

REPÚBLICA DE COLOMBIA
C O N F I S
CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL

**Solicitud de aprobación del cupo fiscal para la implementación del
Certificado de Reembolso Tributario (CERT), establecido en la ley 7 de
1991.**

**SOLICITUD DEL COMITÉ DE ASUNTOS ADUANEROS, ARANCELARIOS Y DE
COMERCIO EXTERIOR**

**DOCUMENTO D.G.P.P.N. No. 40/2024
18 de diciembre de 2024**

CIRCULACIÓN
MIEMBROS DEL CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA

1. SOLICITUD

Se somete a consideración del CONFIS la siguiente solicitud:

Autorizar el costo fiscal para la implementación del Certificado de Reembolso Tributario (CERT), establecido en la Ley 48 de 1983 y continuado en la Ley 7 de 1991, en los términos señalados en el proyecto de decreto que se adjunta.

La implementación del CERT en el sentido que establece el proyecto de decreto tiene una vigencia de 2 años.

Este asunto fue recomendado por el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior (Comité Triple A), en la sesión N° 372 del 13 de junio de 2024.

***Ver Anexo 1:** Proyecto de decreto por el cual se reglamenta el Certificado de Reembolso Tributario - CERT.

2. SOPORTE LEGAL

La Ley 48 de 1983 creó el Certificado de Reembolso Tributario (CERT) como un instrumento flexible de apoyo a las exportaciones, cuyos niveles fijará el Gobierno Nacional en cualquier momento de acuerdo con los productos y las condiciones de los mercados a que se exporten. Así mismo, la norma mencionada dispuso que el Gobierno Nacional regulará la utilización del CERT consultando la realidad del comercio exterior, con el propósito de estimular la producción de bienes y servicios.

Posteriormente, la Ley 7 de 1991 dispuso en su artículo 7 la continuación del CERT, ya creado por la Ley 48 de 1983, como un instrumento libremente negociable. De igual forma, señaló que el Gobierno Nacional determinará los criterios, requisitos, condiciones y procedimientos para el reconocimiento, expedición, redención, negociación y caducidad de los certificados de reembolso tributario, así como las entidades autorizadas para realizar dichas operaciones, los beneficiarios y los impuestos que puedan ser cancelados con el certificado.

El artículo 7 de la Ley 7 de 1991 estableció que el CERT es un instrumento flexible basado en los siguientes criterios: **1.** Estimular las exportaciones mediante la

devolución de sumas equivalentes a la totalidad o a una porción de los impuestos indirectos pagados por el exportador. **2.** Promover aquellas actividades que tiendan a incrementar el volumen de exportaciones.

Por otro lado, conforme lo prevé el Decreto 210 de 2003, modificado entre otros por los Decretos 4269 de 2005 y 1289 de 2015, corresponde al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo formular las políticas relacionadas con la existencia y funcionamiento de los instrumentos que promuevan el comercio exterior y velar por la adecuada aplicación de las normas que regulan estas materias.

Adicionalmente, el numeral 3 del artículo 1° del Decreto 3303 de 2006, establece que, dentro de las funciones del Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior, se encuentra *“asesorar al Gobierno Nacional en materia de devolución de impuestos relacionados con las operaciones de comercio exterior, niveles, modalidades y requisitos”*.

3. JUSTIFICACIÓN

De acuerdo con las cifras de la OCDE, Colombia es una economía poco diversificada con una participación de cerca del 70% de bienes primarios en la canasta exportadora. La anterior situación refleja una *“reprimarización”* de la actividad económica que dificulta el cambio tecnológico, la generación de encadenamientos productivos y el aumento de la productividad. De igual forma, las fluctuaciones cíclicas de los precios de los productos básicos producen efectos adversos sobre la tasa de cambio real y la cuenta corriente de la balanza de pagos (Ocampo & Torres, 2022, p. 48-49), lo que trae consecuencias negativas a nivel macroeconómico para el país.

