lavado de dineros provenientes del narcotráfico y de la corrupción en la administración pública.

Parágrafo 3. El Ministerio de Hacienda ampliará el presupuesto de la DIAN en las sumas necesarias para el efectivo cumplimiento de estas nuevas medidas en contra de la gran evasión y elusión tributaria y del gran contrabando y el lavado de dineros del narcotráfico y la corrupción pública.

ARTÍCULO 20. Vigencia. Modifíquese el artículo 14° del Decreto Legislativo 568 de 2020, el cual quedará así:

Artículo 20. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, específicamente el artículo 115 del Estatuto Tributario.

De las y los congresistas.



IVÁN MARULANDA
Senador



JORGE ENRIQUE ROBLEDO
Senador



ROY BARRERAS
Senador



GUSTAVO BOLÍVAR
Senador

IVÁN CEPEDA
Senador

ANGÉLICA LOZANO
Senadora

JORGE LONDOÑO
Senador

WILSON ARIAS
Senador

ANTONIO SANGUINO
Senador

JUAN LUIS CASTRO
Senador

JOSÉ AULO POLO
Senador

IVÁN LEONIDAS NAME
Senador

JORGUE GUEVARA
Senador

FELICIANO VALENCIA
Senador

AIDA AVELLA
Senadora

VICTORIA SANDINO
Senadora

SANDRA ORTÍZ
Senadora


PABLO CATATUMBO
Senador



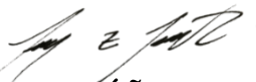
JAIIME DURÁN
Senador



ALBERTO CASTILLA
Senador



ALEXANDER LÓPEZ
Senador



ISRAEL ZÚNIGA
Senador



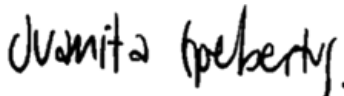
JULIÁN GALLO
Senador



JOSÉ RITTER LÓPEZ
Senador



FABIÁN DÍAZ
Representante



JUANITA GOEBERTUS
Representante



CESAR PACHÓN
Representante



JORGE GÓMEZ
Representante



LEÓN FREDY MUÑOZ
Representante



JAIRO CALA
Representante



CARLOS CARREÑO
Representante



ABEL DAVID JARAMILLO
Representante



ÁNGELA MARÍA ROBLEDO
Representante



CATALINA ORTÍZ
Representante

Katherine Miranda P.

KATHERINE MIRANDA
Representante

CESAR ORTIZ ZORRO
Representante

MAURICIO TORO
Representante

ANDRÉS CRISTO
Senador

LUIS FERNANDO VELASCO
Senador

OMAR RESTREPO
Representante

GUILLERMO GARCÍA REALPE
Senador

TEMISTOCLES ORTEGA
Senador

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Este proyecto de ley busca recaudar recursos a través de tributos focalizados sobre el grupo de personas jurídicas y naturales con la mayor concentración de ingresos, con el fin de financiar la inversión social, en particular, el programa de Renta Básica de Emergencia. El proyecto tiene cinco componentes principales: 1. Impuesto al patrimonio, 2. Impuesto a los dividendos, 3. Impuesto a la renta, 4. Impuesto a las herencias, 5. Beneficios tributarios, 6. Lucha contra la gran evasión y elusión tributaria.

D) Objeto del proyecto de ley

Con el fin de contribuir a la financiación de las medidas necesarias para atender la emergencia sanitaria y económica generada por la pandemia del COVID-19, en particular la Renta Básica de Emergencia, y con fundamento en las facultades extraordinarias correspondientes al Estado de Emergencia Económica (art. 215 de la Constitución), el cual fue declarado en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno nacional expidió el Decreto legislativo 568 de 2020, por el cual se crea el Impuesto Solidario por el COVID-19. En este, se crea un impuesto mensual durante mayo, junio y julio de 2020 para los pensionados, así como para los funcionarios públicos y contratistas vinculados a todas las ramas del poder, tanto del nivel nacional como territorial, que devengan salarios, honorarios o pensiones iguales o superiores a 10.000.000 de pesos mensuales. Los recursos recaudados con este impuesto serán usados para invertir en programas sociales enfocados en la población informal y de clase media vulnerable. Así mismo, este Decreto permite que los contratistas y funcionarios públicos con salarios u honorarios inferiores a 10.000.000 de pesos puedan contribuir voluntariamente durante dichos meses. La tarifa del impuesto solidario varía del 4% al 20%, dependiendo del nivel de ingresos.

Sin embargo, dicho decreto sólo establece este impuesto de manera temporal y, además, al incluir únicamente funcionarios públicos y pensionados, excluye a las empresas y personas de mayores ingresos del país. Así, el recaudo esperado por el Impuesto Solidario es ínfimo frente a los recursos que requiere el Gobierno para hacer frente a la crisis desatada por el COVID-19. Por ello, con el fin de aumentar el recaudo de manera progresiva para hacer frente a la pandemia y poder financiar una Renta Básica de Emergencia, el presente proyecto de ley busca: i) volver el impuesto al patrimonio de personas naturales más progresivo, aumentando la base gravable del impuesto y creando nuevas tarifas marginales, ii) crear un impuesto al patrimonio progresivo para las personas jurídicas de mayores patrimonios, iii) aumentar la tarifa del impuesto a los dividendos para el año 2020, iv) transformar el impuesto de renta para personas jurídicas en un impuesto progresivo, con tarifas diferenciales en cuanto al tamaño empresarial, v) aumentar las tarifas marginales del impuesto de renta para las personas naturales de más altos ingresos, vi) volver el impuesto a las herencias más progresivo, aumentando y creando nuevas tarifas vii) restablecer la renta presuntiva, viii) aumentar la tarifa del impuesto a las utilidades de las inversiones de portafolio en renta fija por extranjeros, ix) limitar los beneficios tributarios, x) derogar los beneficios tributarios aprobados en la Ley 2010 del 2019 y xi) limitar las zonas francas únicamente a la elaboración de bienes y servicios destinados a la exportación.

La siguiente sección presenta los argumentos económicos y jurídicos que respaldan esta iniciativa, antes de proceder a exponer el texto propuesto en la última sección.

