



# ANALES DEL CONGRESO

ORGANO DE PUBLICIDAD DE LAS CAMARAS LEGISLATIVAS  
(ARTICULO 46, LEY 7ª. DE 1945)

DIRECTORES:  
CRISPIN VILLAZON DE ARMAS  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
SILVERIO SALCEDO MOSQUERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

Bogotá, martes 11 de diciembre de 1990

IMPRENTA NACIONAL  
AÑO XXXIII - No. 147  
EDICION DE 16 PAGINAS

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 150 de 1990 Cámara, número 131 de 1990 Senado, "por la cual se establece el objeto, funciones y principios de organización del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, se modifica el régimen de delegación de competencias presidenciales y se confieren unas facultades extraordinarias al Presidente de la República".

Cumplo con el honoroso encargo de rendir informe para primer debate al Proyecto de ley número 150 de 1990 Cámara, y número 131 de 1990 Senado, referente a la reestructuración del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Una vez estudiadas las ponencias presentadas en el tránsito del proyecto por la honorable Cámara de Representantes, y el pliego de modificaciones que imprimió cambios que afectaron prácticamente la totalidad del articulado del proyecto original, encuentro que el texto definitivo está de acuerdo con el objetivo de reformar y modernizar una institución que sirve de soporte al primer mandatario de la Nación en el ejercicio de las funciones y potestades que le corresponden.

Los artículos 1º y 2º del proyecto especifican el objeto y funciones del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y lo definen como un organismo de apoyo directo al Presidente, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y especialmente en el campo administrativo y de asesoría en los criterios y decisiones donde se compromete al Gobierno Nacional, sin perjuicio de las responsabilidades asignadas a otras autoridades administrativas. Además con el fin de otorgarle la flexibilidad que demanda la estructura orgánica y la gestión de los asuntos que atiende el Departamento, se establecen lineamientos para su organización administrativa, cuya naturaleza es diferente de la que se contempla ordinariamente para otros organismos directos de la administración pública nacional.

Dentro de este marco conceptual, me identifico con el principio de flexibilidad esbozado por los ponentes iniciales, honorables Representantes Víctor G. Ricardo y Rodrigo Rivera, porque considero que es clara la necesidad de establecer un régimen especial en materia presupuestal, fiscal, administrativa, y contractual, que le permita al Departamento Administrativo de la Presidencia, cumplir en forma ágil y adecuada con las funciones consagradas en el presente proyecto de ley.

De acuerdo con lo argumentado en los debates de Cámara respecto al proyecto de ley que nos ocupa, estimo relevante enfatizar en el hecho de que el citado organismo se desprenda de funciones y programas de ejecución directa, ya que aquellos y éstos pueden ser cumplidos por otras entidades de la administración pública cuya vocación institucional resulte más apropiada al efecto.

Por tratarse de un proyecto con las características antes enunciadas, y por ser el Presidente de la República el más indicado para definir los aspectos de orden jurídico y administrativo de la entidad que le sirve de soporte institucional para cumplir con su compleja labor presidencial, se justifican ampliamente las facultades extraordinarias aprobadas por la honorable Cámara de Representantes.

Por lo anterior me permito proponer: Dése primer debate al Proyecto de ley número 150 de 1990 Cámara y número 131 de 1990 Senado, "por la cual se establece el objeto, funciones y principios de organización del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, se modifica el régimen de delegación de competencias presidenciales y se confieren unas facultades extraordinarias al Presidente de la República".

Zamir Silva Amín  
Ponente.

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 125 Senado de 1990, "por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar la nomenclatura, escalas de remuneración, el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación, establecer la naturaleza de los empleos, las condiciones de ingreso, permanencia, promoción y retiro y tomar otras medidas en relación con los empleos del sector público y se dicta otra disposición".

Honorables Congressistas:

Nos es honoroso rendir ponencia respecto a las facultades extraordinarias solicitadas por el Gobierno para adoptar medidas encaminadas a modificar la estructura y remuneración de los empleados del sector público nacional, las cuales según el mismo son compatibles con las metas de crecimiento económico y las previsiones financieras para el próximo año. De tal manera que dicho aumento como lo propone el Ministro de Hacienda no vaya a dar origen a mayores efectos inflacionarios, que puedan tener repercusiones sobre los precios, afectando en este mismo sentido los niveles sociales de menores ingresos.

Para evitar el aumento de la inflación, se requiere de la participación y así lo ha planteado el Gobierno de un entendimiento y concertación entre los gremios de la producción, los sindicatos, los trabajadores, el Gobierno Nacional y desde luego, la clase política.

Un componente decisivo de la modernización de la economía colombiana es la reforma de su sector público, de tal manera que se mejore la productividad en el uso de los recursos que se asignan y además garantice la prestación eficiente de los servicios correspondientes logrando mejorar la imagen de la administración pública en beneficio de los ciudadanos.

Así mismo, el ajuste del sector público es un componente básico dentro del comportamiento de la economía, lo cual necesariamente nos lleva a preocuparnos de uno de los aspectos más relevantes como es el gasto público. Esto con el fin de plantear una disminución en el mismo y en este sentido reducir el déficit del sector, mejorando así el bienestar de todos los colombianos. Por lo tanto, es indispensable aumentar la inversión pública y ejercer verdaderos controles al gasto de funcionamiento, los cuales prácticamente han sido inexistentes hasta el momento. El Gobierno Nacional deberá emprender la ardua tarea de establecer instrumentos para tal fin, conforme lo señala la exposición de motivos presentada por el Ministro de Hacienda.

Al establecer los toques para el aumento de la masa de salarios del sector público el Gobierno pretende que éstos sean congruentes no sólo con los objetivos de la racionalización y la mejora de la eficiencia del sector público, sino también con la política anti-inflacionaria en que está empeñada la administración del Presidente Gaviria.

Según el informe del titular de la cartera de finanzas, el sector público cuenta con un exceso de burocracia, pero la mayoría de los funcionarios están mal remunerados, por lo tanto, se hace inaplazable concebir mecanismos que racionalicen el recurso humano y el gasto, teniendo un sector público mejor remunerado y con plantas de personal que se adecúen a las necesidades de las diferentes áreas de la administración.

El Gobierno Nacional igualmente solicita facultades para modificar el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleados y determinar los cargos que deben ser de libre nombramiento y remoción, y las condiciones del ingreso, permanencia y promoción del personal. Aspectos fundamentales para desarrollar un adecuado esquema de manejo de personal, dentro de un criterio moderno de eficiencia en los servicios y funciones públicas.

El proyecto de ley considera que es indispensable contar con normas más flexibles que permitan la vinculación y el ascenso en los cargos del sector público en lo relacionado con los requisitos, la nomenclatura de los mismos y las remuneraciones correspondientes.

El contenido del proyecto contempla la posibilidad de establecer sistemas especiales de retiro del servicio mediante compensación pecuniaria o mediante bonificaciones, con lo cual se eliminarían las inequidades actuales de los trabajadores del sector público frente a los demás. Estas situaciones sólo se presentarán por razones de necesidad evidente del servicio público y además le permitirán a las entidades y organismos públicos reorientar mejor las plantas y nóminas de personal.

Se debe tener en cuenta que si bien el Gobierno ha solicitado facultades para el desarrollo de estas materias, también es cierto que se ha comprometido a desarrollar una cuidadosa labor de control y fiscalización del gasto público no solamente sobre los servicios personales sino con respecto a otras erogaciones del funcionamiento, compatibles con sus necesidades reales y acordes con las metas de crecimiento económico.

Por lo expuesto anteriormente, nos permitimos proponer:

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 125 de 1990, del honorable Senado de la República.

Atentamente,

Alberto Santofimio Botero,  
Senador.

Autorizamos el anterior informé.

El Vicepresidente,

Jorge A. Sedano G.

El Secretario,

Eduardo López Villa.

Bogotá, D. E., 11 de diciembre de 1990.

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 95/90 Senado, "por la cual se modifican parcialmente los Decretos-ley 1211, 1212 y 1213 de 1990".

Honorables Senadores:

Me ha correspondido, por designación de la Presidencia de la Comisión, rendir informe para segundo debate al proyecto de la referencia, en obediencia a la variación de competencia que contempló la Ley 35 de 1990 en su artículo 13, que somete a estudio de esta célula legislativa este género de propuestas.

Resulta evidente, tal como lo pone de presente en su exposición de motivos el señor Ministro de Defensa, General Oscar Botero Restrepo, que existe una diferencia en los términos, entre el fenómeno administrativo de la inasistencia al servicio, contemplado en los decretos aludidos y que contiene un lapso de diez (10) días, para perfeccionar la causal respectiva de inasistencia y, el tipo penal de abandono de servicio contenido en el artículo 113 del Código Militar, que consagra un término de cinco (5) días, aspecto éste que ha generado indisciplina y el difícil mantenimiento de los efectivos, tales como oficiales, suboficiales y agentes de la policía; de consiguiente esta ambivalencia ha propiciado que la acción penal militar consagrada en el aludido artículo 113 del Código Penal Militar, se haga en la práctica nugatoria.

En consecuencia, distinguidos colegas, en aras de obtener la necesaria armonización de los dos (2) textos, el administrativo y el penal militar, parece apenas lógico efectuar dicha modificación, porque con ello estaremos garantizando el buen suceso en el seno de nuestras fuerzas militares y de policía.

Por lo anteriormente expuesto, me permito proponer a los honorables Senadores: Dése segundo debate al Proyecto de ley número 95/90 Senado, "por la cual se modifican parcialmente los Decretos-ley 1211, 1212 y 1213 de 1990".

De vuestra Comisión,

Alejandro González J., Senador de la República por la Circunscripción Electoral del Valle del Cauca.

# CAMARA DE REPRESENTANTES

## ORDEN DEL DIA

para la sesión ordinaria de hoy miércoles 12 de diciembre de 1990 a las 4:00 p. m.

### I

Llamada a lista de los honorables Representantes.

### II

Consideración del acta de la sesión anterior.

### III

Negocios sustanciados por la Presidencia.

### IV

Proyectos de ley para segundo debate.

Proyecto de ley número 35 Cámara de 1990, "por la cual se semi-oficializa una Fundación Universitaria con sede en Málaga (Santander)". Ponente para segundo debate el honorable Representante Carlos Ardila Ballesteros. Ponencia para primer debate Anales número 92 de 1990. Ponencia para segundo debate Anales número 141 de 1990. El proyecto está publicado en Anales número 50 de 1990. Autor del proyecto el honorable Representante Ciro Crispín Landínez.

Proyecto de ley número 152 Cámara, Senado 46 de 1990, "por medio de la cual se aprueba la convención sobre los derechos del niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989". Ponente para segundo debate la honorable Representante Lucelly García de Montoya. Ponencia para primer debate Anales número 135 de 1990. Ponencia para segundo debate Anales número 139 de 1990. El proyecto está publicado en Anales número 62 de 1990. Autor del proyecto el señor Ministro de Relaciones Exteriores doctor Luis Fernando Jaramillo Correa.

Proyecto de ley número 138 Cámara de 1990, "por medio de la cual se aprueba el Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana, suscrito en Caracas el 11 de noviembre de 1989". Ponente para segundo debate el honorable Representante Antonio Alvarez Lleras. Ponencia para primer debate Anales número 128 de 1990. Ponencia para segundo debate Anales número 137 de 1990. El proyecto está publicado en Anales número 108 de 1990. Autor del proyecto el señor Ministro de Comunicaciones, doctor Alberto Casas Santamaría.

Proyecto de ley número 147 Cámara de 1990, "por medio de la cual se honra la memoria del ilustre colombiano y ex Presidente de la República, doctor Manuel Antonio Sanclemente". Ponente para segundo debate el honorable Representante Alfonso Ortiz Bautista. Ponencia para primer debate Anales número 128 de 1990. Ponencia para segundo debate Anales número 139 de 1990. El proyecto está publicado en Anales número 109 de 1990. Autor del proyecto el honorable Representante Camilo Arturo Montenegro.

Proyecto de ley número 20 Cámara de 1990, "por la cual se autoriza la libre elección de algunos empleados oficiales y se dictan otras disposiciones". Ponente para segundo debate el honorable Representante Mario Uribe Escobar. Ponencia para primer debate Anales número 77 de 1990. Ponencia para segundo debate Anales número 141 de 1990. El proyecto está publicado en Anales número 38 de 1990. Autor del proyecto los honorables Representantes Alberto Díaz Muñoz y Luis Ignacio Guzmán Ramírez.

Proyecto de ley número 157 Cámara de 1990, "por la cual se establece el régimen de los contratos de la Nación (Ministerios y Departamentos Administrativos), los establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional y se dictan otras disposiciones". Ponente para segundo debate el honorable Representante Javier García Bejarano. Ponencia para primer debate Anales número 137 de 1990. Ponencia para segundo debate Anales número 143 de 1990. El proyecto está publicado en Anales número 143 de 1990. Autor del proyecto el señor Ministro de Obras Públicas y Transporte Juan Felipe Gaviria Gutiérrez.

### V

Citaciones concretas para la fecha.

Proposición número 123.

A la señora Ministra de Agricultura y Ganadería, doctora María del Rosario Sintés de Restrepo.

Promotores: los honorables Representantes Mariano Enrique Porrás Buitrago y Jaime Buenahora Febres-Cordero.

### CUESTIONARIO:

1º ¿Cómo se está preparando el sector que usted dirige para afrontar el reto de la apertura económica?

2º Dentro del marco de la primera pregunta, ¿cuál es la política en materia de crédito agrario, industrial y minero para los próximos cuatro años?

3º ¿A cuánto ascienden las pérdidas por los malos manejos en la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero?

4º ¿Cuáles son los planes del Instituto Colombiano para la reforma (Incora) en este campo?

5º ¿Qué está haciendo el Ministerio a su cargo para rehabilitar ecológicamente a las zonas fumigadas con químicos y venenos en la persecución a la coca y a la marihuana?

6º ¿Qué está haciendo el Ministerio a su cargo en la rehabilitación ecológica de las zonas afectadas por la explotación minera, embalses e inundaciones?

7º ¿Cuáles son los planes del Ministerio de Agricultura respecto al desarrollo de la Ganadería para los próximos cuatro años?

Este debate será transmitido por la Radiodifusora Nacional de Colombia.

Presentada a la honorable Cámara de Representantes por el honorable Representante,

Mariano Enrique Porrás Buitrago.

### VI

Lo que propongan los honorables Representantes y los señores Ministros del Despacho.

El Presidente,

HERNAN BERDUGO BERDUGO

El Primer Vicepresidente,

CIRO RAMIREZ PINZON

El Segundo Vicepresidente,

MARIO URIBE ESCOBAR

El Secretario General,

Silverio Salcedo Mosquera.

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

a los proyectos de ley números 70 y 111 Senado de 1990 (acumulados), número 172 Cámara de 1990.

"Por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se estimula el mercado accionario, se expiden normas en materia tributaria, aduanera y se dictan otras disposiciones".

Doctor

ROBERTO GALVEZ MONTEALEGRE

Presidente de la Comisión Tercera

de la honorable Cámara de Representantes.

Honorables Representantes:

Cumpliendo con el breve término otorgado por la agenda legislativa, me permito presentar ponencia para primer debate en la honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, al proyecto de ley conocido como "Reforma Tributaria" el cual ya fue aprobado por el honorable Senado de la República y corresponde

a los proyectos de ley números 70 y 111 Senado de 1990 (acumulados), y al número 172 Cámara de 1990, "por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se estimula el mercado accionario, se expiden normas en materia tributaria, aduanera y se dictan otras disposiciones".

Realmente no es posible entender en toda su dimensión el alcance de la reforma implícita en este proyecto de ley, si no se ubica dentro de un adecuado contexto histórico y se relacionan con las medidas que el Gobierno del Presidente Gaviria ha presentado a consideración del Congreso de la República en el marco de la política de apertura económica.

Esto es así, porque la situación objetiva de las finanzas del Estado, condicionan los planes de desarrollo tanto en los aspectos económicos como sociales. La política tributaria entonces se constituye en un instrumento básico para la estabilidad económica y la realización de los proyectos del Gobierno en las diferentes áreas.

Cuando la situación fiscal de un país requiere medidas tributarias, que puedan coyunturalmente afectar algunos sectores de la población, se requiere de una gran responsabilidad para afrontarlas con la decisión y entereza necesarias, ya que de no hacerlo sobrevendrían agudas crisis y procesos inflacionarios con graves repercusiones sociales; solamente conjurables para ese entonces con medidas de choque, como les ha tocado efectuar a muchos países latinoamericanos como México, Brasil, Argentina, Bolivia, etc. Sin duda, que una visión cortoplacista apoyada en consideraciones de momento o conveniencia política coyuntural, lleven a pensar a algunos que no conviene adoptar algunas medidas, sobre todo aquellas que tienen que ver con elevar los gravámenes; ello se constituiría en el más grande acto de irresponsabilidad, en que apoyando un populismo efímero conduzcamos al país a una grave crisis y una agudización del proceso inflacionario.

Por lo anterior un Congreso serio y responsable, no puede esquivar las iniciativas que en materia tributaria, pongan a su consideración el Gobierno, así ellas se conviertan en el centro de acalorados debates, movilización de intereses, de presiones y eventualmente, motivo de supuestos desgastes momentáneos ante la opinión pública, porque el país sabrá reconocer la responsabilidad y certeza de quien lo dirige, cuando el resultado de dicha política se exprese en la estabilidad económica y la ejecución de los programas de desarrollo económico y social que han prometido a los gobernados.

Es por ello, que considero de gran importancia presentar ante la honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes algunos aspectos que ilustren la discusión de los presentes proyectos y, de la importancia que los mismos tienen en el contexto de la política económica de la presente administración.

#### La Política Económica.

Recogiendo algunas experiencias anteriores, una de las principales preocupaciones del país era la de corregir los desbalances del sector externo, para lo cual, y acogiendo algunas recomendaciones de organismos internacionales principalmente en los frentes cambiario y en el manejo de importaciones, se estructuró un programa para mejorar el funcionamiento de nuestro aparato económico. El modelo de apertura, básicamente, está diseñado para superar los obstáculos estructurales al crecimiento, y asignarle al sector externo la función de ser el eje impulsor del desarrollo económico en los próximos años, aprovechando la coyuntura que se presenta en los mercados internacionales.

Las acciones del Gobierno están orientadas a modificar el frente externo, a fortalecer el sector financiero, a permitir el proceso de reconversión industrial y a mejorar la infraestructura y el transporte, de forma integral y apuntando hacia el logro de los objetivos de crecimiento y de mayor competitividad en el mercado internacional.

Por el lado del comercio exterior, conviene destacar la reducción de los controles administrativos a las importaciones, la flexibilización del régimen impositivo sobre las mismas; esto es, la reducción de aranceles y sobretasas a las importaciones, la ampliación del universo de libre importación y la eliminación de su régimen prohibitivo. Así mismo, la modernización, sistematización y fortalecimiento de la Aduana, la regionalización y simplificación del Plan Vallejo, la eliminación del control previo a las exportaciones por parte del Incomex y la adopción de un estatuto antidumping.

El fortalecimiento del sistema financiero es indispensable para cumplir las metas de modernización industrial. La ampliación de líneas de crédito disponibles en el Banco de la República para el sector industrial, el establecimiento de un régimen de emisión de bonos para extender las posibilidades de capitalización de la pequeña y mediana industria, la iniciación de un proceso de desmonte de las inversiones forzosas de los intermediarios financieros y la participación en los mercados de valores de los bancos y corporaciones financieras en pro de una banca múltiple, son algunas de las acciones que viene ejecutando la actual administración.

Como uno de los propósitos esenciales del modelo, la reconversión industrial se viene impulsando a través de algunas medidas, entre las cuales cabe destacar: la realización de diagnósticos y estudios a las necesidades de reestructuración en sectores claves de la industria, la contratación de recursos externos del orden de US\$ 1.110 millones para fortalecer en los próximos cuatro años el programa de reconversión de la base productiva; el establecimiento de un registro automático de todo contrato que implique importación de tecnología, marcas y patentes y asistencia técnica y el vuelco en la política de ciencia y tecnología con la incorporación del Instituto Nacional de Ciencias (Colciencias) al Departamento Nacional de Planeación.

De igual forma, se han tomado algunas decisiones de importancia en materia de infraestructura de transporte, como la política de descentralización de los puertos y la posibilidad de competencia del sector privado en la operación portuaria; la continuación del programa de reestructuración de la Empresa Puertos de Colombia, con recursos ya disponibles del orden de US\$ 29 millones; algunos avances significativos en la recuperación de la red vial nacional y la reestruc-

turación de los Ferrocarriles Nacionales con participación de capital privado.

Como se puede apreciar, el proceso iniciado no ha significado solamente una liberación de importaciones ni tiene un enfoque unidimensional, como lo presentan algunos de sus críticos, sino que contempla acciones en los cambios básicos, que permiten pensar con realismo que la apertura en que se ha empeñado el país, está siendo orientada dentro de una concepción integral.

La profundidad de las medidas que se están tomando, —de las cuales, muchas de ellas, están plasmadas en los proyectos de ley que actualmente cursan en el Congreso de la República, en aspectos tan esenciales como los que tienen que ver con la reforma laboral, cambiaria, financiera y, en especial, el manejo de las finanzas públicas a través de los nuevos recursos tributarios para subsanar de un lado, necesidades fiscales y de otro, el financiamiento de la vivienda de interés social propuestas en el proyecto tributario que nos ocupa—, están demostrando que la apertura es una propuesta diferente de desarrollo; que no se trata de un intento parcial o apresurado, o de un problema de internacionalizar nuestra economía para estar a la moda, o simplemente, de ceder a las presiones del Banco Mundial.

Por el contrario, las acciones dan muestra de un programa articulado e integral, con lo cual se puede o no estar de acuerdo pero que se presenta como una acción distinta para lograr el desarrollo. Es además, una alternativa pragmática, a tono con las grandes tendencias mundiales; por ello no debe ser tomada a la ligera ni ser analizada desde la estrecha perspectiva de los tradicionales encasillamientos ideológicos. Por el contrario, debe ser entendida como un proceso de largo plazo, que requerirá de ajustes y modificaciones permanentes, de acuerdo con las exigencias del mercado internacional y con las realidades nacionales.

#### Armonización en el manejo económico.

La construcción de un modelo eficiente que responda a las necesidades del bienestar colectivo, requiere de la armonización del manejo de la política macroeconómica con los instrumentos de la ejecución de la apertura. En este contexto, el Gobierno nacional viene adoptando una serie de medidas, encaminadas a controlar el reciente repunte del índice de inflación y la reducción de subsidios otorgados a ciertos bienes de consumo masivo.

Así la reducción de aranceles y de la sobretasa a las importaciones representa una rebaja real en los costos de producción industrial, que inducirá a una baja en los niveles de inflación en una cifra aproximada a los dos puntos. Pero esta reducción impositiva se deberá compensar con recursos tributarios, con el fin de controlar el déficit fiscal y la espiral inflacionaria que ello generaría. Por esto, se optó por el aumento de dos puntos al Impuesto al Valor Agregado IVA, y se extiende la cobertura de dicho impuesto a nuevos servicios.

El mayor valor a obtener por las modificaciones propuestas en el IVA asciende a \$ 157 mil millones (Cuadro 1) de los cuales \$ 64 mil millones serán transferidos a los municipios en 1991 (Cuadro 2), según lo estipulado en la Ley 12 de 1986 y, reviste particular importancia que cerca de \$ 6.400 millones serán dedicados por los municipios a la financiación de la vivienda de interés social. Acerca de los efectos que en la inflación tiene el aumento en la tarifa del IVA, la eliminación de las devoluciones para los bienes diferentes a los de exportación y la extensión del gravamen con tarifas preferenciales a nuevos servicios; ésta, no aumentará en más de 1.01% (Cuadro 3). Según las ponderaciones de los diferentes productos que hacen parte de la canasta familiar y, cuantificándolas con base en el consumo total de los hogares de la matriz insumo producto, la canasta aumentaría cerca de \$ 55 mil millones (Cuadro 4), que sumado el efecto precio que tiene la eliminación de las devoluciones y el IVA generado en el proceso de producción de los mismos productos; el efecto total del precio de la canasta no superará el 1.01%. En contraste con la reducción en el nivel de inflación (2.1%) que impone la disminución tributaria a las importaciones, conducirán a una reducción neta en el nivel de inflación cercano al 1% unidos los dos efectos.

El Gobierno Nacional estudió a conciencia los reales efectos del incremento en la tarifa del IVA. De acuerdo a la metodología empleada por el DANE, el efecto del incremento en la tarifa del IVA tiene una incidencia relativa, dependiendo de la clasificación de la canasta familiar: ingresos bajos e ingresos medios. En el primero; el grupo de mayor peso en la composición de su consumo es el de alimentos (42.58%), mientras que para el segundo equivale a 30.56%, aspecto que reviste gran importancia si se tiene en cuenta que los alimentos son bienes exentos o excluidos del IVA. Para los grupos restantes (muebles de hogar, electrodomésticos, artículos para la limpieza del hogar, vestuario, calzado, etc.) que sí están gravados con el IVA, el consumo afectado por el sector de empleados es siempre mayor factor que demuestra una menor regresividad en este gravamen. De hecho la regresividad de este impuesto ha sido ampliamente debatida. A pesar de ser un impuesto al consumo, no menos del 90% del valor de la canasta básica está excluida del gravamen. La carga teórica del IVA representa alrededor del 2.3% del ingreso del estrato más bajo y aumenta progresivamente hasta el 5.6% en los estratos de mayores ingresos. En el estrato con ingresos de un salario mínimo, la carga pasaría de 1.7% a 2.1%, (Cuadro 5). La progresividad del IVA es mayor si se tiene en cuenta que cerca del 50% de la población ocupada en el país percibe los ingresos más bajos (Cuadro 6).

Aún, los efectos de este impuesto sobre la demanda agregada van en la dirección deseable para el éxito de una política estabilizadora en el corto plazo, en especial en una situación inflacionaria como la que se presenta en los actuales momentos. De otra parte, los efectos redistributivos del impuesto son a las claras indicador de la eficiencia del tributo, medida como los resultados que sobre la demanda global tiene el aumento de las transferencias, máxime cuando gran parte de la financiación de la vivienda de interés social depende de estos recursos.

Resultaba inaplazable la adopción de una política industrial coherente que permitiera la consolidación del sector productor de bienes intermedios y de capital, que conduzca a la diversificación de la base productiva y con ello, a la ampliación de la oferta exportable y del mercado interno, logrando una mayor participación del sector manufacturero en el PIB, ganando espacio en los mercados internacionales con un mayor valor agregado nacional.

Además es necesario solventar los requerimientos de financiación de la reestructuración industrial. Por esto, el saneamiento de los capitales de nacionales en el exterior propuesto en el presente proyecto de ley y la reforma al estatuto cambiario, estimularán sin timidez alguna, la repatriación de parte de los US\$ 18 mil millones, que los colombianos conservan en cuentas en el exterior. Así mismo, los incentivos que se otorgan en este mismo proyecto, para lograr la vinculación del ahorro nacional al proceso productivo y el excepcional impulso al mercado accionario, mediante la exoneración del pago de impuestos a las utilidades generadas por la compra y venta de acciones en el mercado bursátil, constituyen trascendentales avances para el logro de las metas económicas trazadas por el presente gobierno, en el marco del nuevo modelo de desarrollo económico.

#### EL DESARROLLO INSTITUCIONAL ADUANERO FRENTE A LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

El actual proceso de modernización económica cuenta como elemento medular, con la internacionalización de la economía colombiana, la cual demanda indispensables ajustes en la gestión estatal relacionada con el Comercio Exterior.

Cuando se consideran condiciones de más profunda inserción del país en el mercado mundial, cobra especial vigencia la oportuna y adecuada atención de las actividades de tráfico mercantil exigida por una economía estructuralmente más abierta, de suerte que sin desmedro del necesario control de las operaciones, se asegure un comportamiento dinámico de los procesos de intercambio, y lo que es especialmente importante, se garantice que la racionalización del Comercio Exterior se torne irreversible mediante la adopción de medidas institucionales de carácter estructural.

El escenario que nos ofrece la experiencia internacional en términos de una racional apertura a los mercados externos, involucra ineludiblemente un sistema integrado de transporte en sus diversas modalidades, portuarias, aeroportuarias, férreas y viales en general.

Cabe anotar que el programa de internacionalización de la economía impone considerar un transporte marítimo moderno caracterizado por el manejo de cargas al granel y en contenedores, circunstancia que se viene teniendo en cuenta en el diseño de proyectos de adaptación del ferrocarril al transporte de contenedores y de conformación de un sistema de información sobre disponibilidad y ubicación de los mismos; en esta misma línea, la Dirección General Marítima y Portuaria ha aprobado recientemente un muelle público en Cartagena para uso exclusivo de contenedores. Además, se trabaja en la construcción y operación de puertos privados especializados en el manejo de graneles. En la misma perspectiva de dinamización del intercambio comercial entre Colombia y el resto del mundo, se perfila la construcción de un sistema de transporte multimodal, en el cual se destaca la construcción de puertos secos para el intercambio de carga entre los modos fluvial, carretero y férreo.

En relación con el transporte multimodal, ya se han efectuado las modificaciones pertinentes en materia de legislación comercial y se avanza en las definiciones correspondientes al régimen de seguros y la regulación de fletes, con miras a que pueda contarse con operadores únicos de carga.

Las operaciones de tráfico mercantil que se ponen al orden del día (de las cuales las mencionadas constituyen una mínima muestra) requieren de una adecuada respuesta aduanera (como es el caso de garantizar el debido control de contenedores sin que sean abiertos entre los lugares de origen y destino final) para dar cabal respuesta a las exigencias del panorama descrito, respuesta que se encuentra vinculada a la adopción de ajustes de estructura organizacional y de planta de personal, máxime si se tiene en cuenta que la actual flexibilización en el manejo de las importaciones impone la aplicación de diversas medidas de control de prácticas ilegales; y tales medidas incluyen el fortalecimiento técnico y operativo de la Aduana encuadrado en una organización administrativa desarrollada y en una profesionalización creciente del servicio aduanero.

El horizonte que hoy se le abre a nuestra economía exige, en suma, que la institución aduanera entre en una nueva fase que la ponga a la altura de los requerimientos del comercio mundial, modernizándola, racionalizando su gestión, optimizando su estructura y planta de personal, de suerte que la prestación del servicio aduanero se guíe por la aplicación de criterios cada vez más exigentes de eficiencia operativa. A todo esto apunta la reestructuración orientada al fortalecimiento institucional de un servicio que es esencial como parte

de las condiciones de posibilidad de la estrategia trazada en términos de internacionalización de la economía colombiana; en ausencia de dicho fortalecimiento, difícilmente se pueden consolidar los correspondientes programas en curso.

En el marco mencionado, en el proyecto de ley se contempla la adopción de un régimen disciplinario drástico y ágil que posibilite conjurar de manera oportuna y eficaz situaciones de corrupción vinculadas a irregularidades que se cometan por parte de funcionarios que forman parte del servicio aduanero.

Además, se plantea la tecnificación y profesionalización del servicio mediante la implantación y desarrollo de una carrera aduanera con líneas de promoción definidas en términos de calificación y desempeño de sus miembros, a través de la aplicación permanente de mecanismos de evaluación individual y colectiva, tanto de la disposición y rendimiento como de la gestión propiamente dicha; y para impulsar de forma tangible elevaciones de productividad, se propone la constitución de un Fondo de Gestión Aduanera, con cargo al cual se financien estímulos de carácter financiero orientados a reconocer de forma efectiva el rendimiento de los funcionarios que realmente mejoren su desempeño.

De otra parte, se incluye la definición jurídica de mercancías almacenadas en el Fondo Rotatorio de Aduanas sin que haya sido posible determinar su situación legal; se incluye también la adopción de mecanismos que posibiliten el saneamiento de mercancías cuya permanencia en el país se encuentre visada por irregularidades de índole aduanera, mecanismos que apuntan a un corte a partir del cual se proyecte generalizadamente la previsión y control de infracciones aduaneras.

#### LA DESJUDICIALIZACIÓN DEL CONTRABANDO

El contrabando constituye un fenómeno cuyo acaecimiento reviste características fundamentalmente económicas y como tal debe ser examinado si se pretende abordarlo de manera realista y eficaz. Tal consideración ha sido puesta de presente en investigaciones realizadas sobre la materia, tal como ha ocurrido en el trabajo adelantado al respecto por parte de Fedesarrollo y Fenalco ("una política nueva para combatir el contrabando. Visión macroeconómica del problema" 1981). Estas instituciones han señalado:

"... resulta difícil evitar el contrabando cuando se trata de dar una protección excesivamente alta a la industria pues en ese caso el comercio ilegal se vuelve muy rentable".

El trabajo mencionado profundizó en el aspecto de la rentabilidad del contrabando, estableciendo que por el lado de los costos, además del costo de adquisición del bien en el exterior, existen costos relativos al transporte, al diferencial entre el dólar oficial y el negro, al diferencial entre tasas de interés internas y externas, y al riesgo de decomiso; mientras que, por otra parte, los beneficios están determinados fundamentalmente por el nivel de protección arancelario y para-arancelario. Con base en estos dos elementos, se ha establecido que una política anticorabando realista debería llevar los sobrecostos de las importaciones ilegales a niveles equivalentes al del arancel efectivo.

Para ello se debe actuar sobre las dos variables que determinan la rentabilidad. Por el lado de los beneficios, la política de apertura económica contiene elementos que desestiman los márgenes del contrabando (rebaña de aranceles e impuestos, liberación de importaciones, disminución de restricciones a los flujos comerciales, etc.). Por el lado de los costos, el factor "riesgo del contrabandista" se puede hacer más oneroso si se logra mejorar la eficacia de los instrumentos de prevención y represión del fenómeno, pues en la actualidad, aunque la actividad del contrabando está catalogada en la ley colombiana como un delito, puede afirmarse que el "riesgo judicial" del contrabando es prácticamente nulo.

En efecto, un estudio presentado en el Congreso Nacional de Fenalco (1988) señalaba que según datos del Tribunal Superior de Aduanas, en julio de 1987 había 28.000 procesos de estudio y sólo 28 casos culminaron en condena para los procesados, es decir el 0.1%.

Ante esta situación, y considerando las características fundamentalmente económicas intrínsecas a la actividad del contrabando, en el proyecto de ley puesto a consideración del Congreso se ha propuesto su desjudicialización, para adoptar en lugar de ello un esquema preventivo y sancionatorio de carácter administrativo, que le permita al Estado actuar con celeridad y contundencia; de manera que el "riesgo del contrabandista" (decomiso, multas pecuniarias, cierre de establecimientos, participación a denunciantes, etc.) se convierta en un considerable factor de costo.

Tal política se inscribe a nivel mundial en la tendencia contemporánea de desjudicializar infracciones como la examinada, tendencia que se manifiesta en los distintos países al optarse preferentemente por sanciones de carácter pecuniario, así como en el más reciente desarrollo legislativo de Estados como el italiano y el chileno, el cual en forma ostensible ha evolucionado hacia la desjudicialización del contrabando. Más aún, incluso una entidad tan eminente como la Asociación Internacional de Derecho Penal, en su XIII Congreso, celebrado recientemente, concluyó:

"2. El Derecho Penal constituye solamente una de las medidas para regular la vida económica, y para sancionar la violación de las reglas económicas... desempeña un papel subsidiario".

4. Normalmente debería fomentarse la introducción de medios administrativos y civiles (mercantiles) antes de incriminar determinados actos u omisiones perjudiciales para la vida económica.

(Recomendaciones del XIII Congreso de la Asociación Internacional de Derecho Penal sobre "el concepto y los principios fundamentales del Derecho Penal Económico y de la Empresa" El Cairo 1984).

Ahora bien, como quiera que una de las funciones legalmente previstas para la pena es la preventiva, resulta pertinente considerar brevemente la eficacia del régimen penal, a partir de los resultados de su aplicación. Para tal efecto, la información obtenida mediante "muestreos", arrojó datos suficientemente ilustrativos sobre la situación respectiva.

Se ha establecido que en 1987, durante el lapso de siete meses, siete (7) juzgados Superiores de Aduana que fueron objeto de visita (cuatro en Bogotá, dos en Medellín y uno en Cartagena), habían proferido 91 sentencias condenatorias, lo cual arrojó un promedio inferior a dos sentencias mensuales por juzgado. Se encontró además, que sólo dos personas se hallaban purgando la pena impuesta y que el resto de sancionados habían sido favorecidos con el subrogado de la condena de ejecución condicional, beneficio que implica la libertad para el condenado.

Para el mismo lapso, se estableció que en doce (12) Juzgados de Distrito Penal Aduanero (cuatro en Bogotá, tres en Medellín, tres en Buenaventura y dos en Cartagena) habían sido preferidas 52 sentencias condenatorias, sin que ninguna persona se encontrara pagando o purgando la pena.

De otro lado, en encuesta practicada durante la primera semana de julio de 1989 en los Juzgados de Instrucción Penal Aduanera, de Distrito Penal Aduanero y Superiores de Aduana, así como en el Tribunal Superior de Aduanas, en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla no se encontró ninguna persona privada efectivamente de la libertad por sentencia condenatoria por delito de contrabando.

Respecto de la privación provisional de la libertad, en 1987 se encontró que quince (15) Juzgados de Instrucción Penal Aduanera (nueve en Bogotá, tres en Medellín, 2 en Buenaventura y uno en Cartagena), solamente 13 personas se encontraban en centros carcelarios. Es de anotar que en tan sólo 9 de dichos Juzgados venían tramitándose más de 1.550 procesos.

En una nueva visita practicada en la primera semana de julio de 1989 a los Juzgados de las ciudades que acababan de mencionarse se estableció que sólo 5 personas se hallaban privadas provisionalmente de la libertad.

Por su parte, el Tribunal Superior de Aduanas informa (comunicación de octubre 19/90, dirigida a la Comisión Tercera del Senado) que para el período comprendido entre el 1º de julio de 1987 y el 6 de octubre de 1989, de un total de 21.345 procesos, culminaron con "cesaciones, de procedimiento", 19.820 expedientes (93%), se proferieron 414 sentencias absolutorias (2%) y se dictaron 1.111 sentencias condenatorias (5%).

Esta precariedad de resultados no es simplemente imputable a ineficiencia de los despachos judiciales, toda vez que la gama sancionatoria consagrada en el actual régimen penal aduanero contempla 39 modalidades de hechos punibles, nueve de los cuales prevén medidas de aseguramiento privativas de la libertad, y de éstas, tres gozan de excarcelación; de suerte que sólo para seis de las 39 modalidades se establece detención física, mientras que las 33 restantes no dan lugar a detención en el transcurso del proceso.

Además, para la totalidad de los delitos se hace posible la aplicación de la condena de ejecución condicional. Es de destacar que no hay pena de multa para ninguno de los 36 delitos considerados en el estatuto vigente; ésta se reserva para las tres modalidades contravenionales.

Corrobora dramáticamente todo lo anterior la situación informada por la Dirección General de Prisiones para julio de 1990, según la cual el número de personas privadas de la libertad por cuenta de infracciones al Estatuto Penal Aduanero, era tan sólo de 4 personas condenadas y 6 personas detenidas precautelativamente, pese a que fueron proferidas 1.111 sentencias condenatorias entre julio de 1987 y octubre de 1989.

Hechas estas precisiones, es de señalar que la información indicada es suficientemente ilustrativa para inferir que en el país muy pocas personas son condenadas por hechos punibles aduaneros, y de éstas sólo en un número ínfimo se encuentran privadas de la libertad en cumplimiento de penas impuestas por contrabando.

Si a todo lo anterior se suma el hecho de que la duración real del proceso supera apreciablemente su duración legal máxima, termina configurándose una situación que no sólo adolece de prolongada incertidumbre y retraso en su definición, sino que además, a la postre, termina por ofrecer un magro resultado que va en contra de una de las funciones primordiales de la pena, la preventiva, toda vez que el esquema judicial en estos casos carece de fuerza intimidatoria, lo cual se traduce en muy bajos niveles de riesgo subjetivo para el potencial infractor, máxime si se tiene en cuenta que el modelo actual no vulnera el patrimonio de los delincuentes; todo lo cual deja sin base real el presunto efecto disuasivo de los textos punitivos, dada su patente ineficacia. Se evidencia así una crisis originada en la pérdida de finalidad

de la pena, ya que ésta es de alguna utilidad en tanto logra impedir, a través de su aplicación, que otros hechos similares se produzcan en el futuro.

Así, se incluye en el proyecto un conjunto integrado de medidas tendientes a despejar el ámbito de la administración aduanera de situaciones anómalas que entorpecen su cabal desempeño. Tal es el caso de la indefinición jurídica de mercancías abandonadas en el Fondo Rotatorio de Aduanas; la ausencia de políticas audaces de promoción del cumplimiento voluntario de la obligación Tributaria, con miras a hacer más transparente el ulterior espacio de control; y la dispersión de bases gravables y regímenes que impide tratamientos adecuados para importaciones temporales, leasing y equipajes de viajeros, dada la variedad de gravámenes que recaen sobre los bienes importados.

En suma, el cuadro que se ofrece corresponde a un sistema estructurado de previsiones normativas que se orienta hacia el desarrollo y perfeccionamiento de la gestión aduanera, incluida la adopción de un severo y eficaz régimen disciplinario, de una carrera aduanera profesionalizante y de un marco financiero administrativo que posibilite enfrentar los desafíos de un comercio exterior dinámico de creciente expansión y complejidad.

#### REFORMAS AL SISTEMA TRIBUTARIO ENTRE 1970 Y 1988

Como se ha podido apreciar en el período comprendido entre los años 1970 al 1988, el sistema tributario ha sido objeto de significativas modificaciones que han contribuido a desarrollar un régimen impositivo acorde a las necesidades del país.

Podemos notar que se han dado transformaciones sustanciales que requieren continuidad, ya que al analizar el comportamiento fiscal del período antes mencionado se puede concluir que el aumento en el recaudo en sus diferentes etapas, es producto de una dinámica en la eficiencia y modernización del Estado.

Lo anterior se ha verificado en los progresos adquiridos en los años objeto de las reformas mencionadas, los cuales se reseñan a continuación.

#### LA PRIMERA REFORMA: 1974

El inicio de los años setenta reflejó para la economía colombiana resultados positivos de crecimiento; así, mientras el PIB crecía al 6.2%, el producto industrial estaba por encima del 6.3%. En 1972 el sector manufacturero ya llegaba al 10.7%, y la actividad agropecuaria arrojaba tasas de crecimiento del 7.8%. Las exportaciones menores, representadas principalmente por las de origen industrial y agropecuario, se incrementaron inclusive por encima del valor de las ventas de café de 1974, impulsando en forma considerable la economía.

De todas formas no dejó de hacerse presente un alto nivel inflacionario el cual, aunado a un déficit fiscal que se incrementaba rápidamente (llegando a ser equivalente al 2% del PIB de 1972), obligaba a adoptar medidas de control inmersas en los Programas de Estabilización de la Economía.

La inflación era explicada por el aumento del circulante en el medio. Este incremento era a su vez justificado en la necesidad de financiamiento del déficit, el cual se originaba en mesurados aumentos del gasto público al tiempo que los ingresos de la Nación aumentaban a menor ritmo. Los ingresos tributarios, exceptuando la Cuenta Especial de Cambios, disminuían su participación en los ingresos corrientes del Gobierno; en 1970 éstos representaban el 89%, en tanto que para 1974 representaban 85%.

La pérdida de elasticidad de los impuestos directos, que venían disminuyendo su participación en los ingresos tributarios, llevó al deterioro de éstos últimos. La representación de los impuestos directos en los ingresos tributarios pasó de un 50% en 1970 a 41% en 1974. Las cuantiosas exenciones que venían practicándose desde 1961, y los nuevos beneficios a las rentas mixtas que se establecieron en 1972, causaron una disminución bastante notoria en los recaudos por impuesto de renta y complementarios.

Así, en los años sesenta la permisibilidad de elevadas exenciones a las ganancias de capital incentivó el fenómeno de la evasión. Esto llevó a que los impuestos directos disminuyeran su elasticidad, la cual pasó de 0.9 en 1971 a únicamente 0.5 en 1973. (Véase cuadro 7).

El mandato del doctor López Michelsen tuvo gran acogida en su propuesta de llevar a cabo la reforma al sistema tributario. La realización de esta reforma se ha considerado una de las de mayor trascendencia de las efectuadas en el país, pues no solamente reunía los requisitos mínimos de un buen sistema tributario, sino que además surgía como algo nuevo en la concepción del sistema impositivo de esos años.

Dentro de las principales modificaciones realizadas a través de la reforma, se introdujo una nueva regulación del impuesto de renta y patrimonio, así como al de ventas y al de sobrecargos a las importaciones.

Los principales objetivos de la reforma de 1974 se pueden sintetizar en dos puntos:

a) Incrementar en forma sustancial los ingresos tributarios, de tal manera que ayudaran a subsanar el déficit fiscal e igualmente

garantizaran un buen nivel de ingresos que hicieran factible ejecutar inversiones especialmente de los sectores menos favorecidos, incluidos en el programa gubernamental;

b) Buscar un nuevo sistema impositivo, más progresivo y equitativo que el existente hasta el momento.

Las modificaciones realizadas al régimen de impuesto de renta y complementarios tenían como objeto lograr que este impuesto fuese más progresivo. Lo anterior debía lograrse al disminuir el tributo a los estratos de ingresos bajos, al tiempo que se aumentaba a los de ingresos altos, así como a las rentas mixtas.

Las disposiciones tomadas para cumplir estos objetivos fueron las siguientes:

a) El sistema de exenciones que existía hasta ese momento, fue cambiado por un sistema de descuentos tributarios. Estos descuentos eran generales y no consideraban el nivel de ingreso de quien tributaba. Así por ejemplo, un descuento de \$ 1.000 por el contribuyente, \$ 1.000 por su cónyuge y \$ 500 por cada hijo;

b) Las tasas impositivas para las personas naturales de altos ingresos fueron aumentadas. La tasa máxima marginal se elevó de 52% a 56%;

c) Las exoneraciones para las rentas de capital fueron disminuidas. Así por ejemplo, la máxima exención a las rentas derivadas de la inversión en UPAC se fijó en 8%;

d) Se produjeron cambios en la imposición a las ganancias de capital. La nueva reglamentación hacía que los ingresos extraordinarios se vieran menos gravados que las rentas de carácter ordinario. Esto se vio claramente en el gravamen que causaría la ganancia ocasional, el cual llegaba a ser 10% menor que la tasa marginal que correspondía a la renta líquida que declaraba el contribuyente;

e) Se aumentó la cobertura del régimen de renta presuntiva del 8% sobre el patrimonio. Esta medida perseguía disminuir los niveles de evasión;

f) Se estableció la tarifa única del 40% tanto para las sociedades extranjeras como para las sociedades anónimas, en tanto que las sociedades limitadas se regirían con la tarifa del 20%.

La estructura del impuesto sobre las ventas continuó siendo la misma, y el impuesto sobre el valor agregado siguió rigiendo para el sector manufacturero. Sin embargo, las tarifas diferenciales observaron variaciones importantes.

La mayor parte de los bienes sobre los que se causaba gravamen en el momento de las ventas tendrían tasas impositivas del 15% y 6%. Los productos más beneficiados con la reforma fueron los productos alimenticios, insumos agropecuarios, drogas y maquinaria agrícola, pues la mayor parte de ellos fueron incluidos en la lista de exentos. Los productos más demandados por los estratos medios y altos, como son los licores, automóviles, joyas, etc., pasaron a la tarifa del 35%.

#### Efectos de la Reforma Tributaria.

El primer resultado visible de esta reforma fue el incremento de los ingresos tributarios, el cual alcanzó un nivel de 48.3% con relación al año inmediatamente anterior. La participación de los impuestos directos en los tributos de la Nación se incrementó de 41% en 1974 a 45% en 1975. Dentro de éstos, el impuesto de renta y complementarios aumentó alrededor de 69% en el mismo año, teniendo en cuenta que para ello contribuyó la amnistía de intereses y mora, por un monto aproximado de \$ 600 millones.

Otro efecto de considerable importancia se vio en los impuestos indirectos, y en especial en el de ventas que pasó a ocupar el segundo lugar en los ingresos tributarios de la Nación; así, se recaudó aproximadamente \$ 7.700 millones por este concepto en 1975, lo que significó un avance de 96.7% en este tipo de impuesto.

En el segundo quinquenio de los años setenta se inicia un descenso paulatino en el recaudo tributario y principalmente en los impuestos directos. El descenso de la participación en los ingresos tributarios del gravamen de renta y complementarios fue bastante notorio, pues de 40.4% en 1976 pasó a 37.8% en 1977 y a 35.6% en 1978. (Cuadro 4). El origen de este decaimiento de los impuestos directos, se imputaba entre otras cosas a:

—Disminución de tarifas a sociedades anónimas, en virtud de la ley de alivio tributario de 1975, que dejó ver sus efectos en el siguiente año. Se propiciaron descuentos hasta del 8% del impuesto a cargo en sociedades que contribuían con el mayor volumen dentro del recaudo total. La tasa impositiva de las sociedades anónimas se redujo al 36.8%.

—El efecto de la reforma tributaria de 1974 fue momentáneo, pues tan sólo duró el año siguiente de su instauración. Para 1976 el descenso en el tributo se hizo fehaciente al encontrar los contribuyentes la forma de asimilarse a las nuevas normas, de tal manera que no les fue difícil encontrar instrumentos contables con los cuales podían ocultar sus ingresos y hacerse a unos beneficios objeto de los vacíos en la ley.

La renta presuntiva se vio abocada a un resultado poco efectivo que ya se preveía en los mismos contribuyentes. Así, el recaudo de 1975, era reflejo de un acomodamiento contable del patrimonio y deudas que habían sido declarados en 1974, con lo cual se disminuía el efecto de la reforma. Esto se debió a que el patrimonio a diciembre de 1973 sobre el cual se aplicaría la presuntiva en 1974, ya había sido declarado, dejando así tiempo al tributante para acomodarse durante este año y parte del siguiente, la nueva base gravable.

—La falta de fortaleza de la Administración de Impuestos Nacionales se sumó a las anteriores razones que llevaron al debilitamiento del recaudo de los impuestos directos, pues no lograba controlar la elusión y la evasión tributaria. Esta debilidad estructural se veía en la mínima capacidad de revisión de declaraciones, pues el proceso de selección hacía dispendioso el procedimiento, empeorando la situación. Así mismo, las pruebas llegaban a constituirse tan sólo en la contabilización formal de contribuyentes, con lo cual el régimen de sanciones no era equitativo.

Era muy poco probable llegar al proceso de auditaje, y en muchos de los casos, de resultar alguna liquidación, solamente con la utilización del recurso tributario se ratificaba la liquidación privada debido tanto a la prescripción estricta como a la figura de silencio administrativo positivo.

Esta debilidad se continuó hasta 1982 (véanse cuadros 7 y 8). La imposición de nuevas normas entre 1977 y 1979, llamadas comúnmente contrarreformas, ayudaron a desmontar las bases tributarias.

Aunque estas normas se introdujeron con el propósito de rectificar las anomalías producto de la inflación sobre las tablas impositivas y los descuentos tributarios, también introdujeron algunas exoneraciones preferenciales a las sociedades, así por ejemplo en caso de invertir en sociedades anónimas abiertas, se daría una exención hasta del 20% del excedente de su renta presuntiva; también se concedería la exención de la totalidad del impuesto de ganancias ocasionales en caso de que la ganancia obtenida por la venta de los activos se volviera a invertir en la misma empresa o en bonos del Gobierno.

Se podría decir que las variaciones a la tributación de ganancias ocasionales de 1979 acabaron por debilitar la base gravable de este impuesto. La tarifa disminuyó hasta equivaler al 50% de la renta gravable ordinaria, incentivando a los contribuyentes a convertir rentas ordinarias en ganancias ocasionales para así eludir o en muchos casos evadir el impuesto. Además se dieron mayores exenciones para el impuesto sucesoral y de donaciones, y se concedieron importantes descuentos individuales.

Durante el periodo 1977-1982, la tributación de las operaciones de comercio exterior llegó a ser mucho más representativo que la tributación de actividades internas. En los años 1981 y 1982 el recaudo por impuesto de renta participaba con menos del 27% de los ingresos tributarios totales; y su participación en el PIB fue de 2.8% en 1981 y 2.7% en 1982, la más baja desde 1970 (cuadro 8).

En forma opuesta la Cuenta Especial de Cambios, CEC, reportó utilidades que para 1971 representaron el 5.9% del recaudo tributario y para 1981 ya llegaba esta tasa al 26%, participación superior a la de los impuestos directos.

#### LAS REFORMAS INTRODUCIDAS EN 1982 Y 1983

En los años ochenta el comportamiento económico general se inició con un panorama poco alentador. El déficit comercial en el sector externo, factores asociados a la estructura del sector industrial, la pérdida de reservas internacionales, así como importantes desequilibrios en las finanzas de la Nación y en el sector de intermediación financiera, fueron algunas de las causas que propiciaron una tendencia recesiva en la demanda interna.

Al inicio de esta década se presentó una desaceleración del crecimiento real del Producto Interno Bruto, pues pasó de 4.1% en 1980 a 0.9% en 1982. Para este último año la recesión se hizo más notoria y el PIB industrial se disminuyó ostensiblemente presentando tasas reales de crecimiento negativas de -2.6% y -1.4% en 1981 y 1982 respectivamente.

Entre 1981 y 1984 la balanza de pagos se deterioró al tiempo que las reservas internacionales cayeron de US\$ 5.630 millones a US\$ 1.795.5 millones. Esto fue resultado del deterioro de los términos de intercambio y el incremento en las tasas internacionales de interés, entre otras.

Lo anterior, aunado a los programas de ajuste instaurados en los países vecinos llevó a un efecto negativo en el comportamiento de las exportaciones menores, las cuales se vieron disminuidas aproximadamente 25% en 1983, sin recuperar en los años siguientes los niveles de inicios de los ochenta. Los flujos de capital también disminuyeron, influenciados por un movimiento restringido de mercado financiero internacional.

En medio de las características ya descritas sumadas al proceso inflacionario que venía de años atrás, el gobierno de turno implantó medidas dirigidas a corregir dicho proceso, así como a reactivar la economía que en ese momento atravesaba por una etapa recesiva.

El objetivo principal de esta reforma era solucionar el déficit fiscal que se presentaba en estos años. Este déficit para el sector consolidado llegaba a representar el 6% del Producto Interno Bruto en 1982. Se buscaba por lo tanto lograr mayores niveles de excedente entre los recaudos de la Nación y los gastos de funcionamiento, para dar a estos recursos una orientación mayor hacia la inversión social. La existencia de este déficit fiscal había sido la razón expuesta por la cual una política monetaria restrictiva no era eficaz para lograr una reactivación de la actividad económica, ni para lograr un control de los niveles inflacionarios presentes en el momento.

La Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable gran parte de los decretos contenidos en la declaración de emergencia económica. El Presidente Betancur acudió entonces a presentar estos decretos al Con-

greso de la República, los cuales se transformaron en las Leyes 9ª y 14 de 1983.

Las principales variaciones del sistema tributario colombiano hacen parte de la Ley 9ª y las modificaciones a esta estructura departamental y municipal, tanto tributaria como financiera estuvo regida por la Ley 14.

Las normas comprendidas en esta reforma, contemplaban como mecanismos principales para solucionar el problema fiscal existente en el momento, la ampliación de la base tributaria, la reducción de los tributos a las personas de ingresos medios y bajos, el mejoramiento de la estructura impositiva del gravamen a la renta y el logro de una mayor flexibilidad del sistema impositivo que le permitiera corregirlo del proceso inflacionario. De otra parte se pretendió dar incentivos tributarios dirigidos a ampliar la capitalización y lograr mayor democratización de las sociedades anónimas.

Entre las normas introducidas por esta reforma se pueden destacar las siguientes:

— Con el propósito de compensar los efectos que el fenómeno inflacionario causa sobre las tasas impositivas de los diferentes niveles de ingreso, se disminuyó la tarifa del impuesto sobre la renta. Así la tarifa mínima se redujo de 10% a 5%, en tanto que la máxima pasó de 56% a 49%. Además la tarifa sobre patrimonio disminuyó de 2.5% a 1.8% (ver cuadro 9).

— Se otorgaron mayores descuentos a los dividendos percibidos por los accionistas de sociedades anónimas. Además, se concedió el descuento de 8% a aquellas sociedades anónimas que a través de emisión de nuevas acciones aumentaran su capital suscrito. Esto buscaba aliviar la doble tributación y simultáneamente incentivar la democratización de la sociedad anónima.

— Se estableció la presunción del 2% de los ingresos netos; igualmente se impidió la conversión de rentas ordinarias a ganancias ocasionales, en tanto que se introdujo un sistema de actualización automático de los avalúos catastrales.

La tasa impositiva a la renta de sociedades limitadas se disminuyó de 20% a 18%, para compensar las consecuencias de la presunción de renta.

— Se dio autorización a las personas naturales para corregir por inflación en forma parcial los ingresos provenientes de rendimientos financieros.

— Se amplió de manera general el sistema de retenciones y anticipos.

— Se prohibió disminuir las rentas de trabajo a través de pérdidas de otras actividades, buscando con esto disminuir la evasión. Se establecieron algunos procedimientos y se implantó una amnistía de patrimonios.

Posteriormente el Gobierno mediante el Decreto 3541 de 1983 y haciendo acopio de la Ley 9ª de 1983 generalizó el impuesto a las ventas a las etapas de comercialización y distribución. Para ello se concedió una amnistía de inventarios, y el nuevo sistema comenzó a funcionar el 1º de enero de 1984.

Con la Ley 50 de 1984 se introdujo la sobretasa del 8% a las importaciones, así como el incremento del 50% en la tarifa del impuesto de timbre.

#### Efectos de la reforma 1982-1983.

El objetivo ya señalado de aumentar el recaudo como solución al problema del déficit fiscal se logró. Así por ejemplo la participación del impuesto de renta con relación al producto se incrementó al 3.3% en 1983, sin embargo en 1984 volvió a debilitarse, recuperándose en 1985, cuando representó nuevamente 3.3% del producto. En términos reales estos recaudos crecieron 26.6% en 1983, pero sólo 9.6% en 1985.

Los impuestos indirectos reportaron los mayores recaudos de la Nación, 60% del recaudo provenía de los impuestos indirectos, y su peso en el PIB se incrementó en forma ágil (véase Cuadro 8). Los recaudos reales logrados por concepto de impuesto sobre las ventas se incrementaron en más del 24% para 1984 y 1985. Esto como resultado del nuevo régimen, que aumentó el número de responsables del impuesto, amplió la base tributaria, adoptó una tasa impositiva general de 10% y tasas diferenciales de 20% y 35% para bienes suntuarios.

#### LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1986

El sistema tributario que operaba antes de 1986 permitía tasas impositivas elevadas y grandes índices de evasión que aumentaban aún más la carga impositiva de quienes sí declaraban y pagaban los tributos. De otra parte el sistema padecía de deficiencias en su concepción, además de ser poco coherente, complejo e inequitativo como consecuencia unas veces de la urgencia de sanear el sistema impositivo, y otras de la aplicación de contrarreformas y alivios fiscales. Únicamente la reforma de 1974 consideró de forma integral el sistema impositivo de renta; pues las demás medidas tan sólo variaron tasas, incrementaron presunciones de renta, realizaron ajustes parciales y aumentaron algunos impuestos indirectos, pero sin considerar en forma integral la legislación.

Anteriormente a 1986, las sociedades anónimas y limitadas recibían un tratamiento tributario diferente incumpliendo así con el principio de neutralidad de un sistema impositivo; lo mismo ocurría con las rentas de socios de diferentes sociedades. Como resultado de esto se favorecía una forma de asociación frente a otra. El incumpli-

miento del principio de neutralidad se veía además en la discriminación entre intereses y dividendos; los primeros podían ser deducidos, cosa que no ocurría con los segundos. Una de las razones del alto endeudamiento alcanzado por las sociedades anónimas puede atribuirse a esta discriminación tributaria, la cual propiciaba una baja en la emisión de acciones como fuente de financiamiento, pues existía una doble tributación para quienes acudían al mercado accionario.

En la sociedad limitada el impuesto socio-sociedad podía alcanzar el 58%, y en las anónimas el 63%, esto sin adicionar el anticipo que elevaría aún más este gravamen (cuadro 10).

Las rentas de trabajo se encontraban en desventaja frente a las de capital, ya que las retenciones sobre salarios se imponían a niveles relativamente bajos y sólo el 30% del salario mínimo vigente para 1985 y 1986 estaba exento de retención en la fuente. Además las rentas de trabajo tributan al momento de causarse el ingreso, mientras que las de capital difieren el pago de tributo en más de un año, puesto que liquidan sobre las utilidades del año anterior posibilitando el ocultamiento contable de los ingresos efectivos. La tributación de las rentas de trabajo también permitía inequidad a través de la existencia de rentas exentas a los gastos de representación.

Las ganancias ocasionales tenían una tributación muy baja gracias a la posibilidad de capitalización y reinversión a través de bonos. Este tratamiento preferencial inducía a encubrir las rentas ordinarias como ganancias ocasionales.

El sistema procedimental y en general la administración tributaria era considerado ineficiente, representando para el Estado costos elevados. Los distintos problemas presentados en los sistemas de fiscalización y cobranzas, hacían ver aún más la necesidad de modificar la Administración Tributaria.

Los objetivos planteados con la reforma tributaria de 1986-1988 eran dos: En primer lugar se buscaba corregir las irregularidades antes descritas del sistema tributario, para de esta manera lograr recursos que puedan dirigirse a estimular la economía. En segundo lugar se buscaba a través del sistema tributario colaborar con las políticas de capitalización empresarial y generación de ahorro.

— Las principales modificaciones al tributo sobre la renta se vieron plasmadas en la Ley 75 de 1986, las cuales contemplan entre otras:

Ampliación de la base tributaria, para lo cual se eliminaron algunas deducciones, exenciones y descuentos tributarios; se eliminó además la cesión de rentas de trabajo y las deducciones por intereses y corrección monetaria en la compra de vivienda.

Reducción de la tarifa máxima a las personas naturales de 49% a 30%. Además se exoneró de impuestos los ingresos bajos.

Implantación de una tabla única de retención en la fuente para los asalariados no obligados a declarar. Así mismo se redujo los porcentajes a retener.

Unificación de tarifas aplicables a los diferentes tipos de asociación. De esta forma el impuesto recuperó neutralidad, con el establecimiento de esta tarifa (33% en 1986, 32% en 1987, 31% en 1988 y 30% en 1989 y siguientes).

Eliminación de la doble tributación, al suspender el tributo en cabeza del socio y accionista, cuando éste recayera en cabeza de la sociedad.

Se reformó el impuesto a las ganancias ocasionales, imposibilitando la reinversión y capitalización de las mismas, evitando así el traslado de rentas ordinarias a ganancias ocasionales.

Eliminación progresiva de la deducción del componente inflacionario para los intereses, costos y gastos financieros (10% en 1986 y en forma progresiva hasta 100% en 1995).

— Como complemento a esta reforma del impuesto de renta, se dispuso una serie de medidas en 1988, para implantar el ajuste integral por inflación que comenzará a regir a partir de 1992. Con esta medida se busca que los contribuyentes ajusten los costos de los activos fijos en el porcentaje de la inflación acumulada entre los meses de octubre del año gravable y el inmediatamente anterior. Para los activos depreciables las provisiones por depreciación y/o amortización se deberán efectuar una vez ajustado el costo de los activos. La aplicación del ajuste por inflación corrigen por lo tanto las distorsiones que se causaban antes con el método de los costos históricos.

Con la disminución del impuesto de remesas (a 25% en 1988 y a 20% a partir de 1989) se redujo la tributación de la inversión extranjera de 52% a 44% (D. 925/88). Para 1988 se excluyó de impuesto de patrimonio a los primeros \$ 10 millones que correspondan a casa de habitación, impuesto que desaparecerá totalmente en 1992.

Con el Decreto 624/89 se expidió el estatuto tributario de los impuestos administrados por la DIN.

— Con el Decreto-ley 2503/87 se instauró un nuevo procedimiento tributario, buscando simplificar la legislación tributaria y los trámites respectivos, además consideró una reestructuración de la administración de impuestos con el objetivo de mejorar el control sobre la evasión, la cual incluyó: utilización de la red bancaria para el recaudo y recepción de las declaraciones tributarias; simplificación de las declaraciones mediante la eliminación de anexos, pruebas y certificaciones que hacían parte de ellas entre otras; se facultó al director de impuestos para solicitar información adicional a determinados grupos de contribuyentes, y se obligó a las notarias, cámaras de comercio, bolsas de valores, comisionistas de bolsa y entidades vigiladas por la superintendencia bancaria a enviar información sobre movimientos y operaciones realizados en ellas; se eliminó el certificado de paz y

salvo a cambio de lo cual se agilizó el proceso de cobro al suprimirse la intervención de la jurisdicción contencioso-administrativo; y por último el establecimiento de un nuevo sistema de gradualidad en el régimen sancionatorio; reduciendo éstas en su cuantía y su monto según el cumplimiento y aceptación del contribuyente.

La estructura de la administración debió adecuarse igualmente a los cambios procedimentales descritos. Para ello se creó la administración especial para los grandes contribuyentes, la escuela nacional de impuestos, se fortaleció la subdirección de informática y se modificó la administración de recursos humanos a través de nuevos y más rigurosos criterios de selección.

**Los efectos de la reforma 1986-1988.**

El recaudo por el impuesto de renta evolucionó favorablemente; así las tasas de crecimiento registradas entre 1986 y 1989 fueron de 13.5%, 9.9%, 9.8% y 9.3% excluido el recaudo por efecto de la amnistía. Este impuesto pasó de representar 3.3% del producto interno bruto en 1986 a 3.9% (véase cuadro 8).

La tributación de las sociedades dentro del impuesto de renta aumentó frente a la participación que por igual concepto observó la de personas naturales. Las primeras pasaron de representar el 19.7% del tributo en 1985 a 65.8% en 1989, mientras que las personas naturales pasaron de 80.3% a 35.2% en este mismo lapso (cuadro 11). Esto se debió al desmonte de la doble tributación y a la exoneración de impuestos a las personas de bajos ingresos (cuadro 12).

Las modificaciones al sistema impositivo a la renta descargaron a aquellas provenientes del trabajo. Así la retención sobre los salarios que participaban en 1973 con el 1.5% de la remuneración a los asalariados disminuyó hasta representar tan sólo el 0.9% en 1988; esto significó una reducción de la carga a las rentas de trabajo de 0.6% (cuadro 13).

Pese a que la reforma redujo nominalmente las tasas impositivas en 1986 (33% sociedades anónimas y asimiladas, y 30% para sociedades extranjeras y limitadas), la tributación efectiva de las sociedades aumentó sensiblemente (cuadro 14). En 1980 la tasa efectiva de tributación era de 30.5%, y luego de la reforma ésta aumentó a 30.8%. Una de las causas de este mejoramiento se debe a la no deducibilidad del componente inflacionario de los gastos financieros, pues estas empresas mantenían elevados niveles de endeudamiento.

En general, la reforma tributaria 1986-1988 constituyó la base para instaurar un sistema impositivo simplificado, más equitativo y progresivo, corresponde ahora perfeccionarlo por la vía de la eficiencia y eficacia administrativa, que garantice un efectivo control a la evasión.

**Cuadro 1**  
**MAYOR RECAUDO IVA 1991**  
(Millones de pesos)

| Concepto                 | Mayor recaudo  |
|--------------------------|----------------|
| Aumento de tarifa        | 111.148        |
| Eliminación devoluciones | 20.000         |
| Servicios gravados       | 26.636         |
| <b>Total</b>             | <b>157.784</b> |

Fuente: DIN.

**Cuadro 2**  
**GESION IVA A MUNICIPIOS 1991**  
(Millones de pesos)

|                               | Cesión %    | Sin proyecto   | Proyecto 070  | Total          | Para financiamiento de vivienda |
|-------------------------------|-------------|----------------|---------------|----------------|---------------------------------|
| Recaudo IVA 1981              |             | 793.917        | 157.864       | 951.781        | 15.786                          |
| Cesión básica municipios      | 28.0        | 222.297        | 44.202        | 266.499        | 4.420                           |
| Mayores de 100.000 habitantes |             | 103.591        | 20.598        | 124.189        | 2.060                           |
| Menores de 100.000 habitantes |             | 118.706        | 23.604        | 142.310        | 2.360                           |
| Cesión adicional              |             |                |               |                |                                 |
| Solo menores de 100.000       | 12.5        | 99.240         | 19.733        | 118.973        | 1.973                           |
| <b>Total cesión</b>           | <b>40.5</b> | <b>321.536</b> | <b>63.935</b> | <b>385.471</b> | <b>6.394</b>                    |

Fuente: DIN.

**Cuadro 3**  
**INCIDENCIA DE LA VARIACION EN LA TARIFA DEL IVA EN LA CANASTA FAMILIAR**

| Elementos causantes del incremento en precios | Incremento porcentual en el precio |
|---|------------------------------------|
| Aumento tarifa                                | 0.69                               |
| Consumo intermedio                            | 0.17                               |
| Total por aumento en tarifa                   | 0.86                               |
| Eliminación de devoluciones                   | 0.14                               |
| Total efecto en canasta básica                | 1.01                               |

Fuente: DIN.

Nota: Ver cuadro número 5 en la página 10.

**Cuadro 6**  
**DISTRIBUCION DE LA POBLACION OCUPADA 1990**  
**SEGUN NIVELES DE INGRESO MENSUAL**  
(SIETE CIUDADES)

| Ingreso (\$)      | Población ocupada (%) |
|-------------------|-----------------------|
| Hasta 57.000      | 54.5                  |
| 57.000 - 76.000   | 15.8                  |
| 76.000 - 95.000   | 7.1                   |
| 95.000 - 114.000  | 7.3                   |
| 114.000 - 152.000 | 5.7                   |
| 152.000 - 190.000 | 3.2                   |
| 190.000 - Y más   | 2.5                   |

Fuente: Estimado con base en los datos de la Encuesta de Hogares de marzo de 1985, ponderando la población ocupada según datos del censo de población. El ingreso fue ajustado por el IPO del año respectivo. Fedesarrollo.

Nota: Ver cuadro número 7 en la página 9.

**Cuadro 9**  
**EVOLUCION TARIFAS DE TRIBUTACION PERSONAS NATURALES**

| Año Gravable | RENDA LIQUIDA (\$) |            | TARIFAS MARGINALES % |        |
|--------------|--------------------|------------|----------------------|--------|
|              | Mínima             | Máxima     | Mínima               | Máxima |
| 1974 Hasta   | 20.000             | 780.001    | 10.00                | 56.00  |
| 1982 Hasta   | 71.000             | 2.800.001  | 10.00                | 56.00  |
| 1983         | 2.001              | 6.550.001  | 5.00                 | 49.00  |
| 1985         | 2.001              | 6.500.001  | 3.91                 | 49.00  |
| 1986         | 1.000.001          | 7.600.001  | 0.08                 | 30.00  |
| 1987         | 1.200.001          | 7.600.001  | 0.07                 | 30.00  |
| 1988         | 1.450.001          | 10.100.001 | 0.06                 | 30.00  |
| 1989         | 1.850.001          | 14.000.001 | 0.05                 | 30.00  |

Fuente: DIN.

**Cuadro 10**  
**EFFECTO CONJUNTO TRIBUTACION SOCIO-SOCIEDAD ANTES Y DESPUES DE LA REFORMA DE 1986**

|                                   | Antes % | Después % | Variación % |
|-----------------------------------|---------|-----------|-------------|
| Utilidad                          | 100.0   | 100.0     | 0.0         |
| <b>Anónimas.</b>                  |         |           |             |
| a) Imp. sociedad anónima          | 40.0    | 30.0      | -25.0       |
| Utilidad después de impuesto      | 60.0    | 70.0      | 16.7        |
| Redistribución utilidad 100%      | 60.0    | 70.0      | 16.7        |
| b) Imp. accionistas               | 23.0(1) | 0.0       | -100.0      |
| Imp. sociedad - Accionistas (a+b) | 63.0    | 30.0      | -52.4       |
| <b>Limitadas.</b>                 |         |           |             |
| c) Imp. sociedad limitada         | 18.0    | 30.0      | 66.7        |
| Utilidad después de impuesto      | 82.0    | 70.0      | -14.6       |
| Redistribución utilidad 100%      | 82.0    | 70.0      | -14.6       |
| d) Imp. socio                     | 40.2(2) | 0.0       | -100.0      |
| Imp. socio-sociedad (c+d)         | 58.2    | 30.0      | -48.5       |

(1) Supone una distribución de utilidades a accionistas de la tarifa máxima y un descuento promedio de 10% sobre dividendos [60 x 0.49 - (60 x 0.1)].

(2) Supone una distribución a socios de tarifa máxima.

**Cuadro 11**  
**RECAUDO IMPUESTO DE RENTA POR TIPO DE CONTRIBUYENTE**  
(Millones de pesos)

| Año  | Sociedades (1) | Naturales(2) | Recaudo Total | Participación % |           |
|------|----------------|--------------|---------------|-----------------|-----------|
|      |                |              |               | Sociedades      | naturales |
| 1982 | 10.497         | 57.372       | 67.869        | 15.5            | 84.5      |
| 1983 | 15.546         | 84.685       | 100.231       | 15.0            | 84.5      |
| 1984 | 22.888         | 97.951       | 120.839       | 18.9            | 81.1      |
| 1985 | 31.912         | 130.188      | 162.099       | 19.7            | 80.3      |
| 1986 | 67.783         | 154.785      | 222.568       | 30.5            | 69.5      |
| 1987 | 149.922        | 172.373      | 322.295       | 46.5            | 53.5      |
| 1988 | 271.246        | 156.739      | 427.985       | 63.4            | 36.6      |
| 1989 | 382.801        | 207.897      | 590.698       | 64.8            | 35.2      |

(1) Se excluye retención por salarios, dividendos, honorarios y comisiones.

(2) Impuesto efectivamente pagado, más los conceptos del punto (1).

Fuente: DIN, "Informe Estadístico", varios años.

**Cuadro 12**  
**NUMERO DE DECLARANTES DEL IMPUESTO A LA RENTA**

| Año Gravable | PERSONAS NATURALES |               |            |                   |                   | Sociedades (7) | Entregadas en Anunc. de Lacro. (8) | Sub-total Sociedades (9=7+8) | TOTAL (10=9+4) |
|--------------|--------------------|---------------|------------|-------------------|-------------------|----------------|------------------------------------|------------------------------|----------------|
|              | Asalariados (1)    | No Socios (2) | Socios (3) | Sub-total (4=2+3) | Simplificadas (5) |                |                                    |                              |                |
| 1988         | 814.107            | 1.408.825     | 43.413     | 2.164.145         | 950.490           | 3.118.835      | 75.893                             | 5.921                        | 81.814         |
| 1989         | 1.504.881          | 876.955       | 160.475    | 2.442.311         | 1.041.283         | 3.483.594      | 82.812                             | 7.521                        | 90.333         |
| 1982         | 1.891.978          | 445.934       | 193.696    | 2.531.608         | 1.016.722         | 3.547.730      | 87.475                             | 8.294                        | 95.769         |
| 1983         | 1.517.938          | 329.812       | 197.500    | 2.045.250         | 1.189.516         | 3.234.766      | 87.947                             | 8.869                        | 96.816         |
| 1984         | 1.638.049          | 304.890       | 218.380    | 2.161.309         | 1.584.824         | 3.746.133      | 98.048                             | 11.888                       | 109.936        |
| 1985         | 840.781            | 326.504       | 87.285     | 1.254.570         | 841.985           | 2.096.555      | 108.760                            | 13.195                       | 121.955        |
| 1986         | 588.809            | 240.409       | 89.218     | 918.436           | 392.399           | 1.310.835      | 107.391                            | 10.090                       | 117.481        |
| 1987         |                    |               | 680.578    | 680.578           | 274.081           | 954.659        | 102.110                            | 10.210                       | 112.320        |
| 1988         |                    |               | 753.847    | 753.847           | 753.847           | 1.507.694      | 137.889                            | 137.889                      | 288.583        |

\* Declaraciones Juramentadas en un sueldo a cargo, presentadas por personas no obligadas a declarar.

1 Incluye asalariados ligados a declarar.

2 Incluye asalariados no ligados a declarar.

3 Incluye Entregadas no Contribuyentes.

FUENTE: D I N. "Informe Estadístico" varios años.

CUADRO 7  
INGRESOS TRIBUTARIOS  
1970-1989

|   | 1970  | 1971  | 1972  | 1973  | 1974  | 1975  | 1976  | 1977  | 1978  | 1979  | 1980  |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Composición porcentual (%)              |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Ingresos Tributarios . . . . .          | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Impuestos Directos . . . . .            | 50.3  | 48.4  | 48.4  | 44.2  | 41.2  | 45.2  | 40.4  | 37.8  | 35.6  | 32.7  | 28.7  |
| Impuestos Indirectos sin C.E.C. . . . . | 42.9  | 45.7  | 45.8  | 45.7  | 47.6  | 46.0  | 48.3  | 47.8  | 48.5  | 47.7  | 46.7  |
| C.E.C. . . . .                          | 6.8   | 5.9   | 5.8   | 10.1  | 11.2  | 8.8   | 11.3  | 14.4  | 15.9  | 19.6  | 24.6  |
| Como % del P.I.B.                       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Ingresos Tributarios . . . . .          | 8.9   | 9.2   | 8.7   | 8.6   | 8.4   | 10.0  | 9.7   | 9.0   | 9.5   | 9.9   | 10.7  |
| Impuestos Directos . . . . .            | 4.5   | 4.5   | 4.2   | 3.8   | 3.5   | 4.5   | 3.9   | 3.4   | 3.4   | 3.3   | 3.1   |
| Impuestos Indirectos sin C.E.C. . . . . | 3.8   | 4.2   | 4.0   | 3.9   | 4.0   | 4.6   | 4.7   | 4.3   | 4.6   | 4.7   | 5.0   |
| C.E.C. . . . .                          | 0.6   | 0.5   | 0.5   | 0.9   | 0.9   | 0.9   | 1.1   | 1.3   | 1.5   | 1.9   | 2.6   |
| Elasticidades                           |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Ingresos Tributarios . . . . .          | —     | 1.2   | 0.7   | 0.9   | 1.0   | 1.9   | 0.9   | 0.7   | 1.3   | 1.2   | 1.3   |
| Impuestos Directos . . . . .            | —     | 0.9   | 0.7   | 0.5   | 0.7   | 2.4   | 0.4   | 0.5   | 1.0   | 0.8   | 0.8   |
| Impuestos Indirectos sin C.E.C. . . . . | —     | 1.7   | 0.7   | 0.9   | 1.1   | 1.7   | 1.1   | 0.7   | 1.4   | 1.1   | 1.2   |
| C.E.C. . . . .                          | —     | 0.3   | 0.7   | 4.1   | 1.4   | 0.6   | 2.0   | 1.7   | 1.3   | 2.2   | 2.4   |

Donde: C.E.C.: Cuenta Especial de Cambios  
Fuente: D.I.N.

CUADRO 8  
INGRESOS TRIBUTARIOS  
1981-1989

|   | 1981  | 1982  | 1983  | 1984  | 1985  | 1986  | 1987  | 1988  | 1989  |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Composición porcentual (%)              |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Ingresos Tributarios . . . . .          | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Impuestos Directos . . . . .            | 26.1  | 26.7  | 33.7  | 39.8  | 35.6  | 34.5  | 34.9  | 34.5  | 36.6  |
| Impuestos Indirectos sin C.E.C. . . . . | 47.5  | 48.2  | 45.9  | 60.2  | 64.4  | 65.5  | 65.1  | 65.5  | 63.4  |
| C.E.C. . . . .                          | 26.4  | 25.1  | 20.4  | —     | —     | —     | —     | —     | —     |
| Como % del P.I.B.                       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Ingresos Tributarios . . . . .          | 10.6  | 10.2  | 9.8   | 7.9   | 9.2   | 9.5   | 10.5  | 10.7  | 10.7  |
| Impuestos Directos . . . . .            | 2.8   | 2.7   | 3.3   | 3.2   | 3.3   | 3.3   | 3.7   | 3.7   | 3.9   |
| Impuestos Indirectos sin C.E.C. . . . . | 5.0   | 4.9   | 4.5   | 4.7   | 5.9   | 6.2   | 6.8   | 7.0   | 6.8   |
| C.E.C. . . . .                          | 2.8   | 2.6   | 2.0   | —     | —     | —     | —     | —     | —     |
| Elasticidades                           |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Impuestos Tributarios . . . . .         | 1.0   | 0.8   | 0.8   | 0.1   | 1.7   | 1.1   | 1.4   | 1.0   | 1.0   |
| Impuestos Directos . . . . .            | 0.5   | 0.9   | 2.1   | 0.8   | 1.2   | 1.0   | 1.5   | 1.0   | 1.3   |
| Impuestos Indirectos sin C.E.C. . . . . | 1.0   | 0.9   | 0.5   | 1.3   | 2.1   | 1.2   | 1.4   | 1.1   | 0.9   |
| C.E.C. . . . .                          | 1.3   | 0.6   | 0.2   | —     | —     | —     | —     | —     | —     |

Donde: C.E.C.: Cuenta Especial de Cambios  
Fuente: D.I.N.

Cuadro 13

RECAUDO POR RETENCIÓN SALARIOS COMO PORCENTAJE  
DE LA REMUNERACIÓN A LOS ASALARIADOS

| Año  | Recaudo<br>retención salarios | Descarga<br>carga tributaria* |
|------|-------------------------------|-------------------------------|
| 1973 | 1.5                           | 0.1                           |
| 1974 | 1.3                           | -0.2                          |
| 1975 | 1.3                           | 0.0                           |
| 1976 | 1.2                           | -0.1                          |
| 1977 | 1.2                           | 0.0                           |
| 1978 | 1.3                           | 0.1                           |
| 1979 | 1.2                           | -0.1                          |
| 1980 | 1.2                           | 0.0                           |
| 1981 | 1.2                           | 0.0                           |
| 1982 | 1.2                           | -0.1                          |
| 1983 | 1.1                           | -0.1                          |
| 1984 | 1.0                           | 0.0                           |
| 1985 | 1.1                           | 0.1                           |
| 1986 | 1.2                           | 0.1                           |
| 1987 | 0.9                           | -0.3                          |
| 1988 | 0.9                           | 0.0                           |

Cuadro 14

TASAS EFECTIVAS DE TRIBUTACIÓN SOCIEDADES\*

|             | 1976 | 1980 | 1981 | 1984 | 1986 |
|-------------|------|------|------|------|------|
| Anónimas    | 33.8 | 38.2 | 31.8 | 33.8 | 31.3 |
| Limitadas   | 15.9 | 16.2 | 16.1 | 16.0 | 29.4 |
| Extranjeras | 29.7 | 35.4 | 31.5 | 35.1 | 30.9 |
| Mixtas      | 20.0 | N.D. | 11.7 | 6.5  | 32.7 |
| Otras (1)   | —    | —    | —    | —    | 31.6 |
| Total       | 28.6 | 30.5 | 26.7 | 25.6 | 30.8 |

\* Impuesto a cargo/Renta líquida gravable.

N.D. No disponible.

(1) No identificadas.

\* Medida como los puntos que gana o pierde cada año en el agregado correspondiente.  
Fuente: DANE, "Cuentas Nacionales, 1965-86" (Avances 87-88). DIN "Informe Estadístico",  
varios años.

Fuente: 1976 y 1981, G. Perry y M. Cárdenas, "Diez años de reformas tributarias en Colombia",  
Fedesarrollo, CID, Bogotá, 1986. DIN con base en listados PAED.

Cuadro 4  
EFECTO DEL INCREMENTO DEL IVA EN LA CANASTA FAMILIAR TOTAL

| GRUPOS Y SUBGRUPOS                       | PARTIC. %  | MILLONES DE \$   |                       |                       | AUMENTO PRECIO (B)-(A) |
|--|------------|------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|
|  |            | VALOR SIN IVA    | VALOR CON IVA 10% (A) | VALOR CON IVA 12% (B) |                        |
| <b>ALIMENTOS</b>                         | 34,8       | 2.674.420        | 2.682.234             | 2.687.964             | 5.730                  |
| Cereales                                 | 4,9        | 377.366          |                       |                       |                        |
| Plátano, papa, etc.                      | 2,6        | 199.891          |                       |                       |                        |
| Hortalizas, legumbre, etc.               | 3          | 229.291          |                       |                       |                        |
| Frutas frescas                           | 1,9        | 146.843          |                       |                       |                        |
| Carnes                                   | 9,7        | 741.606          |                       |                       |                        |
| Productos lácteos                        | 8,5        | 502.183          |                       |                       |                        |
| Alimentos varios                         | 4,8        | 371.072          |                       |                       |                        |
| Comidas fuera del hogar                  | 1,4        | 104.167          |                       |                       |                        |
| <b>VIVIENDA</b>                          | 32,6       | 2.509.705        | 2.565.516             | 2.584.913             | 19.097                 |
| Arrendamientos                           | 20,1       | 1.540.862        |                       |                       |                        |
| Servicio doméstico                       | 0,4        | 32.547           |                       |                       |                        |
| Combustible y servicios                  | 4,6        | 355.873          |                       |                       |                        |
| Muebles del hogar                        | 1,8        | 138.250          |                       |                       |                        |
| Aparatos domésticos                      | 2          | 151.530          |                       |                       |                        |
| Utensilios domésticos                    | 0,4        | 27.635           |                       |                       |                        |
| Ropas de hogar y accesorios              | 0,5        | 36.386           |                       |                       |                        |
| Artículos para la limpieza de hogar      | 2,8        | 217.623          |                       |                       |                        |
| <b>VESTUARIO Y CALZADO</b>               | 9,2        | 708.675          | 776.418               | 788.967               | 13.549                 |
| Vestuario para hombre                    | 2,5        | 189.451          |                       |                       |                        |
| Vestuario para mujer                     | 3,2        | 243.645          |                       |                       |                        |
| Vestuario para niños                     | 0,6        | 49.435           |                       |                       |                        |
| Vestuario para bebé                      | 0,4        | 29.630           |                       |                       |                        |
| Calzado                                  | 2,2        | 155.271          |                       |                       |                        |
| Servicio de vestuario                    | 0,4        | 31.243           |                       |                       |                        |
| <b>PROD. FARMAC. Y ASISTENCIA MEDICA</b> | 3,9        | 293.618          | 293.618               | 293.618               | 0                      |
| Drogas                                   | 1,7        | 126.889          |                       |                       |                        |
| Serv. profesionales para salud           | 2,2        | 166.729          |                       |                       |                        |
| <b>EDUCACION, CULTURA Y ESPARCIM.</b>    | 5,7        | 513.697          | 522.438               | 528.788               | 6.352                  |
| Instrucción y enseñanza                  | 2,9        | 219.772          |                       |                       |                        |
| Artículos escolares y culturales         | 1,5        | 118.061          |                       |                       |                        |
| Artículos para aficiones                 | 1,5        | 11.844           |                       |                       |                        |
| Distracciones y esparcimientos           | 0,8        | 61.487           |                       |                       |                        |
| Gastos en hoteles                        | 0          | 2.533            |                       |                       |                        |
| <b>TRANSPORTE Y COMUNICACIONES</b>       | 6,8        | 521.374          | 561.647               | 564.863               | 3.216                  |
| Equipo de transporte personal            | 3,3        | 253.778          |                       |                       |                        |
| Servicio de transporte y comunicación    | 3,5        | 267.596          |                       |                       |                        |
| <b>OTROS GASTOS</b>                      | 6          | 463.802          | 532.372               | 539.510               | 7.138                  |
| Bebidas y tabaco                         | 2,2        | 166.729          |                       |                       |                        |
| Artículos para aseo personal             | 3,2        | 242.878          |                       |                       |                        |
| Artículos de joyería                     | 0,7        | 54.195           |                       |                       |                        |
| <b>TOTAL</b>                             | <b>100</b> | <b>7.676.291</b> | <b>7.934.241</b>      | <b>7.989.323</b>      | <b>55.082</b>          |
| EFECTO EN LA CANASTA TOTAL               |            |                  |                       |                       | 0,69                   |
| EFECTO CONSUMO INTERMEDIO                |            |                  |                       |                       | 0,14                   |
| EFECTO ELIMINACIÓN DEVOLUCIONES          |            |                  |                       |                       | 0,17                   |
| <b>TOTAL INCREMENTO CANASTA</b>          |            |                  |                       |                       | <b>1,00</b>            |

FUENTE: Con base en el consumo total de los Hogares de la Matriz (suma) Producción. Subdirección de Estudios Tributarios

CUADRO 5

EFECTO DEL INCREMENTO DEL IVA EN LA CANASTA BASICA MEDIDA PARA UN SALARIO MINIMO\*

| Grupos y Subgrupos                       | PARTICIPACION % | GASTO \$      | IVA         |             |
|--|-----------------|---------------|-------------|-------------|
|  |                 |               | 10%         | 12%         |
| <b>ALIMENTOS</b>                         | 39,80           | 16.947        | 49,4        | 59,3        |
| Cereales                                 | 7,20            | 3.086         | 0,0         | 0,0         |
| Plátano, Papa y Otros Tubérculos         | 4,00            | 1.703         | 0,0         | 0,0         |
| Hortalizas, Legumbres Frescas y Secas    | 3,80            | 1.618         | 0,0         | 0,0         |
| Frutas frescas                           | 1,90            | 809           | 0,0         | 0,0         |
| Carnes                                   | 9,30            | 3.960         | 0,0         | 0,0         |
| Lácteos                                  | 6,30            | 2.683         | 0,0         | 0,0         |
| Alimentos varios                         | 5,90            | 2.512         | 49,4        | 59,3        |
| Comidas fuera del hogar                  | 1,40            | 596           | 0,0         | 0,0         |
| <b>VIVIENDA</b>                          | 35,20           | 14.988        | 27,4        | 33,3        |
| Arrendamientos                           | 25,00           | 10.645        | 0,0         | 0,0         |
| Servicio Doméstico                       | 0,00            | 0             | 0,0         | 0,0         |
| