

Bogotá D.C., Diciembre de 2023

Honorable Representante
ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Presidente
Cámara de Representantes

ASUNTO: Radicación Proyecto de Ley “*Por medio del cual se modifica el impuesto nacional de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones*”.

Respetado Presidente,

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ta. de 1992, y demás normas concordantes, presento a consideración de la Cámara de Representantes, el proyecto de ley “*Por medio del cual se modifica el impuesto nacional de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones*”.

Lo anterior, con la finalidad se sirva ordenar a quien corresponda, dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y la Ley.

Cordialmente,



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República

Proyecto de Ley No. _____ de 2023 Cámara

“Por medio del cual se modifica el impuesto nacional de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones”.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar el impuesto nacional de Industria y Comercio, contenido en el capítulo II de la Ley 14 de 1983, y dictar otras disposiciones sobre la materia.

Artículo 2. Adiciónese un párrafo al artículo 33 de la Ley 14 de 1983, así:

Parágrafo 3: Sobre la base gravable definida en este artículo, se aplicará la siguiente gradualidad con el objeto de eliminarlo:

1. Para los años 2025 y 2026:

Del uno al seis por mil (2-6 x 1.000) mensual para actividades industriales,y

Del uno al nueve por mil (2-9 x 1.000) mensual para actividades comerciales y de servicios.

2. Para el año 2027:

Del uno al cinco por mil (2-5x 1.000) mensual para actividades industriales,y

Del uno al ocho por mil (2-8 x 1.000) mensual para actividades comerciales y de servicios.

3. Para el año 2028:

Del uno al cuatro por mil (2-4x 1.000) mensual para actividades industriales, y

Del uno al siete por mil (2-7 x 1.000) mensual para actividades comerciales y de servicios.

4. A partir del año 2029 se desmontará de manera definitiva el impuesto.

Artículo 3. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN-, diseñará y formulará una alternativa de recaudo, con observancia de los principios constitucionales de eficiencia, proporcionalidad, progresividad, justicia y equidad, para suplir los ingresos de las entidades territoriales provenientes del impuesto de industria y comercio.

Parágrafo. La alternativa tributaria de la que habla el presente artículo deberá entrar en vigencia a partir del año gravable 2029, con el fin de garantizar de manera continua el recaudo y financiación de las entidades territoriales.

Artículo 4. Vigencia y Derogatoria. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República

Proyecto de Ley No. _____ de 2023 Cámara

“Por medio del cual se modifica el impuesto nacional de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones”.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY:

El proyecto de ley tiene por objeto, disminuir el impuesto nacional sobre la Industria y Comercio gradualmente hasta llegar a su eliminación y desmonte. Así como ordenar el diseño y formulación de un impuesto nuevo que asegure el ingreso tributario de los territorios.

2. CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES:

La Constitución Política de Colombia estableció como principio fundamental que *“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”*¹. Y dispuso como fines esenciales del Estado *“(…) servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”*².

El mismo texto constitucional consagra varios principios sobre los que se desarrolla el ordenamiento jurídico de derecho tributario; y establece un conjunto de disposiciones jurídicas que configuran el marco general y la organización de nuestro régimen administrativo y económico. Estos principios y sistema normativo de carácter tributario deberán observar principios de primer orden, tales como la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y el interés general^{3,4}.

¹ Artículo 1 de la Constitución Política de Colombia.

² Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia

³ Téngase en cuenta el Preámbulo de la Constitución, como elemento vinculante conforme a los postulados de la Corte Constitucional.

⁴ Es así como se cimienta en el Estado Social de Derecho, como piedra angular epistemológica, una perspectiva antropocéntrica, donde el individuo y sus intereses es la máxima, por lo cual la protección inherente de sus derechos, será un postulado que se verá segregado en la totalidad del ordenamiento jurídico que nos rige. Dichos elementos son de gran

Asimismo, el constituyente del 91 estableció de forma positiva un decálogo abierto de derechos fundamentales, originados en dos (2) núcleos esenciales: el derecho a la igualdad y el derecho a la libertad (en ellos, se cimientan los demás principios)⁵. Dichas garantías deben ser siempre objeto de protección por parte de la administración pública y observadas conforme a la constitución y la ley, y deben estar basadas en la buena fe (art. 83 de la CP), por lo cual deberán ser consonantes con los principios que rigen la función administrativa (art. 209 constitucional).

Así las cosas, la administración pública de carácter tributario, se organiza con el objeto de aplicar políticas públicas de desarrollo administrativo pero con observancia de los principios del sistema tributario que trae consigo la Constitución Política de 1991, como son la legalidad⁶, equidad, eficiencia, progresividad e irretroactividad de las leyes tributarias⁷; así como el deber de toda persona de contribuir al financiamiento del Estado **dentro de los conceptos de justicia y equidad.**

La sentencia C-397 de 2011 de la Corte Constitucional (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), sostuvo respecto al sistema tributario:

“De acuerdo con el artículo 363 de la Constitución, el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, los cuales constituyen el marco general que guía la imposición de las cargas fiscales a través de las cuales el Estado obtiene los recursos necesarios para su consecución y funcionamiento. Es importante tener en consideración que los principios de equidad, eficiencia y progresividad son predicables del sistema tributario en su conjunto y no de un

relevancia, por cuanto desde la misma comunidad internacional y de forma histórica se han reconocido esos derechos, como propios de los individuos como persona solo por el hecho de ser humanos.

⁵ Sobre el núcleo esencial de un derecho fundamental, la Corte Constitucional sostuvo que (Sentencia C-756 de 2008):

“Tanto la doctrina especializada como la jurisprudencia de esta Corporación coinciden en señalar que la teoría del núcleo esencial se aplica como una garantía reforzada de eficacia normativa de los derechos fundamentales, en tanto que es exigible un mínimo de contenido que vincula y se impone principalmente frente al legislador. En efecto, frente a la indiscutible facultad del legislador de regular e, incluso, de restringir los derechos fundamentales de las personas, el deber de respetar su núcleo esencial aparece como una barrera insuperable que es exigible para evitar que la limitación del derecho se convierta en su anulación o para impedir que se despoje de su necesaria protección”.

Y sobre el concepto del núcleo esencial de un derecho fundamental estableció:

“El núcleo esencial se ha definido como el mínimo de contenido que el legislador debe respetar, es esa parte del derecho que lo identifica, que permite diferenciarlo de otros y que otorga un necesario grado de inmunidad respecto de la intervención de las autoridades públicas. En sentido negativo debe entenderse el núcleo esencial de un derecho fundamental como aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental. O, también, puede verse como la parte del derecho fundamental que no admite restricción porque en caso de hacerlo resulta impracticable o se desnaturaliza su ejercicio o su necesaria protección”. (Subraya y negrilla fuera de texto).

⁶ Artículo 338 de la Constitución Política.

⁷ A diferencia de principios administrativos, estos preceptos de carácter tributario no se han desarrollado conceptualmente a través de leyes o reglamentos, sino a través de la jurisprudencia.

impuesto en particular. En estos términos, para la Corte tales principios “constituyen los parámetros para determinar la legitimidad del sistema tributario y, como ha tenido oportunidad de precisarlo esta Corporación, se predicen del sistema en su conjunto y no de un impuesto en particular”. El principio de equidad tributaria ha sido definido por la Corte 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. El principio de progresividad tributaria dispone que los tributos han de gravar de igual manera a quienes tienen la misma capacidad de pago (equidad horizontal) y han de gravar en mayor proporción a quienes disponen de una mayor capacidad contributiva (equidad vertical). En cuanto al principio de eficiencia, también ha considerado la Corte, que “resulta ser un recurso técnico del sistema tributario dirigido a lograr el mayor recaudo de tributos con un menor costo de operación; pero de otro lado, se valora como principio tributario que guía al legislador para conseguir que la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal (gastos para llevar a cabo el pago del tributo).”

Por otra parte, el artículo 338 de la Constitución Política dispuso:

“En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”.