En este sentido, la sofisticación y diversificación de las exportaciones que impliquen valor agregado, innovación e incorporación de tecnología son clave para lograr un desarrollo económico sostenido. Lo anterior debido a que los bienes y servicios sofisticados y, en general, las manufacturas, crean encadenamientos más fuertes y representan un mejor mecanismo para transmitir el cambio tecnológico y acelerar el crecimiento económico (Cherif & Hasanov, 2019, p. 21-22).

Superar la dependencia en las exportaciones de productos minero-energéticos y productos básicos requiere competir con productos y servicios de valor agregado,

que incorporen tecnología e innovación. Esto de conformidad con la Política Nacional de Reindustrialización del Gobierno Nacional (CONPES 4129), que tiene como objetivo transitar de una economía extractivista a una economía del conocimiento, productiva y sostenible.

El desarrollo de productos y servicios con valor agregado y que incorporen tecnología se ha convertido en la base de la productividad: la informática, la digitalización, la electrónica, la biotecnología y la inteligencia artificial, entre otras formas de profundización tecnológica, están acelerando el cambio tecnológico y generando profundos impactos transversales en todos los sectores de la economía.

Con el propósito de adaptar el CERT a las necesidades actuales de la economía colombiana y a los objetivos de política pública vigentes en el país, se busca reglamentar este instrumento con el fin de establecer un incentivo a las exportaciones de bienes industriales con diferentes grados de valor agregado e incorporación de tecnología, y de servicios basados en conocimiento con valor agregado, tecnología e innovación. Así mismo, se busca incrementar, sofisticar y diversificar las exportaciones de este tipo de bienes y servicios.

Lo anterior tiene fundamento en el eje de transformación productiva, internacionalización y acción climática, establecido en el artículo 3 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, que apunta entre otras cosas, *“a una productividad que propicie el desarrollo sostenible y la competitividad del país, aumentando la riqueza al tiempo que es incluyente, **dejando atrás de manera progresiva la dependencia de actividades extractivas y dando paso a una economía reindustrializada** con nuevos sectores soportados en las potencialidades territoriales en armonía con la naturaleza.”*

De igual forma, el fundamento del proyecto de decreto por el cual se busca reglamentar el CERT, se encuentra en la Política Nacional de Reindustrialización (CONPES 4129), que tiene como uno de sus objetivos principales la reducción de la dependencia económica del petróleo y el carbón, al crear nuevas fuentes de producción de bienes y servicios e incentivar las existentes, con el fin de reconfigurar la matriz productiva.

Con la nueva reglamentación del CERT se busca contribuir en la consecución de los objetivos de la Política Nacional de Reindustrialización, en línea con el Plan

Nacional de Desarrollo 2022-2026, encaminados a transitar de una economía extractivista a una economía basada en el conocimiento, productiva y sostenible. Así mismo, se busca incentivar, sofisticar y diversificar las exportaciones nacionales.

Los bienes objeto del beneficio del CERT son todos aquellos bienes industriales señalados en el Anexo I del proyecto de decreto **(5.235 subpartidas)**, cuya elaboración haya implicado un grado mínimo de transformación y diferentes niveles de valor agregado y/o intensidad tecnológica. En este sentido y con el fin de desarrollar los objetivos de política pública mencionados anteriormente, quedaron excluidos del beneficio las siguientes categorías de bienes: mineros energéticos, productos básicos, exportaciones tradicionales, bienes primarios y de baja tecnología, así como desperdicios, desechos, usados etc.

Con los bienes incluidos en el CERT se encuentran beneficiados, entre otros, los siguientes sectores: agroindustria, agroquímicos, tejidos y confecciones, maquinaria y equipo eléctrico, sector automotor y de autopartes, electrodomésticos, productos farmacéuticos y relacionados con la atención a la salud humana, electrónica, computación, sector aeroespacial y de astilleros, entre otros. Es oportuno señalar que todos estos sectores involucran diferentes grados de valor agregado, innovación e incorporación tecnológica. Así mismo, la mayoría de sectores se encuentran asociados a la Política Nacional de Reindustrialización.

