

Datos de Identificación

No. de radicación:	Área responsable: Viceministerio de Desarrollo Empresarial
Fecha de la solicitud: 5 de junio de 2018	Persona Responsable: Claudia Bedoya y Sandra Acero

Los datos solicitados en este cuestionario responden en su totalidad a los exigidos en el Decreto 1081 de 2015, Decreto Único del Sector Presidencia de la República y su Manual para la Elaboración de Textos Normativos Proyectos de Decreto y Resolución

Fase de Planeación

Con fundamento en los aspectos relacionados a continuación, de manera atenta solicito autorización para iniciar los trámites para la elaboración de un proyecto de: (Marque X, según el caso)

Decreto: X

Resolución

1. ¿Cuál es la finalidad de la norma que se va a expedir?

Nota: Precisar una sola finalidad

Definir el porcentaje específico del monto máximo total de la deducción y del descuento previstos en los artículos 158-1 y 256 del Estatuto Tributario para las inversiones en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación de las pequeñas y medianas empresas – Pymes.

2. Identifique la problemática y el objetivo que persigue la emisión de la norma.

El parágrafo 1° del artículo 158-1 modificado por el artículo 91 de la Ley 1819 de 2016, y 256 del Estatuto Tributario indica que: “El Gobierno nacional definirá mediante reglamento que un porcentaje específico del monto máximo total de la deducción de que trata el presente artículo y del descuento de que trata el artículo 256 del Estatuto Tributario, se invierta en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en pequeñas y medianas empresas – Pymes”. Por lo tanto con la reglamentación se define un porcentaje específico de las pequeñas y medianas empresas teniendo en cuenta las siguientes razones y antecedentes:

La evaluación del impacto de los incentivos tributarios otorgados para Ciencia, Tecnología e Innovación, realizado por Fedesarrollo en 2005, cobra vigencia en los análisis efectuados de carácter estratégico puesto que indica: “existe una diferencia marcada entre las acciones de las empresas manufactureras grandes en comparación a las medianas y las pequeñas. Las empresas pequeñas tienen tasas de inversión total mayor, sin embargo, están invirtiendo menos de lo que sería ideal en CTel. Los factores más citados se refieren a limitaciones internas de la empresa, tales como falta de financiamiento y falta de personal calificado. **En los casos en donde empresas pequeñas solicitaron incentivos tributarios, reportan en mayor proporción que si estos hubieran sido rechazados, no llevarían a cabo el proyecto.** Las empresas grandes, por el contrario, reportan que los mayores obstáculos que impide que inviertan más en CTel se refieren a factores de demanda e incertidumbre macroeconómica”.

En dicho estudio también se menciona que “el desarrollo de la inversión en ciencia, tecnología, innovación y desarrollo conlleva a mayor crecimiento económico. Cuando se realiza investigación y desarrollo, se crea una externalidad positiva que beneficia a toda la sociedad, de la cual la empresa no se puede apropiar. Por lo tanto, el sector privado por sí solo no invierte suficiente en CTel, y se justifica así la intervención del Estado (...). El mecanismo más común de financiación indirecta es el incentivo tributario, pues se le confiere a la empresa la decisión de cómo invertir”; así mismo, precisa que: “Se observa que son herramientas importantes sobre todo en países desarrollados, y que hay una correlación alta entre la generosidad de los incentivos tributarios, el gasto per cápita en CTel y el nivel de gasto de CTel en el sector privado. Sobre todo los países más avanzados miembros de la OCDE utilizan variados incentivos tributarios. En muchos de ellos, **los incentivos son más generosos para las pequeñas y medianas empresas** en comparación a las grandes, pues se considera que estas se benefician más”.

El Conpes No. 3582 de 2009 “Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación” hace referencia al estudio de Mercer-Blackman de 2007, según el cual los incentivos tributarios: “(i) son asignados ineficientemente, ya que no llegan a los proyectos que más lo necesitan; es posible que el apoyo que ofrece el mecanismo no esté beneficiando a los proyectos más productivos, y (ii) las empresas que aplican a estos incentivos generalmente son empresas grandes, lo que evidencia barreras de entrada para las pequeñas y medianas empresas a este instrumento”.

Por su parte, la Contraloría General de la República, en el informe denominado Evaluación Política Pública Beneficios Tributarios Ciencia Tecnología e Innovación del año 2014, dice que “las cifras sobre la Política de Beneficios Tributarios dejan ver que entre 2010 y 2013, la mayor parte de los proyectos y de los recursos aprobados fueron para entidades catalogadas como grandes empresas; de un total de 188 empresas a las que les fueron aprobados beneficios tributarios, 47 son pequeñas y medianas empresas, **significando ello que al finalizar 2013 la meta de beneficiar 300 pymes, establecida en el PND 2010-2014, se había cumplido en 15.7%**” en dicho periodo.