Dicha disposición jurídica, es clara en establecer que los tributos sólo pueden ser dados por el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y/o Municipales, a través de leyes, ordenanzas y/o acuerdos,

según corresponda. Asimismo, los tributos sólo pueden ser creados por ley que fije los sujetos activos y pasivos, hechos, bases gravables y tarifas⁸.

Con todo, según el alto tribunal constitucional, el legislador cuenta con una amplia libertad de decisión en materia impositiva, **y la jurisprudencia ha considerado que esa facultad debe ejercerse dentro de los límites consagrados en la Constitución**. En la Sentencia C-1060A de 2000, la Corte Constitucional consideró que esos límites están concebidos de dos formas: “(i) *el deber constitucional de contribuir a la financiación de los gastos públicos, dentro de criterios de justicia y equidad (Art. 95.9 de la CP) y (ii) se limita al legislador porque se le ordena construir un sistema tributario donde predominen los principios de equidad, eficiencia y progresividad, sistema que en ningún caso puede ser retroactivo en sus disposiciones ni en su aplicación (Art. 363 de la CP)*”⁹.

Con dichos aspectos, se estableció el Estatuto Tributario Nacional, configurándose así el piso constitucional y legal para concebir la legislación tributaria, por lo cual será el mismo que obedezca las razones por la cual se allega la presente iniciativa legislativa.

Por otro lado, tenemos claro que la presente se allega al Congreso de la República, con fundamento en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con los artículos 6, 139, 140 y 143 de la Ley 5ta de 1992¹⁰. De tal manera, que se deberá proceder con lo que en derecho corresponda.

3. PERTINENCIA DEL PROYECTO DE LEY - JUSTIFICACIÓN:

⁸ Como quiera que los demás principios constitucionales de la tributación no se han conceptualizado legalmente, de una u otra forma se desarrollan mediante un conjunto de deberes y obligaciones específicos tanto del contribuyente, como de la administración tributaria (visto en <https://www.itrc.gov.co/observatorio/wp-content/uploads/2018/03/Principios-tributarios-y-e%CC%81tica.pdf>).

⁹ Sentencia C-397 de 2011 de la Corte Constitucional (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

¹⁰ Con todo, se tiene claro que de conformidad con las previsiones establecidas en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 142 de la Ley 5ta de 1992, el asunto es de resorte del Gobierno Nacional (la iniciativa legislativa), empero, habrá que tener en cuenta lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-256 de 1997 (MP José Gregorio Hernández Galindo), cuando sostuvo que:

“Ciertos asuntos objeto de regulación legal solamente pueden ser sometidos al trámite legislativo si el proyecto de ley correspondiente es presentado por el Gobierno, o coadyuvado por éste, en lo que se conoce como iniciativa privativa del Gobierno. Para la Corte es claro que si una ley relativa a cualquiera de las enunciadas materias se dicta sin haber contado con la iniciativa o anuencia del Gobierno, es inconstitucional, pues la sanción, que es un deber del Presidente de la República no sana el vicio que afecte al proyecto por razón de su origen. La coadyuvancia admitida por la Corte, para que pueda convalidar lo actuado, debe darse en el curso de los trámites legislativos que se surten en cualquiera de las etapas constitucionales, en comisiones y plenarias de las cámaras, es decir, antes de que el proyecto pase al Presidente para su sanción y objeción”.

Por lo anterior, corresponderá esperar dentro del trámite legislativo, el concepto y posible aval del Gobierno Nacional.

El sistema tributario colombiano tiene problemas ampliamente diagnosticados. Las mediciones internacionales indican que Colombia tiene uno de los estatutos más complejos del mundo, recargado en las utilidades empresariales y que recauda muy poco de las personas. Hay inequidades horizontales: dos personas o empresas distintas con ingresos similares, pueden tener tasas de tributación muy diferentes.

En esa misma línea, el coeficiente de Gini –que es el que mide la desigualdad– permanece prácticamente igual antes y después del recaudo de impuestos, lo cual implica que los impuestos no produjeron ningún resultado sobre la inequidad, mientras en los demás países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) puede bajar hasta 20 puntos. En el país no existe ningún impuesto progresivo: ni los de renta, ni los de ganancias ocasionales, ni los de gravamen a los movimientos financieros, ni el IVA.