Por otro lado, se beneficiarán con el CERT una serie de servicios basados en conocimiento, de valor agregado y/o con incorporación de tecnología, que se encuentran clasificados en las siguientes categorías:

- Servicios audiovisuales.
- Mantenimiento y reparación especializada de maquinaria y equipo.
- Servicios de informática y servicios conexos.
- Servicios profesionales y servicios de investigación y desarrollo.
- Servicios sociales y de salud.
- Servicios de educación.

Los anteriores servicios no solo están asociados con la Política Nacional de Reindustrialización, sino que su incentivo representa un importante efecto multiplicador en la economía. Adicionalmente, se trata de servicios con diferentes grados de sofisticación que al igual que los bienes objeto del beneficio, tienden a

propiciar ganancias en productividad, encadenamientos productivos, “*spillovers*” y “*clusters*”, lo que permite lograr un desarrollo económico sostenido y la generación de empleo calificado.

3.1. Cálculo estimado de los beneficios de la implementación del CERT.

Con base en el MEGC del MinCIT, se simuló el impacto de una reducción de impuestos pagados por la industria. Este impacto se analizó como una reducción de impuestos sobre la producción y las exportaciones. Para la Industria, una reducción del 1% de los impuestos, tiene un impacto de un aumento en la producción del sector industrial de 0,98% y un aumento de las exportaciones de 1.4%. Para los servicios, el impacto sobre la producción fue de 0.5%, y sobre las exportaciones el impacto positivo fue de 0.66%.

Con base en las proyecciones de producción y de exportaciones del modelo econométrico (VAR) del MinCIT, se hicieron los cálculos del impacto derivado del MEGC. La siguiente tabla muestra el impacto sobre la producción y sobre las exportaciones para bienes:

Año	Producción	Incremento Producción (Beneficio CERT)	Exportaciones	Incremento Exportaciones (Beneficio CERT)	Costo Fiscal CERT	TAE
2021	\$ 703.052.632		\$ 26.706.242			3,8%
2022	\$ 918.344.444		\$ 35.656.012			3,9%
2023	\$ 951.604.908		\$ 31.346.067		\$ 940.382	3,3%
2024	\$ 955.145.408	\$ 921.574	\$ 30.766.098	\$ 438.845	\$ 922.983	3,2%
2025	\$ 983.529.690	\$ 904.523	\$ 31.615.390	\$ 430.725	\$ 948.462	3,2%
2026	\$ 1.013.483.215	\$ 929.492	\$ 32.336.784	\$ 442.615	\$ 970.104	3,2%
2027	\$ 1.044.513.257	\$ 950.701	\$ 33.049.237	\$ 452.715	\$ 991.477	3,2%
		\$ 3.706.292		\$ 1.764.901	\$ 3.833.025	

*Millones de Pesos

Fuente: DANE - Cálculos OEE y CSC.

La siguiente tabla muestra el impacto sobre la producción y sobre las exportaciones para servicios:

Año	Producción	Incremento Producción (Beneficio CERT)	Exportaciones	Incremento Exportaciones (Beneficio CERT)	Costo Fiscal CERT	TAE
2021	\$ 481.390.385		\$ 4.478.563			0,9%
2022	\$ 559.334.615		\$ 6.876.046			1,2%
2023	\$ 627.682.717		\$ 6.877.165		\$ 343.858	1,1%
2024	\$ 704.486.955	\$ 226.946	\$ 6.705.708	\$ 34.386	\$ 335.285	1,0%
2025	\$ 790.401.018	\$ 221.288	\$ 7.072.388	\$ 33.529	\$ 353.619	0,9%
2026	\$ 886.815.045	\$ 233.389	\$ 7.416.496	\$ 35.362	\$ 370.825	0,8%
2027	\$ 994.989.363	\$ 244.744	\$ 7.760.491	\$ 37.082	\$ 388.025	0,8%
		\$ 926.368		\$ 140.359	\$ 1.447.754	
*Millones de Pesos						

Fuente: DANE - Cálculos OEE y CSC.