II) Justificación del proyecto

A) Diagnóstico: un estatuto tributario inequitativo, regresivo e ineficiente

Aunque la Constitución de Colombia, en su artículo 363, establece que “El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad”, en la práctica, el Estatuto Tributario es inequitativo, regresivo e ineficiente.

1. El estatuto tributario es regresivo

La política fiscal del país se ha caracterizado desde hace décadas por ser altamente regresiva. Se entiende como regresividad en los impuestos cuando quien termina pagando más impuestos, en proporción a sus ingresos o riqueza, son las personas con menores ingresos y riqueza. Hay evidencia sobre la regresividad del sistema tributario colombiano al revisar tanto los impuestos indirectos, como directos.

Los impuestos indirectos en Colombia son el IVA (productos nacionales y extranjeros), el impuesto al consumo, impuesto al carbono y el impuesto a la gasolina y ACPM. Del total recaudado en el año 2019 (\$157,4 billones de pesos), los impuestos indirectos representan el 45% del total (\$70,7 billones de pesos). Estos impuestos son regresivos ya que, como proporción de sus ingresos, afectan más a los hogares de menores ingresos y se han privilegiado por el fácil recaudo y la dificultad de evasión. Que se hayan formulado mecanismos de redistribución, como la “Compensación del IVA a favor de la población más vulnerable para la equidad del sistema tributario” del Artículo 21 de la Ley 2010 de 2019, no exime a los impuestos indirectos de su carácter regresivo.

Frente a los impuestos directos, el impuesto de renta ha sido señalado por múltiples estudios como un impuesto regresivo por la cantidad de exenciones que aún perviven en el estatuto tributario, y de los cuáles se ven beneficiados, sobre todos, las personas y las empresas con mayores ingresos y riqueza. Las rentas y complementarios representaron en 2019 el 45,2% de los impuestos recaudados (\$71,1 billones de pesos), por lo cual estamos hablando de más del 90% de los impuestos recaudados a nivel nacional que tienen características regresivas.

Frente a los impuestos de renta, autores como Villabona y Quimbay (2017) demostraron para el periodo 2000- 2015 la existencia de una alta desigualdad horizontal en estos impuestos. Al revisar sectores económicos distintos, los impuestos efectivos de tributación fueron menores por cuenta de exenciones específicas diseñadas para beneficiar ciertos grupos de interés. Dicen los autores que “un hallazgo a destacar en este estudio es la baja tributación efectiva que tienen los sectores bancario y financiero, dado que durante el periodo 2000-2015, el sector bancario pagó tan solo una TE (tasa efectiva) promedio del 16,5% y el sector financiero pagó una TE promedio del 9,8%. Los beneficios tributarios de estos dos sectores sumaron \$125,5 billones de pesos colombianos, equivalentes a USD 43.859 millones”. Mientras tanto, sectores como el comercio pagaron, en promedio 22,2% y los de Tecnología de la Información y Comunicación cerca de 19,5%.

La regresividad no solo es horizontal, sino también vertical y afecta a las personas jurídicas. Las tarifas de renta para las empresas no son diferenciales por niveles de ingresos de estas, sino que se establece un único nivel en proporción a sus ingresos. Esta realidad implica el pago que realiza cada empresa es igual en proporción a sus ingresos, y no contiene un criterio de progresividad para que sean las empresas más grandes y con mayores rentas las que aporten proporcionalmente más. Pero esta situación se agrava al incluir en el análisis las exenciones tributarias concedidas a las personas jurídicas.

Los académicos Jorge Enrique Espitia y Luis Jorge Garay (2019) demostraron con datos de declaraciones de renta presentadas a la DIAN en el año 2017 que, como se muestra en la siguiente gráfica, mientras las personas jurídicas del decil 1 con menores ingresos pagaron una tarifa efectiva respecto a los ingresos brutos menos costos promedio del 10%, las personas naturales del decil 10 pagaron 2,1% en promedio del mismo impuesto de renta. Y al evaluar al 0,1% de las empresas con mayores ingresos, su tarifa efectiva apenas fue de 3,68%.

Tabla 1. Tarifas efectivas del impuesto de renta a personas jurídicas por decil de ingresos.

Año gravable 2000					Año gravable 2017				
Millones de pesos corrientes					Millones de pesos corrientes				
Decil	Ingresos Brutos (IB)	Impuesto a cargo (IC)	Impuesto a cargo frente a Ingresos brutos (IC/IB) (%)	No. Casos	Decil	Ingresos Brutos	Impuesto a cargo	Impuesto a cargo frente a Ingresos brutos (IC/IB) (%)	No. Casos
1	0	7.982		34.026	1	50	59.989		100.435
2	99	782 ⁸⁷		2.548	2	146	2.446		2.112
3	41.373	7.776	18,8%	18.190	3	61.023	27.401	44,9%	30.317
4	217.347	13.191	6,1%	18.255	4	843.510	59.049	7,0%	46.091
5	561.405	23.731	4,2%	18.255	5	2.679.990	111.803	4,2%	46.091
6	1.183.394	37.336	3,2%	18.255	6	5.921.454	218.310	3,7%	46.092
7	2.364.085	62.325	2,6%	18.255	7	11.908.563	404.314	3,4%	46.091
8	4.937.779	107.801	2,2%	18.255	8	24.082.906	762.529	3,2%	46.091
9	12.482.474	227.793	1,8%	18.255	9	58.200.008	1.643.620	2,8%	46.092
10	280.722.208	4.718.004	1,7%	18.255	10	1.653.956.433	33.963.500	2,1%	46.091
Total	302.510.164	5.206.722	1,7%	182.549	Total	1.757.653.886	37.256.395	2,1%	460.912
Fuente: Declaraciones de renta y complementarios (F-110). Coordinación de Estudios Económicos -SGAO- DGO- DIAN.					Fuente: Declaraciones de renta y complementarios (F-110). Coordinación de Estudios Económicos -SGAO- DGO- DIAN.				
Fecha de corte: Octubre 23 de 2018									

Fuente: Demanda al Estatuto Tributario interpuesta por Dejusticia: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/05/Demanda-Estatuto-Tributario-Dejusticia-2020.pdf>

La tarifa única del impuesto de renta a las personas jurídicas no es progresiva, e impide diferenciar entre el tamaño de las empresas. En países como Corea del Sur, Canadá, Australia, Reino Unido, entre otros, existe diferenciación para las personas jurídicas por volumen de ventas, ingresos o por sectores. Sin embargo, para el caso colombiano el porcentaje es igual, tanto para las microempresas, como para las grandes empresas.