Así las cosas, economistas de la Universidad de los Andes, aseguran que la reducción en los impuestos sobre las empresas debe priorizarse, porque desnivelan la cancha desmotivando el emprendimiento en sectores perjudicados y protegiendo rentas de los favorecidos, erosionan el recaudo, crean un sistema tributario complejo, difícil de administrar, que favorece la evasión y la elusión.

Para la Comisión, el diseño del impuesto de industria y comercio (ICA), por ejemplo, lo hace un tributo ineficiente, pues al gravar los ingresos brutos genera una carga tributaria más onerosa para las empresas que operan en competencia, pues tienen menores márgenes de ganancia, y para las empresas cuya tecnología de producción es intensiva en trabajo, pues la remuneración al capital y a la actividad emprendedora es baja comparada con los ingresos brutos. Además, de los problemas de diseño del ICA, en la práctica hay varios problemas de administración tributaria, relacionados con la dispersión normativa y tarifaria, que redundan en altos costos de transacción para los contribuyentes.

El impuesto de industria y comercio (ICA) tiene su origen en la Ley 97 (Congreso de la República de Colombia, 1913). Esta Ley aprobó gravar a los establecimientos industriales, inicialmente para Bogotá, pero podía ser adoptado por los demás municipios mediante autorización de las asambleas departamentales. La Ley 14 (Congreso de la República de Colombia, 1983) en sus capítulos II y III, definió el ICA tal como se conoce en la actualidad. Esta norma concretó los elementos del tributo y delimitó las actividades que se entendían como industriales, comerciales y de servicios. También definió los detalles de la aplicación del impuesto para el sector financiero. Además, precisó la base gravable del ICA como el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, expresados en moneda nacional y obtenidos por las personas y sociedades de hecho.

La Ley 2010 (Congreso de la República de Colombia, 2019) creó la posibilidad de tributar el ICA consolidado junto con el impuesto sobre la renta, en lo que se denomina el impuesto unificado bajo el régimen simple de tributación (SIMPLE). El ICA consolidado comprende el impuesto complementario de avisos y tableros y la sobretasa bomberil. Esta norma también señala que el contribuyente que tribute bajo el régimen simple debe reportar la territorialidad de los ingresos obtenidos para la distribución del recaudo en el municipio o municipios donde se ubicó el hecho generador. Adicionalmente, el contribuyente podrá tomar como descuento tributario del impuesto sobre la renta el cincuenta por ciento (50%) del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros. A partir del año gravable 2022, del 100%.

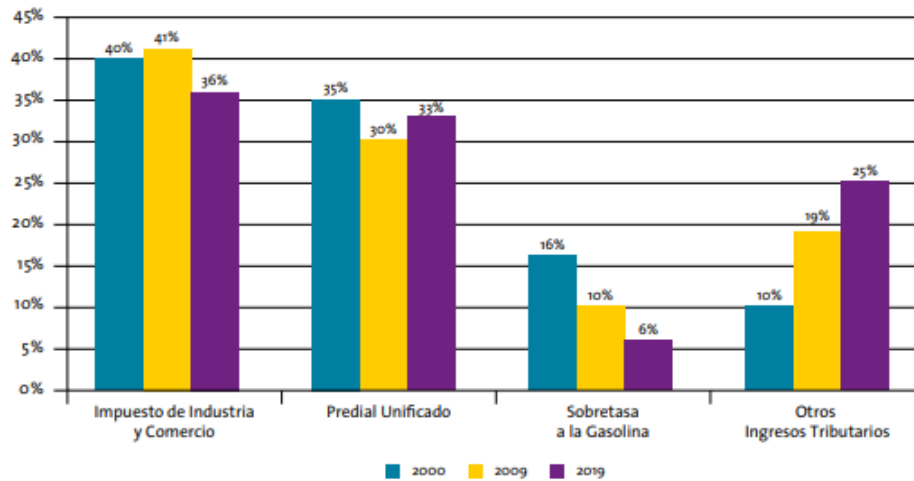
Aunque se trata de un impuesto local, los principales elementos del tributo son definidos por el legislativo. Los concejos municipales pueden definir las tarifas dentro del rango legal, establecer las exenciones y principalmente establecer las herramientas de la gestión tributaria, como la retención en la fuente y los regímenes de sujetos (Piza, 2016). Es un impuesto autoliquidado como los impuestos de renta e IVA. Los municipios tienen facultades de fiscalización, comprobación, liquidación y sanción.