Además de los beneficios económicos (en producción y empleo), se calculó el beneficio fiscal derivado de los impuestos pagados sobre los incrementos de la producción, que para la industria se calculó sobre 13%, correspondiendo a los impuestos pagados; mientras que para los servicios correspondió al 4%. La siguiente tabla resume los beneficios y costos para un horizonte de cuatro años:

	Bienes	Servicios	Total CERT
Total Beneficio Producción	\$ 3.706.292	\$ 926.368	\$ 4.632.660
Total Beneficio Exportaciones	\$ 1.764.901	\$ 140.359	\$ 1.905.260
Total Beneficio Fiscal (Impuesto producción)	\$ 481.818	\$ 37.055	\$ 518.873
Total Costo Fiscal	\$ 3.833.025	\$ 1.447.754	\$ 5.280.779

Fuente: DANE - Cálculos OEE y CSC.

De igual manera, de acuerdo con la Matriz Insumo Producto del Banco de la Republica para los sectores industriales (S11-S32) y para los Servicios incluidos en el CERT (S37, S39, S46, S49, S51, S52, S53), los multiplicadores en la producción son en promedio de 1.67, que se descomponen en los encadenamientos intrarregionales (1,22) y los interregionales (0,45). Es decir, los efectos del aumento en la producción conllevan a un efecto multiplicador en los sectores de bienes y servicios beneficiarios del CERT, en una expansión de la demanda de bienes y servicios del 67%. El aumento de la producción de estos sectores beneficiarios del CERT se distribuye en un 22% del incremento de la demanda intrarregional y un 45% del incremento de la demanda interregional.

El análisis del Modelo de Equilibrio General Computable muestra que el beneficio del CERT como un ahorro tributario del 1% de los impuestos en la industria, tiene un impacto de un aumento en la producción del sector industrial de 0,98% y un aumento de las exportaciones de 1.4%. Mientras que el mismo efecto en los servicios generaría un aumento de 0,6% en la producción y de 0,5% en las exportaciones.

El análisis realizado mostró una relación costo/beneficio de 1.33 para el promedio de los cuatro años. Es decir, por cada millón de pesos que cuesta el CERT, el beneficio económico (producción y exportaciones) más el beneficio fiscal (impuestos sobre la nueva producción), daría un beneficio total para la economía de 1.33 millones. Además, habría un impacto sobre los encadenamientos productivos que sería de un 67%, así como una expansión de la demanda de bienes y servicios en las regiones.

De acuerdo con la sesión del CONFIS del 01 de noviembre de 2024, se recomendó revisar los beneficios del CERT por sectores, así como el uso potencial del mecanismo por empresa, y socializar con la comunidad en general el proyecto, con el fin de recoger comentarios que permitan mejorar el mecanismo. En ese sentido desde la Oficina de Estudios Económicos del MinCIT se realizaron los escenarios solicitados, donde se destaca lo siguiente:

Contando con un CERT para 5.235 subpartidas arancelarias y de acuerdo con las cifras de exportación de enero – octubre de 2024, la participación potencial en el CERT, teniendo en cuenta los sectores la encabeza el sector de Fabricación de sustancias y productos químicos con el 25,3%, seguido de Fabricación de maquinaria y equipo n.c.p. con el 11,9%, Fabricación de productos textiles con el 10,3% y Fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos con el 7%.

Por otra parte, de acuerdo con el escenario propuesto, se beneficiarían de la medida un total de 1.947 empresas, utilizando el 95,3% del cupo anual de CERT para el primer año.

Frente a la socialización del proyecto con la comunidad, se realizaron reuniones con los diferentes actores y en distintas regiones que permitieron recoger aportes importantes para la elaboración de la presente propuesta (anexo 2), en las cuales participaron el Ministerio de Hacienda, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Nacional de Planeación.