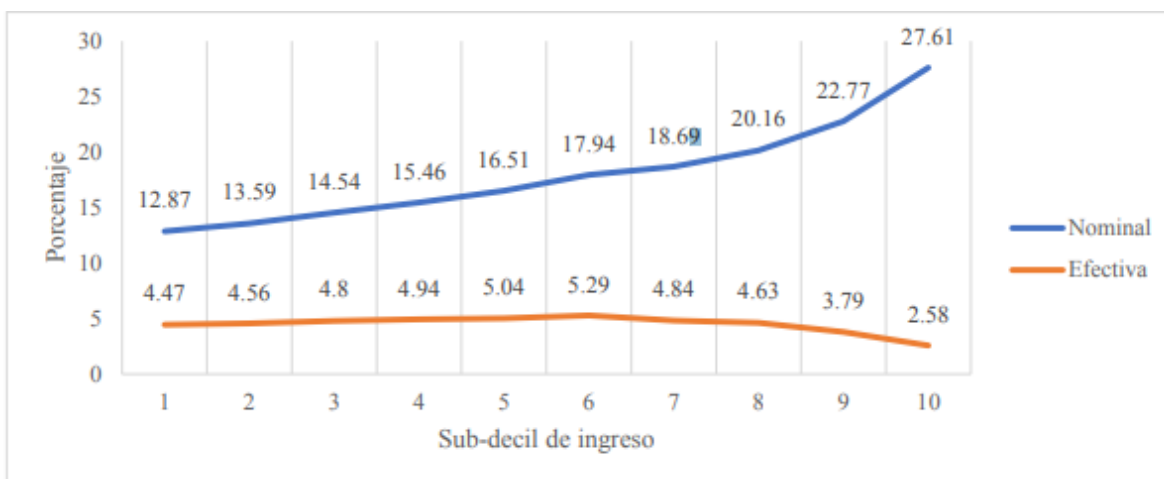
Tabla 2. Legislación comparada de impuestos de renta diferenciales

País	Tarifas	CRITERIOS
Corea del sur	10%, 20%, 22%, o 25%	Ingresos a nivel mundial
Canadá	10% 28%, 38%	Impuestos federales y ubicación
Australia	27.5%, 27%, 26%, 25%	Reducido en el tiempo
Reino unido	8%, 10%, 19%, 30%	Por sector
Sudáfrica	0%, 7%, 21%, 28%, 0%-3%	Por ingresos o volumen de ventas + impuesto alternativo
Indonesia	1%, 25%	Volumen de ventas más posible descuento de 50%
China	10%, 25%	Por ingresos
Malasia	18%, 24%	Por ingresos
Pakistán	Del 20% al 24% y del 25% al 29%	De acuerdo al tamaño de la empresa.

Fuente: Suárez, A., Martínez, M., Luna, L. (2018). La desigualdad de las empresas en Colombia. Propuesta presentada a la Junta Directiva de la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.

Lo mismo ocurre con el impuesto de renta a personas naturales. Como lo muestra la siguiente gráfica, entre el 10% de los declarantes de renta más rico del país, si bien la tarifa nominal del impuesto de renta es progresiva, en la práctica, debido a la capacidad que tienen las personas de mayores ingresos de usar mayores beneficios tributarios, la tarifa efectiva es plana a lo largo de la distribución de ingresos y es incluso menor a las demás para el 0,2% de las personas más ricas del país.

Gráfica 1. Tarifa efectiva y tarifa nominal del impuesto de renta a personas naturales dentro del último decil de declarantes de renta



Fuente: Demanda al Estatuto Tributario interpuesta por Dejusticia, con información de: GARAY, Luis Jorge & ESPITIA, Jorge Enrique. Dinámicas de las desigualdades en Colombia: En torno a la economía política en los

ámbitos socioeconómico, tributario y territorial. Bogotá D.C.: Ediciones Desde Abajo, 2019, p. 112. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/05/Demanda-Estatuto-Tributario-Dejusticia-2020.pdf>

Así, como resultado de lo anterior y como lo muestra la siguiente tabla, la concentración de los ingresos medido por el coeficiente de Gini entre las personas del decil 10 permanece casi intacto antes y después de impuestos.

Tabla 2. Concentración de ingresos en el decil 10 en personas naturales y Gini antes y después de impuestos para los años 2000 y 2016.

	2000		2016	
	Antes de impuestos	Después de impuestos	Antes de impuestos	Después de impuestos
Concentración del decil 10 de ingresos	59,0%	59,3%	40,4%	39,6%
Coeficiente de Gini	0,649	0,6491	0,482	0,479