Bogotá cuenta con un rango de tarifas entre el 2 y el 30 por mil para la generalidad de las actividades, en virtud de lo establecido en el Decreto Ley 1421 de 1993. Debido a que el impuesto se causa a favor del municipio en el cual se realiza la actividad gravada y que cada concejo municipal establece la tarifa para su jurisdicción, esto genera distorsiones sobre las decisiones de ubicación de las firmas. Por esta razón, gran parte de la actividad industrial de la capital está localizada en la periferia, en la búsqueda de mejores tarifas.

Participación en los Ingresos

El impuesto de industria y comercio representó para el 2019, el 36% de los ingresos tributarios de los municipios, equivalentes al 0,88% del PIB. Aunque la participación dentro del total de ingresos tributarios ha disminuido (en cerca de 4 puntos porcentuales respecto al año 2000), el ICA es el impuesto territorial de mayor recaudo a nivel local, seguido por el impuesto predial y la sobretasa a la gasolina.

FIGURA 10. Participación de principales tributos territoriales



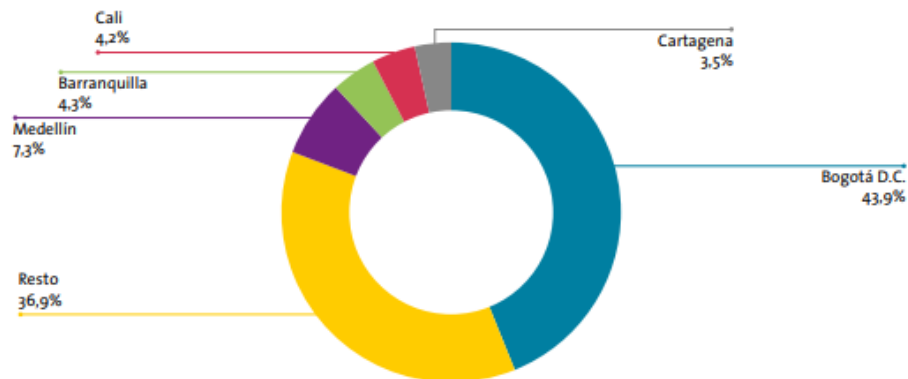
Fuente: Cálculos de la Dirección de Apoyo Fiscal con base en el Formulario Único Territorial (FUT) y Secretarías de Hacienda.

A pesar de la menor participación en el total de ingresos tributarios de los municipios, el recaudo real del ICA ha aumentado de manera significativa. Los ingresos por recaudo en 2018 representan un poco más de tres veces lo recaudado en el año 2000. La participación del ICA como proporción del PIB ha sido muy sensible al ciclo económico. El tributo es procíclico puesto que la dinámica económica determina su base gravable.

La discrecionalidad del ICA para la destinación de los recursos recaudados es alta. En el caso del impuesto predial, el 13% del recaudo es de destinación específica legal y 5% de destinación específica por acuerdo municipal. En el ICA el 92% del recaudo es de libre destinación, lo cual hace del impuesto una renta significativa para la autonomía financiera de las entidades territoriales.

El aumento persistente en el recaudo del ICA entre los años 2000 y 2009, que coincide con el crecimiento económico de esos años. Después del 2009, el crecimiento en el recaudo ha sido leve. Debido a las características de la base gravable, el ICA está muy concentrado en los mayores centros urbanos del país. Para el año 2018, Bogotá D.C. (43.9%), Medellín (7.3%), Barranquilla (4.3%), Cali (4.2%) y Cartagena (3.5%), representaron cerca del 63% del total del recaudo nacional de ICA. El 70% del recaudo nacional por ICA se concentra en 10 municipios, el 80% en 27 municipios y el 90% en 71 municipios.