También hace referencia a las percepciones de los usuarios de Beneficios Tributarios, según las cuales las pymes aducen que muchas veces les **“resulta más costoso el acceso que el beneficio obtenido”** a diferencia de las grandes empresas. Igualmente, menciona las dificultades que presentan las pymes para acceder a beneficios tributarios, entre ellas: (i) la limitación de personal especializado en la estructuración de proyectos, y (ii) la falta de impuesto a cargo en los estados financieros.

Por su parte, el documento Conpes 3834 de 2015 “Lineamientos de política para estimular la inversión privada en ciencia, tecnología e innovación a través de deducciones tributarias” menciona que “las deducciones tributarias por inversión en CTI, como instrumento de financiamiento público, cumplen en general con dos propósitos de política, el primero está relacionado con fomentar las actividades de I+D+i en las empresas, el segundo, con apoyar la competitividad mediante la incorporación de nuevos conocimientos y tecnologías que permitan mejorar la participación de las empresas en el mercado y el valor agregado de sus productos y servicios (CEPAL, 2009); (OECD, 2011)”. Así pues, según este documento las deducciones tributarias son un medio para generar y potencializar la competitividad.

A su vez, es importante mencionar que para el periodo 2012-2017, la participación de las Pymes sobre el cupo total asignado anualmente osciló entre 3.5% y 10,99% y que para las vigencias más recientes, entre los años 2015 a 2017, el cupo asignado a miPymes registró un monto promedio de \$43.475 millones de pesos que corresponde a un promedio entre el 10% y 11% del cupo en las últimas dos vigencias fiscales y que representan entre el 30% y 38% de la cantidad total de las empresas que accedieron al cupo de beneficio tributario.

3. ¿Existe alguna norma vigente que regule el mismo tema?

Sí ____ (pase a la pregunta 4)

No: X (pase a la pregunta 6)

4. Si ya existe una norma, explique por qué resulta insuficiente:

5. Si ya existe una norma que regule el mismo tema, especifique según sea el caso si el proyecto:

Deroga, modifica, sustituye y/o es nuevo. (Marque X, y complete según el caso)

5.1. Deroga

Norma: _____

Fecha de expedición: _____

Vigencia: _____

5.2. Modifica.

Norma: _____

Fecha de expedición: _____

Vigencia: _____

5.3. Sustituye

Norma: _____

Fecha de expedición: _____

Vigencia: _____

5.4. Es nuevo: X

6. Indique la(s) disposición(es) de orden constitucional o legal que otorga la competencia, facultad o atribución para expedir el Decreto o Resolución

Si no existe una disposición de orden constitucional o legal, no podrá continuar con el trámite de elaboración de texto normativo.

El fundamento constitucional del decreto es el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política, que otorga al Presidente de la

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Conmutador (571) 6067676

www.mincit.gov.co

República la función de reglamentar la ley para su cumplida ejecución.

El Gobierno Nacional para efecto de la expedición del decreto que ocupa la atención de este cuestionario, en aplicación de los dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política, lo constituye el Presidente de la República y los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación –Colciencias, dadas las competencias asignadas a cada uno de estos organismos por la normatividad jurídica vigente.

Las normas legales a reglamentar mediante el decreto son los artículos 158-1, modificado por el artículo 91 de la Ley 1819 de 2016, y 256 del Estatuto Tributario.

Del artículo 158-1 del ET se destaca el parágrafo 1, que a la letra dice: “El Gobierno nacional definirá mediante reglamento que un porcentaje específico del monto máximo total de la deducción de que trata el presente artículo y del descuento de que trata el artículo 256 del Estatuto Tributario, se invierta en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en pequeñas y medianas empresas – Pymes”.

Así pues, por mandato legal, la reglamentación del monto máximo total de la deducción de que trata el presente artículo y del descuento de que trata el artículo 256 del Estatuto Tributario se asigna al Gobierno Nacional, de tal manera que a partir de la entrada en vigencia del decreto, la competencia que en este sentido tenía el Consejo Nacional de Beneficios Tributario de conformidad con la modificación introducida por el artículo 36 de la Ley 1450 de 2011 al artículo 158-1 del Estatuto Tributario desaparece, por lo que resulta necesario derogar expresamente el numeral 5 del artículo 3 del Decreto 121 de 2014 “Por el cual se reglamenta el artículo 161 de la Ley 1607 de 2014”.