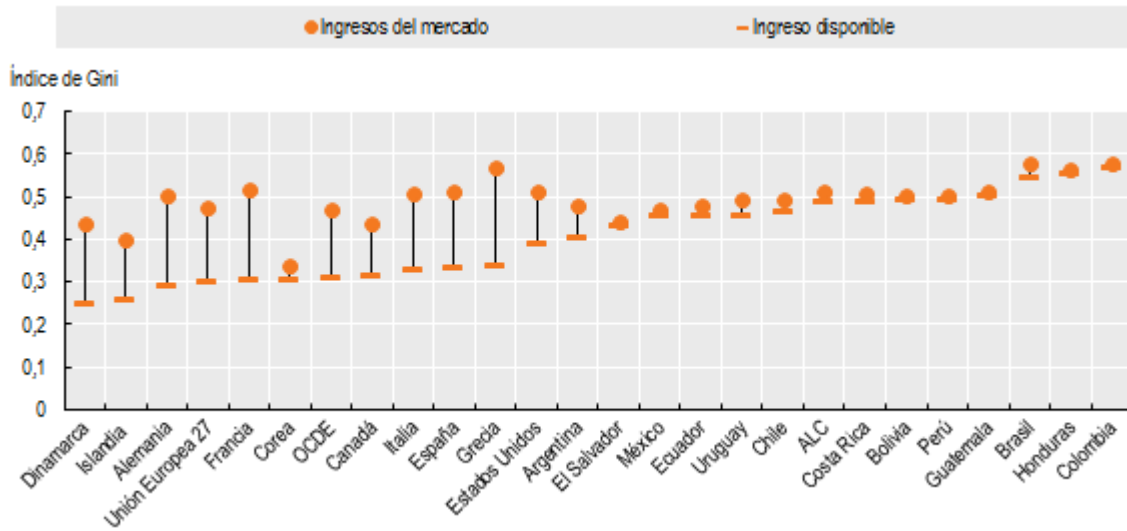
Fuente: Demanda al Estatuto Tributario interpuesta por Dejusticia, con información de GARAY, Luis Jorge & ESPITIA, Jorge Enrique. Dinámicas de las desigualdades en Colombia: En torno a la economía política en los ámbitos socioeconómico, tributario y territorial. Bogotá D.C.: Ediciones Desde Abajo, 2019, p. 178. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/05/Demanda-Estatuto-Tributario-Dejusticia-2020.pdf>

Otro impuesto que también contribuye a la regresividad del sistema tributario es el de los dividendos. Según, la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria “la exención que tienen los dividendos en cabeza de las personas y otros beneficios sobre los ingresos de capital benefician a quienes tienen más capacidad de tributar. El favorable tratamiento tributario de los dividendos es uno de los factores que explica la reducida capacidad redistributiva del impuesto de renta” (Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria p.111). En efecto, según el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, usando datos de la Encuesta Nacional de Presupuestos y Hogares, el 96% de los hogares que reciben dividendos pertenecen al 10% más rico de la población, el 78% de los que reciben dividendos pertenecen al 2% más rico y el 60% al 1% más rico¹.

Por todo lo anterior, como se observa en la siguiente gráfica, a diferencia de la mayoría de los países de la OCDE, la desigualdad de ingresos en Colombia solo se reduce de manera muy marginal una vez se toman en consideración los impuestos y las transferencias por parte del Estado.

¹ <https://www.ofiscal.org/single-post/2018/11/23/La-ley-de-financiamiento-que-se-cay%C3%B3-y-la-que-viene>

Gráfica 2. Impacto de los impuestos y transferencias sobre la distribución del ingreso en América Latina, la Unión Europea y algunas economías de la OCDE



Fuente: OCDE (2019)

2. El Estatuto Tributario es inequitativo e ineficiente

Tanto la OCDE (2015) como la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015) han insistido en la importancia de limitar los diferentes tipos de beneficios tributarios de los que gozan las empresas pues estos no solo contribuyen a la inequidad del sistema, sino que además también son ineficientes. En efecto, además de favorecer especialmente a las grandes empresas, estos beneficios generan inequidades horizontales, pues empresas de características similares tributan tasas efectivas distintas dependiendo de la posibilidad que cada una de ellas tenga de recibir algún beneficio tributario. Este problema se vuelve aún mayor si se tiene en cuenta que, ante el gran número de beneficios vigentes (más de 250 según la DIAN), las empresas hacen lo posible por adaptar su contabilidad de tal manera que puedan reducir su tasa efectiva de tributación haciendo uso de algunos de estos beneficios.

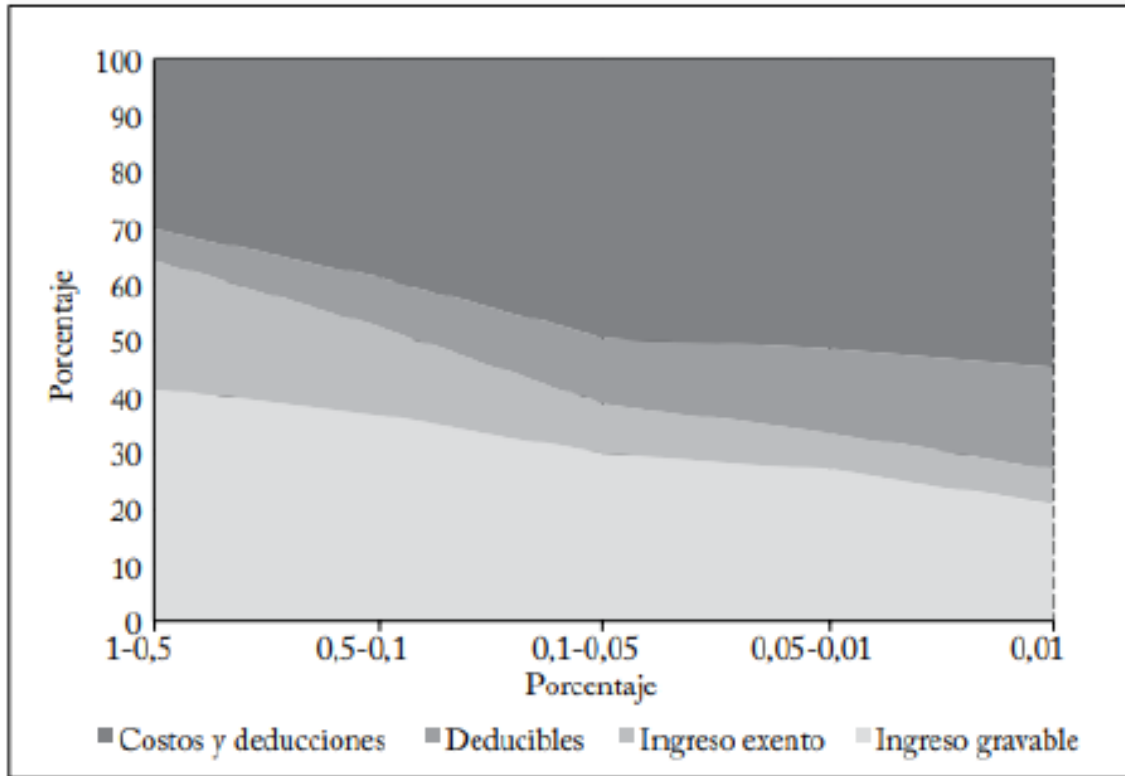
Según el Marco Fiscal de Mediano Plazo del 2019², el costo fiscal de los beneficios al impuesto de renta de las empresas en el 2018 fue de 4.8 billones de pesos. Por cuenta de ello, según un estudio de Jairo Villabona y Carlos Quimbay, investigadores de la Universidad Nacional, la tasa efectiva de tributación promedio de las personas jurídicas en el 2015 fue del 17,3%, la tasa efectiva del sector minero del 26%, la del sector financiero del 9.8%, y la del sector bancario del 16,5%.