FIGURA 12. Recaudo de las principales ciudades como proporción del total recaudado



Fuente: Cálculos de la Dirección de Apoyo Fiscal con base en el Formulario Único Territorial (FUT) y Secretarías de Hacienda.

Impuestos locales para la actividad económica

Existe abundante evidencia de que los impuestos a las empresas afectan negativamente la actividad económica (Giroud & Rauh, 2019) y estos efectos negativos parecen ser más fuertes cuando se trata de impuestos locales (Bird R. , A New Look at Local Business Taxes, 2003). Por otro lado, los impuestos a las empresas pueden convertirse en barreras para la formalización de empresas y la expansión de nuevas y pequeñas firmas. Los impuestos a las empresas no solo afectan la dinámica de la actividad económica sino además distorsionan las decisiones de ubicación de las empresas y por consiguiente la estabilidad de las finanzas locales.

Las empresas buscarán establecerse en localidades con tarifas más bajas para aumentar sus ganancias. Sin embargo, esta decisión de localización puede afectar la provisión de bienes públicos de poblaciones pequeñas. Además, la competencia en tarifas entre las entidades territoriales puede llevar a tasas bajas que redunden en bajos niveles de provisión de bienes públicos. En el caso del ICA hay un problema adicional: los impuestos sobre ingresos brutos son contrarios al principio de equidad horizontal. Naitram (2019) propone un principio básico para gravar a las empresas: las empresas deben contribuir de acuerdo con los beneficios que reciben del uso de estos bienes públicos. Dado que los beneficios que reciben las firmas son las utilidades, cualquier impuesto que grave los ingresos brutos viola este principio.

Al problema de equidad horizontal se suman otros problemas. La actual estructura del ICA constituye una alta carga para su administración y el cumplimiento por parte de los contribuyentes. El Banco Mundial (2016) determinó que, en el caso de Bogotá, los costos de cumplimiento del impuesto representaban el 2,3 % de los

ingresos brutos promedio año de un negocio, y el 3 % de los ingresos brutos de las empresas pequeñas. Además, las empresas reportaron gastar el 55 % de su tiempo y dinero para el cumplimiento tributario únicamente en ICA, seguido de los pagos de nómina, a los que dedicaban el 25 % de sus recursos de cumplimiento. Además, la determinación del ICA se hace más compleja a medida que se desarrollan las economías locales y se incorporan actores multirregionales, o que atienden varias líneas de negocio.

Con el objetivo de calcular las pérdidas en eficiencia que genera el ICA, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó simulaciones valiéndose de un modelo de equilibrio general calibrado para Colombia. Las simulaciones indican que el ICA reduce el retorno a las inversiones generando un menor stock de capital en el largo plazo porque no permite deducir la depreciación, ni intereses sobre préstamos. También distorsiona las decisiones de contratación e incentiva la integración vertical ineficiente al no permitir deducir compras de bienes intermedios. De acuerdo con las estimaciones, al eliminar el ICA el consumo, la inversión, el empleo y el producto aumentarían en el largo plazo en 2%, 3.7%, 1% y 2.1% respectivamente.

Multiplicidad De Tarifas

Para los contribuyentes del ICA la multiplicidad de tarifas y casos especiales les impide tener claridad sobre sus obligaciones tributarias, llevándolos en muchos casos a sanciones (Romero, 2015). Es plausible incluso que la complejidad de la declaración del impuesto puede incentivar la evasión del pago del ICA.

El impuesto se causa a favor del municipio en el cual se realiza la actividad gravada y cada concejo municipal establece la tarifa para su jurisdicción dentro de los límites permitidos por la normatividad. Aunque el impuesto grava tres grandes actividades (comercio, industria y servicios), con la adopción de la codificación CIU, las actividades gravadas son alrededor de 460. Por lo tanto, existen tantos estatutos tributarios, tarifas y exenciones como municipios tiene Colombia. En este sentido, aquellas empresas que tengan operaciones en varios municipios deben liquidar el impuesto de acuerdo con las tarifas de cada una de las actividades y tiempos de cada jurisdicción. Esta situación puede alentar la evasión en el pago y la generación de posibles sanciones si las empresas no tienen claras las tarifas y calendarios de cada municipio.