Definiciones Previas

7. Definir el propósito que se quiere materializar con la norma ¿Para qué?

Definir lo que se quiere y qué hará el destinatario con las disposiciones contenidas en el texto del documento normativo

Fijar un porcentaje específico de participación de pymes sobre el monto total de inversiones que hagan los contribuyentes de renta para acceder a los beneficios tributarios definidos en el artículo 158-1 y 256 del estatuto tributario, en proyectos calificados como de investigación, desarrollo tecnológico e innovación por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios (CNBT); para incentivar el uso de este instrumento en pymes colombianas y garantizar un monto específico para ellas, así como su debida priorización en caso que la demanda supere el porcentaje destinado para este tipo de empresas.

8. Identifique el destinatario del proyecto de norma ¿A quién se aplica?

El decreto será aplicado a empresas pequeñas y medianas creadas en el territorio nacional en consonancia con los lineamientos vigentes para clasificar las empresas por su tamaño, según el artículo 2° de la Ley 590 de 2000, modificado por el artículo 43 de la Ley 1450 de 2011 o la norma que lo sustituya, reglamento o modifique. Actualmente, dichos lineamientos son:

- Pequeña empresa: Corresponde a toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, que responda a los siguientes parámetros: (i) contar con una planta de personal entre once (11) y cincuenta (50) trabajadores y (ii) contar con activos totales por valor entre quinientos uno (501) y menos de cinco mil (5.000) SMMLV.
- Mediana empresa: Corresponde a toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades empresariales, agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, rural o urbana, que responda a los siguientes parámetros: (i) contar con una planta de personal entre cincuenta y uno (51) y doscientos (200) trabajadores y (ii) contar con activos totales por valor entre cinco mil uno (5.001) a treinta mil (30.000) SMMLV.

9. Estudio de Impacto Normativo ¿Qué impacto se espera obtener?

9.1. OPORTUNIDAD DEL PROYECTO

Debe identificar los objetivos de la propuesta, el análisis de las alternativas existentes, tanto normativas como de cualquier otra naturaleza, todo con el fin de sustentar la necesidad de su expedición

Por medio de la reglamentación del párrafo 1° del artículo 158-1 modificado por el artículo 91 de la Ley 1819 de 2016, y 256 del Estatuto Tributario, se define un porcentaje específico del monto máximo total de la deducción y del descuento previsto en los artículos previamente mencionados para las inversiones en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación de las pequeñas y medianas empresas – Pymes. Lo anterior permitirá incentivar que pequeñas y medianas empresas hagan uso del instrumento y fortalecerá las acciones que se están desarrollando para que este tipo de empresas incrementen la demanda de Beneficios Tributarios por el desarrollo de proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación.

De igual manera, y de acuerdo al análisis de prácticas internacionales, realizado en el marco del estudio que soporta el proyecto de decreto, se evidencia que si bien existen esquemas de incentivos fiscales en investigación y desarrollo existen modelos con escasos factores comunes al mecanismo de Beneficios Tributarios Colombiano en ciencia, tecnología e innovación. Aun así, se logró evidenciar que en países como Australia el instrumento prevé una compensación fiscal reembolsable para las pequeñas y medianas empresas y una no reembolsable para las grandes empresas elegibles. En Hungría, el modelo señala algunos privilegios en cuanto a excepciones o casos especiales en rubros para Pymes. En Islandia, el recorte máximo de impuestos varía según el tamaño de la empresa (grande, mediana, pequeña) y si el proyecto en cuestión es colaborativo o no. Por su parte, en Eslovaquia se otorgan mayores incentivos a la deducción de las Pymes así: i) proyecto de investigación básica 100%, ii) proyecto de investigación aplicada 60% (70 % pequeñas y micro), estudio de viabilidad 60% (70% pequeñas y micro), proyecto de desarrollo experimental 35% (45% pequeñas y micro). (OCDE, 2017)

9.2.1. Supremacía constitucional y jerarquía normativa:

Toda norma jurídica, para su validez, debe estar fundada en la Constitución Política.

El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política.

9.2.2. Legalidad:

Se debe señalar las atribuciones constitucionales y las facultades legales que sirven para su expedición.

9.2. IMPACTO JURÍDICO

Debe verificarse que la norma que se pretende expedir propenda por la coherencia del ordenamiento jurídico, así como evitar problemas de interpretación y aplicación de los preceptos normativos que se proyectan frente a las disposiciones vigentes.

La competencia para la expedición de este Decreto está en cabeza del Presidente de la República, en virtud de lo previsto en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, según el cual le corresponde “Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”.

El Fundamento legal para la expedición de este decreto es el párrafo 1 del artículo 158-1 y 256 del Estatuto Tributario. Disposiciones que no desconocen la Supremacía de la Constitución ni la jerarquía normativa.