Además de privar al Gobierno de recursos importantes y facilitar la elusión fiscal, en el caso colombiano, estos beneficios no parecen haber tenido ningún impacto positivo significativo sobre la economía del país. Según Meléndez y Galindo (2010), la deducción por inversión en activos fijos

² El Marco Fiscal de Mediano Plazo del 2020, al no incluir el gasto tributario asociado al impuesto de renta, es incompleto.

entre 2004 y 2007 no permite explicar el aumento en las tasas de inversión observado durante ese periodo.

Gráfica 3. Ingreso gravable y no gravable de los grupos de ingreso más altos, 2010



Fuente: ALVAREDO, Facundo & LONDOÑO VÉLEZ, Juliana. Altos ingresos e impuesto de renta en Colombia, 1993 – 2010. Paris: Revista de Economía Institucional, vol. 16, no. 31, julio-diciembre, 2014, p. 168

Los beneficios tributarios se dividen en cuatro categorías: deducciones y gastos, rentas exentas, descuentos tributarios y los llamados ingresos no constitutivos de renta. Alvaredo y Londoño (2014) muestran como los beneficios tributarios erosionan notablemente la base gravable del impuesto de renta. Tomando únicamente al decil más alto de ingresos en Colombia, la base gravable disminuye 30% al restar los descuentos tributarios y las deducciones, se reduce otro 5% como consecuencia de eliminar los ingresos no constitutivos de renta y finalmente, se sustrae otro 25% como resultado de las rentas exentas. Es decir, que los beneficios tributarios, pesan cerca del 60% de la base gravable inicial.

La DIAN con base en las declaraciones de renta de 2018 calculó el costo fiscal de los beneficios tributarios para las personas jurídicas declarantes en \$6,3 billones. De este costo, el 69,8% (\$4,4 billones) corresponde a rentas exentas; 16,2% (\$1 billón) a descuentos tributarios; y 14% (\$888 mil millones) a la deducción por inversión en activos fijos. Por su parte, los ingresos no constitutivos de renta para 2018 llegaron a un total de 37,1 billones de pesos.

Según Garay y Espitia (2019) explican que los beneficios tributarios son tratamientos discriminatorios que solo favorecen a las empresas más ricas. Berrio, Espitia y otros (2020) concluyen que no sólo

disminuyen el recaudo, sino que refuerzan la concentración de la riqueza y el poder empresarial en el porcentaje de personas jurídicas más ricas. Lo cual lo convierte en una medida inequitativa y regresiva, que requiere de una reforma inmediata para corregir los efectos adversos que viene acrecentando en materia de desigualdad y pobreza.

A esta estructura inequitativa del Estatuto Tributario se suma la debilidad de la DIAN como institución para perseguir la gran evasión y elusión tributaria. Esta incapacidad, por falta de políticas eficaces y bajos recursos impiden que la DIAN pueda ejercer la labor fiscalizadora que le corresponde, principalmente para combatir la gran evasión y elusión fiscal, el contrabando técnico y seguir de cerca los capitales de colombianos que cuentan con capitales en el extranjero, principalmente en paraísos fiscales.

B) Necesidad de una reforma tributaria frente a la crisis económica

La emergencia de salud pública y las medidas adoptadas de confinamiento y cuarentena por la pandemia de COVID-19 ha impactado gravemente las cuentas económicas del país y, de manera correspondiente, impactando sobre el recaudo de los impuestos de este año.

El Ministerio de Hacienda, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) del año 2020 estima el crecimiento del país para el mismo año en -5,5%, donde los sectores más afectados serán el arte, entretenimiento y recreación (28,2%), construcción (-16,1%) y comercio (-11,2%). Pronostica que la inversión caerá 17,7% y el consumo de los hogares 5,7%, mientras que el gasto del Gobierno sería el único que crecería, estimando un 4,1% más.

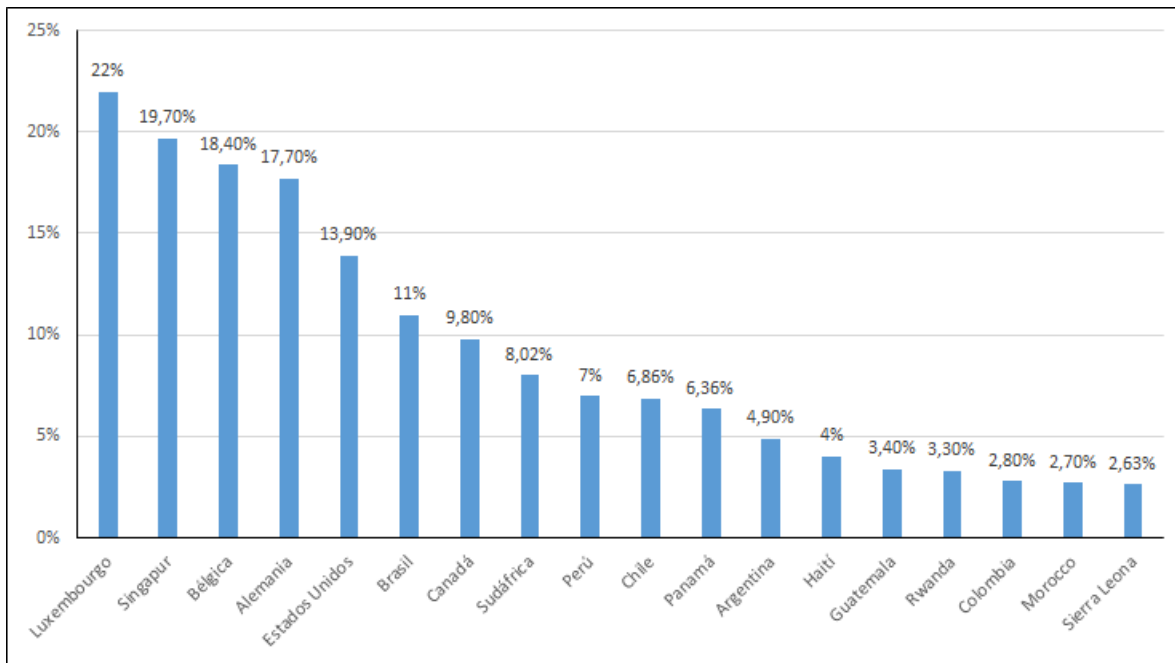
Por otro lado, el Comité Consultivo de la Regla Fiscal sugirió suspender las brechas de la Regla Fiscal para los años 2020 y 2021, amparado en el Artículo 11 de la Ley 1473 del año 2011. El 19 de junio, el Comité Superior de Política Fiscal (CONFIS) aprobó esta medida, que le permite al Gobierno ampliar el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central en 6,00pp, llegando a ser hasta del 8,2% del PIB.