Por otro lado, la diferenciación de tarifas no solo dificulta la administración tributaria de los municipios sino además genera distorsiones en el nivel de exenciones y preferencias tributarias para sus propias jurisdicciones. Para aumentar el recaudo, los concejos municipales pueden pensar en reducir tarifas o incrementar el número de exenciones para atraer mayor cantidad de actividad económica hacia su territorio. Sin embargo, el municipio que atrajo los contribuyentes debe realizar mayores inversiones en infraestructura para soportar el desarrollo de esas

actividades, pero como se otorgaron algunos beneficios, el flujo de recursos recibidos de estos nuevos contribuyentes puede no ser suficiente (Romero, 2017).

Además, el ICA es un impuesto regresivo cuando se hace referencia a su base gravable, debido a que esta recae sobre los ingresos brutos de los contribuyentes. En este sentido, las empresas que tienen menores márgenes de utilidad pagan una proporción mayor del impuesto puesto que las tarifas no discriminan entre agentes. Menores márgenes de utilidad pueden estar asociados con agentes económicos que realizan su actividad económica de manera menos eficiente,

Esta problemática también genera una convergencia de ingresos hacia las territorialidades más importantes del país (Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cartagena), ya que existen incentivos de aglomeración económica en estas jurisdicciones, así las tarifas sean muy altas. La evidencia internacional sobre este tipo de impuestos territoriales, cuya base gravable son los ingresos brutos, ha demostrado que son ineficientes y distorsionan el mercado. Ejemplos de ello son Austria, Francia y España, países en los que estos gravámenes territoriales han sido objeto de reforma y/o de eliminación (Universidad del Rosario, 2015).

Un caso similar al colombiano es el Impuesto a las Actividades Económicas de España, el cual tiene una naturaleza parecida en lo que respecta a la base gravable y el hecho generador, padeciendo las mismas problemáticas al gravar la renta presuntiva (Quiñones, 2010). En 2015, la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria analizó precisamente las problemáticas en torno al ICA: *“el diseño actual del impuesto de industria y comercio castiga de manera fuerte la eficiencia económica por los efectos cascada que conlleva. Así mismo, la multiplicidad de actividades gravadas, tarifas, bases y calendarios hace que los costos de cumplimiento del impuesto sean elevados. Por último, la falta de claridad en la definición de territorialidad hace que el impuesto carezca de equidad, lo que genera disputas entre regiones”* (2015, Bonilla, et al.)

4. IMPACTO FISCAL:

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se debe precisar que el presente proyecto de Ley no tiene un impacto fiscal estimado, por lo que no implica modificación alguna del marco fiscal de mediano plazo ni en la regla fiscal, toda vez que se asigna la responsabilidad en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de diseñar y formular (crear) un mecanismo que sustituya este, para no recargar tributariamente a las empresas ni a los consumidores pero, manteniendo los ingresos de las entidades territoriales.

Las consideraciones sustentadas en la pertinencia del proyecto y su justificación legal y constitucional, aportan argumentos que dan cuenta de esto. En consideración, se pone sobre la discusión el impacto socioeconómico planteado,

que se ve agravado por el anuncio de la posible recesión económica en Colombia, alcanzando cifras negativas en la producción solo comparables con la pandemia y siendo el punto más preocupante la dinámica de la inversión, que cae en un ritmo del 11% anual, y que es precisamente la que se ahuyenta con cargas tributarias como la establecida en este impuesto.

5. CONFLICTO DE INTERESES:

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la misma Ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se considera que frente al presente proyecto, no se generan conflictos de interés alguno, puesto que las disposiciones aquí contenidas son generales y no generan beneficios particulares, actuales y directos.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

Cordialmente,



ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República