Por otra parte, teniendo en cuenta que es importante realizar un seguimiento del mecanismo para evaluar su comportamiento y cumplimiento de los objetivos propuestos, se plantea realizar la revisión del impacto y los resultados del presente decreto a los ocho (08) meses desde su entrada en vigencia por el Comité de Asuntos Aduaneros, Arancelarios y de Comercio Exterior, quien podrá recomendar su modificación o continuación en el tiempo, previo informe que deberá rendir el Viceministerio de Comercio Exterior y el Viceministerio de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

4. IMPACTO FISCAL

De acuerdo con el análisis realizado por la Subdirección de Estudios Económicos de la DIAN, en documento de fecha 16 de septiembre de 2024 (100152176 - 0525), el cálculo del costo fiscal del instrumento CERT es el siguiente:

Cálculo costo fiscal CERT de bienes.

Cuadro 1		
Estimación Costo Fiscal Reconocimiento Exportaciones de Bienes del 3%		
Concepto	Años	
	2025	2026
Valor exportado de bienes (US\$ millones)	8.058	8.615
Valor exportado de bienes (COP\$ millones)	33.673.953	36.755.064
Reconocimiento 3% de bienes (US\$ millones)	241,7	258,5
Reconocimiento 3% de bienes (COP\$ millones)	1.010.219	1.102.652

Cálculos bajo los supuestos macroeconómicos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)
Fuente: Declaraciones de exportación - formulario 600. Base Estadística certificada. SEE - DGEA - DIAN
Elaboró: Subdirección de Estudios Económicos

Se estima que el otorgamiento de un reconocimiento equivalente al 3% de las exportaciones de bienes contempladas en el proyecto de decreto generaría un costo fiscal de \$1 billón para el año 2025 y de \$1,1 billones para el año 2026, suponiendo que todos los demás factores permanezcan constantes.

Cálculo costo fiscal CERT de servicios.

Cuadro 2		
Estimación Costo Fiscal Reconocimiento Exportaciones de Servicios* del 2%		
Concepto	Años	
	2025	2026
Valor exportado de servicios (US\$ millones)	2.242	2.398
Valor exportado de servicios (COP\$ millones)	9.370.923	10.228.347
Reconocimiento 2% de servicios (US\$ millones)	44,8	48,0
Reconocimiento 2% de servicios (COP\$ millones)	187.418	204.567

Cálculos bajo los supuestos macroeconómicos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).
Fuente: Banco de la República. Estadísticas Económicas Balanza de Pagos de Servicios.
Elaboró: Coordinación de Estadística Tributaria y de Comercio Exterior. Subdirección de Estudios Económicos. DIAN.
* Los servicios seleccionados son: servicios de manufactura sobre insumos físicos pertenecientes a otros, mantenimiento y reparaciones no incluidos en otra parte, construcción, cargos por uso de la propiedad intelectual no incluidos en otra parte, servicios de telecomunicaciones, informática e información y servicios personales, culturales y recreativos.

Se estima que el costo fiscal por el otorgamiento de un reconocimiento del 2% de las exportaciones de servicios enmarcadas en el proyecto de decreto para el año 2025 sería de \$187.418 millones y de \$204.567 millones para el año 2026, respectivamente, siempre y cuando todos los demás factores permanezcan iguales.

En resumen, los cálculos de la DIAN del costo fiscal total CERT (Bienes y Servicios).

Año 2025: 1,2 billones COP.

Año 2026: 1,3 billones COP.

Total 2 años: 2,5 billones COP.

No obstante, con el fin de hacer sostenible fiscalmente la medida, se solicita un monto de 1,5 billones de pesos, distribuidos de la siguiente manera:

Año 2025: 700.000 millones COP.

Año 2026: 800.000 millones COP.

Total 2 años: 1.5 billones COP.

5. RECOMENDACIÓN

Se recomienda al CONFIS otorgar concepto favorable del costo fiscal para la implementación del certificado de reembolso tributario (CERT), establecido en la ley 7 de 1991, en los términos del proyecto de decreto.

El costo fiscal de la medida equivale a 1,5 billones COP para dos años (2025-2026).