En el MFMP el Gobierno estima que el déficit del Gobierno General se ampliaría hasta el 9,2% del PIB en 2020, no solo por el déficit del Gobierno nacional central, sino que se contempla el déficit de regiones y menos superavit en seguridad social. Además, la deuda neta se incrementará en 15% del PIB, por el mayor déficit fiscal, el menor PIB nominal y la depreciación de la tasa de cambio, incrementando el valor de la deuda externa.

Las necesidades de mayor gasto público para atender las necesidades de materia de salud, subsidios a la nómina y apoyos económicos para las familias implica un aumento en el déficit fiscal. A julio de 2020, el Gobierno había asignado \$29,39 billones de pesos para atender la emergencia del COVID, de los cuáles se habían comprometido apenas 5.2 billones, el 17,6%.

El monto del gasto fiscal para atender la emergencia representa menos del 3% del PIB. Al revisar un comparativo a nivel internacional, realizado por Elgin, C., Basbug, G., Yalaman, A. (2020), se puede constatar que Colombia se encuentra muy por debajo de la inversión fiscal para atender la crisis como porcentaje del PIB. De 168 países analizados, con un promedio de 4,9% del PIB invertido en la crisis, Colombia se ubica en el puesto 85, con apenas el 2,8% del PIB invertido. La siguiente gráfica presenta algunas de las inversiones realizadas por los países, como porcentaje de su Producto Bruto.

Gráfica 3. Gasto fiscal como porcentaje del PIB para atender la emergencia



Fuente: Elgin, C., Basbug, G., Yalaman, A. (2020). Economic Policy Responses to a Pandemic: Developing the COVID-19 Economic Stimulus Index. Covid Economics.

La recuperación económica del país requiere un gasto público mayor, que permita mantener el consumo de los hogares y reactivar la demanda a través de programas como la Renta Básica de Emergencia. Sin embargo, toda medida para ampliar el gasto público implica contar con mayores recursos que hagan sostenible ese gasto a lo largo de los próximos años. Por lo tanto, son necesarios cambios en la política tributaria, que aumenten el recaudo y reduzcan la desigualdad en ingresos y riqueza del país.

C) Justificación jurídica

El artículo 215 de la Constitución autoriza al Congreso de la República para adicionar, modificar o derogar los decretos que se hayan expedido en virtud de la Emergencia Económica, siempre que las modificaciones o adiciones que se hagan desde el legislativo guarden clara relación con las medidas adoptadas para hacer frente a dicha emergencia. Por lo tanto, en este caso se encuentra facultado el Congreso para modificar las disposiciones contenidas en el decreto 568 de 2020, expedido con fundamento en el artículo 215 superior, así como para adicionar nuevas medidas que tienen como objetivo crear nuevas fuentes de financiamiento para hacer frente a las consecuencias económicas nefastas de la pandemia por el COVID-19 y, en particular, financiar una Renta Básica de Emergencia destinada a los hogares de más bajos ingresos del país.

Por su parte, el artículo 338 Constitucional faculta al Congreso durante tiempo de paz para imponer contribuciones fiscales o parafiscales. Así mismo, ordena que la ley fije, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

Finalmente, el artículo 363 de la Constitución establece que “el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.” Sobre el particular, la Corte Constitucional ha definido el principio de equidad como “una manifestación específica del principio general de igualdad y comporta la proscripción de formulaciones legales que establezcan tratamientos tributarios diferenciados injustificados, ya sea porque se desconozca el mandato de igual regulación legal cuando no existan razones para un tratamiento desigual, o porque se desconozca el mandato de regulación diferenciada cuando no existan razones para un tratamiento igual.”³

Con base en lo anterior, frente a las medidas contenidas en el presente proyecto de ley, es de resaltar que se trata de medidas que: i) cumplen a cabalidad con los principios de progresividad, eficiencia y equidad del sistema tributario, y ii) están estrechamente ligadas con las medidas adoptadas por el Gobierno nacional para hacer frente a la pandemia, pues no tienen otro objetivo que contribuir al financiamiento de la respuesta estatal a la crisis económica que enfrenta Colombia y que enfrentará por varios meses. En ese sentido, estas medidas cumplen a cabalidad con los artículos 215, 338 y 363 de la Constitución Política.