9.2.3. Seguridad jurídica:

Se debe señalar las modificaciones sobre la situación jurídica que la disposición causará sobre los particulares considerando las normas preexistentes.
Realizar un estudio sobre la vigencia y derogatoria que se producirá con su expedición.

La expedición del presente Decreto busca dar cumplimiento a lo establecido en el párrafo 1 del artículo 158-1 y 256 del Estatuto Tributario.

9.2.4. Reserva de ley:

Se entiende por este principio la potestad que tiene el Poder Legislativo de regular ciertas materias por sí mismo, mediante Ley, y en consecuencia, la prohibición que tiene el Ejecutivo para su regulación mediante actos administrativos.

	La materia de qué trata el presente Decreto proyectado no tiene reserva de ley. 9.2.5. Eficacia o efectividad: El estudio de impacto y viabilidad jurídica del proyecto deberá contener, al menos, los siguientes elementos: a) Análisis de las normas que otorgan para la expedición del decreto o resolución, en especial de las atribuciones constitucionales o facultades legales del Presidente de la República; b) Vigencia de la ley a reglamentar; c) Listado de las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno o algunos de estos efectos se produce con la expedición del decreto o resolución; d) Cuando se vaya a reglamentar una materia o modificar la reglamentación vigente, verificar la inclusión de todos los aspectos necesarios para evitar modificaciones o correcciones posteriores que se hubieren podido prever; e) En caso de que dentro del año inmediatamente anterior ya se hubiere reglamentado la misma materia, explicar las razones para expedir un nuevo decreto o resolución, y el impacto que ello podría tener en la seguridad jurídica de los destinatarios. La competencia para la expedición de este Decreto se encuentra radicada en cabeza del Presidente de la República, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política; en virtud del cual le corresponde <i>“Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”</i>. En concordancia con lo señalado en el parágrafo 1 del artículo 158-1 y 256 del Estatuto Tributario. De igual forma, se realizó la verificación respectiva para garantizar la inclusión de todos los aspectos necesarios para evitar modificaciones o correcciones posteriores.
9.3. IMPACTO ECONÓMICO En el evento en que la naturaleza del decreto o resolución así lo amerite, deberá señalar el impacto económico que se producirá con la expedición del mismo.	En particular el presente proyecto de decreto busca otorgar una garantía de cupo fijo para PYMES dentro del cupo máximo total de Beneficios Tributarios por inversiones en Ciencia, Tecnología e Innovación-CTel, como instrumento para promover la innovación empresarial, estimular la investigación y efectuar desarrollo tecnológico, como elementos clave para mejorar su productividad, diversificación, sofisticación y competitividad. Lo anterior con el fin de contribuir a promover el desarrollo de la I+D+i en las Pymes colombianas, en aras de generar un incremento en la apropiación de conocimiento y tecnología, la transferencia efectiva de capacidades entre la academia y el sector productivo, el incremento de productos de CTel provenientes desde la actuación de las Pymes y la oferta de productos y servicios de mayor valor agregado que impactarán el desarrollo económico del país.
9.4 IMPACTO PRESUPUESTAL Según el caso se debe identificar los costos fiscales del proyecto normativo y la fuente para la financiación de dicho costo, en este caso el proyecto será conciliado con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	Con la reglamentación propuesta no se hace alusión a un incremento en el monto máximo total de la deducción y descuento de beneficios tributarios, por lo tanto no afecta el presupuesto concebido para este; con esta reglamentación únicamente se definirá un porcentaje de ese monto total para pequeñas y medianas empresas.
9.5 IMPACTO AMBIENTAL Y ECOLÓGICO/ SOBRE EL PATRIMONIO DE LA NACIÓN Se debe identificar el impacto ambiental y ecológico y si fuere el caso sobre el patrimonio cultural	La norma propuesta no ocasionará ningún impacto ambiental o ecológico, ni sobre el patrimonio cultural de la Nación.

de la Nación que se llegará
a tener con la expedición
del acto administrativo.

Nota: El jefe de la oficina jurídica, deberá verificar el cumplimiento de los pasos y requisitos en la etapa previa. Realizada dicha verificación, solicitará autorización a la Ministra para iniciar la etapa de redacción del decreto o resolución.

Los insumos generados en la etapa previa, en particular, el Estudio de Impacto Normativo, servirán no sólo para la redacción del decreto o resolución si no para la elaboración de la memoria justificativa que deberá acompañarse a todo proyecto de decreto o resolución si no para la elaboración de la memoria justificativa que deberá acompañarse a todo proyecto o resolución que sea sometido a la firma del Presidente de la República.