III) Explicación del texto propuesto

Por las razones expuestas anteriormente, el presente proyecto de ley busca modificar el Decreto 568 del 2020 con el fin de: i) volver el impuesto al patrimonio de personas naturales más progresivo, aumentando la base gravable del impuesto y creando nuevas tarifas marginales, ii) crear un impuesto al patrimonio progresivo para las personas jurídicas de mayores patrimonios, iii) aumentar la tarifa del impuesto a los dividendos para el año 2020, iv) transformar el impuesto de renta para personas jurídicas en un impuesto progresivo, con tarifas diferenciales en cuanto al tamaño empresarial, v) aumentar las tarifas marginales del impuesto de renta para las personas naturales de más altos ingresos, vi) volver el impuesto a las herencias más progresivo, aumentando y creando nuevas tarifas vii) restablecer la renta presuntiva, viii) aumentar la tarifa del impuesto a las utilidades de las inversiones de portafolio en renta fija por extranjeros, ix) limitar los beneficios tributarios y x) derogar los beneficios tributarios aprobados en la Ley 2010 del 2019

Los artículos 3, 4, 5, 6 y 7 modifican el impuesto al patrimonio a personas naturales y jurídicas existentes, con el fin de volverlo más progresivo. Así, el artículo 5 reduce el umbral a partir del cual se cobra de cinco mil millones de pesos a tres mil millones de pesos mientras para las personas jurídicas se establece un impuesto al patrimonio para personas jurídicas con patrimonios superiores a 43.000 millones de pesos, que representan menos de 400 empresas que serían sujetos pasivos del impuesto. El artículo 7 define que la tarifa será progresiva, desde el 1% hasta el 4%, mientras el impuesto para las personas jurídicas será desde el 4% hasta el 6%.

El artículo 9 modifica las tarifas del impuesto a los dividendos con el fin de incorporar una nueva tarifa marginal del 12% por encima de 600 UVTs (que representan dividendos superiores de 21,7 millones de pesos), y tarifas de 18% y 20% para dividendos más altos. Esto con el fin de revertir la modificación hecha en la pasada reforma tributaria (Ley de Crecimiento Económico) y así mejorar la

³ Corte Constitucional, Sentencia C-397 de 2011

progresividad del impuesto a los dividendos. En efecto, tanto en Colombia como en el resto del mundo, los ingresos de las personas de mayores ingresos derivan en gran parte de rentas de capital.

El artículo 10 agrega nuevos rangos al impuesto de renta para las personas naturales, incrementando para las rentas por encima de 56 millones de pesos mensuales un porcentaje de 44%, 47%, 50% y 55%, con el fin de incrementar el recaudo sobre las rentas más altas de las personas naturales. El artículo 11 ajusta las tarifas de la retención en la fuente con respecto a las modificaciones realizadas al impuesto de renta para las personas naturales.

El artículo 12 reforma la tarifa del impuesto de renta a las personas jurídicas. Se establece un impuesto fijo del 32% para las grandes empresas, mientras se reduce para las micro, pequeñas y medianas empresas. Esto tiene como fin definir criterios de progresividad en el impuesto, así como aliviar la carga tributaria para cientos de miles de empresas con grandes necesidades en la emergencia por el COVID, pero que no representan un porcentaje significativo en el recaudo total de impuestos de renta.

El artículo 13 establece progresividad sobre el impuesto a las herencias, con tarifas marginales entre el 10% y el 33% para herencias superiores a 5.000 millones de pesos y 100.000 millones de pesos, respectivamente.

El artículo 14 elimina el literal f del artículo 18-1, incrementando el impuesto a las utilidades de las inversiones en portafolio de renta fija, de 5% como está actualmente, al 14%.

Los artículos 15, 16, 17 y 18 eliminan parcialmente o totalmente los beneficios tributarios otorgados en la reforma tributaria de la Ley 2010 de 2019 y otros. El artículo 16 reduce el descuento del IVA en la importación, formación, construcción o adquisición de activos fijos reales productivos, del 100% de descuento, al 15%. El artículo 17 limita los montos máximos de renta exenta para personas jurídicas al 30%, para personas jurídicas con ingresos superiores a \$712.000 millones de pesos. El artículo 18 limita los descuentos tributarios hasta el 20% del valor del impuesto básico de renta.

El artículo 19 adiciona un nuevo artículo en el Estatuto Tributario, para que en un término no superior a 90 días, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) apruebe las normas necesarias para aumentar la lucha contra la gran evasión y elusión tributaria y el gran contrabando, que incluye seguimiento a dinero invertido y depositado por colombianos en otros países, con prioridad en los paraísos fiscales, en contra del contrabando técnico. Para tales efectos, el Ministerio de Hacienda aumentará el presupuesto de la DIAN para que pueda llevar a cabo estas medidas.

Así, con las disposiciones anteriores, se espera recaudar entre 13 y 20 billones de pesos adicionales en el año 2021 que serán destinados a financiar programas sociales como la Renta Básica de Emergencia, tal y como se muestra en la siguiente gráfica.

Tabla 3. Recaudo estimado de las medidas contempladas en el proyecto de ley.

PROPUESTA	RECAUDO ESTIMADO
Impuesto al Patrimonio personas naturales y jurídicas	5 a 8 billones de pesos
Impuesto de renta (incremento a ingresos más altos)	3 a 3,5 billones de pesos
Impuesto a los dividendos	1 a 2 billones de pesos
Tarifa de renta personas jurídicas diferencial por tamaño	-2 a -0,5 billones de pesos
Sobretasa a entidades financieras	0,6 billones de pesos
Derogar beneficios tributarios del 2019 (Descuento de IVA, ICA y GMF)	5 a 6 billones de pesos
Límites a las exenciones y descuentos	1 billón de pesos
Impuesto a las herencias	0,5 billones de pesos
Aumento impuesto a utilidades de inversión extranjera en portafolio	0,5 billones de pesos
TOTAL	14,6 a 21,6 billones

Fuente: Cálculos propios

Finalmente, es importante terminar recalando que todos los impuestos aquí contemplados recaerían únicamente sobre las personas y las empresas de más altos ingresos del país. En efecto, según la Encuesta de Presupuestos de Hogares del 2018 del DANE, el 60% de los colombianos tienen ingresos inferiores a un salario mínimo y las personas con ingresos mayores a 4,5 millones de pesos al mes solo hacen parte del 10% más rico del país y concentran el 40% del ingreso total del país.

Conflicto de interés

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, reformado por la Ley 2003 de 2019, en lo relativo al régimen de conflicto de interés de los congresistas, se resalta que esta iniciativa se enmarca dentro de las causales de ausencia de conflicto de interés, específicamente en la prevista en el literal a: "cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de Ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargas de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusiona con los intereses de sus electores", toda vez que se trata de una reforma tributaria que busca garantizar que el sistema tributario colombiano sea eficiente, equitativo y progresivo, por lo que las normas contenidas son de carácter general."

Referencias:

Alvaredo, Facundo y Londoño Vélez, Juliana (2010). Altos ingresos e impuesto de renta en Colombia, 1993 – 2010. Paris: Revista de Economía Institucional, vol. 16, no. 31, julio-diciembre, 2014, p. 168

Berrío M., Espitia J., Ferrari C., González J., Hernández I., Tassara C., Varela D., Villabona J. y Zafra G., El plan nacional de desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Reflexiones y propuestas, Revista de Economía Institucional, vol. 22, n.º 43, segundo semestre/2020, pp. 195-222

Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015), *Informe Final*, Bogotá D.C.

Daude, C., S. Perret and B. Brys (2015), “*Making Colombia's Tax Policy More Efficient, Fair and Green*”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1234, OECD Publishing, Paris. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/5js0cqs9605g-en>

Dejusticia, “*Acción pública de inconstitucionalidad contra la integralidad del Decreto 624 de 1989, por el cual se expide el Estatuto Tributario, y las normas que lo modifican*”, Bogotá, 2020.

Galindo, Arturo y Meléndez, Marcela (2010), “*Corporate Tax Stimulus and Investment in Colombia*”, 2010, Ibero-American Development Bank (IDB), Working Paper Series.

GARAY, Luis Jorge & ESPITIA, Jorge Enrique. Dinámicas de las desigualdades en Colombia: En torno a la economía política en los ámbitos socioeconómico, tributario y territorial. Bogotá D.C.: Ediciones Desde Abajo, 2019

Observatorio Fiscal Universidad Javeriana, “*La Ley de Financiamiento que se cayó y la que se viene*”, Noviembre 23 del 2018. Disponible en: <https://www.ofiscal.org/single-post/2018/11/23/La-ley-de-financiamiento-que-se-cay%C3%B3-y-la-que-viene>

OECD (2015), “*OECD Economic Surveys: Colombia 2015*”, OECD Publishing. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2015-en

OECD (2019), “*OECD Economic Surveys: Colombia 2019*”, OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/805f2a79-es>

Ministerio de Hacienda, “*Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019*” (2019), Gobierno Nacional de Colombia.

Ministerio de Hacienda, “*Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020*” (2020), Gobierno Nacional de Colombia.

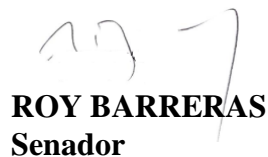
Suárez, A., Martínez, M., Luna, L. (2018). “*La desigualdad de las empresas en Colombia. Propuesta presentada a la Junta Directiva de la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas*”.

Quimbaya Carlos José y Jairo Orlando Villabona, “*Tasas efectivas del impuesto de renta para sectores de la economía colombiana entre el 2000 y el 2015*”, Innovar, Volumen 27, Número 66, p. 91-108, 2017. ISSN electrónico 2248-6968. ISSN impreso 0121-505.

De las y los congresistas.



IVÁN MARULANDA
Senador



ROY BARRERAS
Senador



JORGE ENRIQUE ROBLEDO
Senador



GUSTAVO BOLÍVAR
Senador



IVÁN CEPEDA
Senador



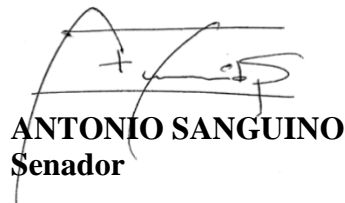
ANGÉLICA LOZANO
Senadora



JORGE LONDOÑO
Senador



WILSON ARIAS
Senador



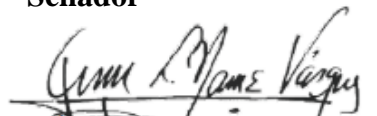
ANTONIO SANGUINO
Senador



JUAN LUIS CASTRO
Senador



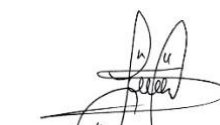
JOSÉ AULO POLO
Senador



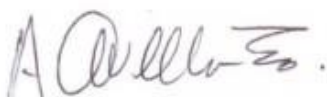
IVÁN LEONIDAS NAME
Senador



JORGUE GUEVARA
Senador



FELICIANO VALENCIA
Senador



AIDA AVELLA
Senadora



VICTORIA SANDINO
Senadora

SANDRA ORTÍZ
Senadora

JAIME DURÁN
Senador

ALEXANDER LÓPEZ
Senador

JULIÁN GALLO
Senador

FABIÁN DÍAZ
Representante

CESAR PACHÓN
Representante

LEÓN FREDY MUÑOZ
Representante

CARLOS CARREÑO
Representante

PABLO CATATUMBO
Senador

ALBERTO CASTILLA
Senador

ISRAEL ZÚNIGA
Senador

JOSÉ RITTER LÓPEZ
Senador

JUANITA GOEBERTUS
Representante

JORGE GÓMEZ
Representante

JAIRO CALA
Representante

ABEL DAVID JARAMILLO
Representante



ANGELA MARÍA ROBLEDO
Representante



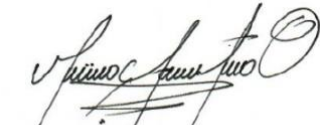
CATALINA ORTÍZ
Representante



KATHERINE MIRANDA
Representante



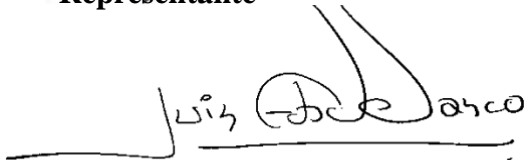
CESAR ORTIZ ZORRO
Representante



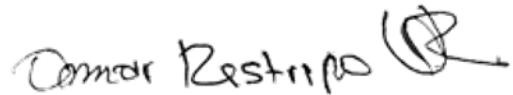
MAURICIO TORO
Representante



ANDRÉS CRISTO
Senador



LUIS FERNANDO VELASCO
Senador



OMAR RESTREPO
Representante



GUILLERMO GARCÍA REALPE
Senador



TEMISTOCLES ORTEGA
Senador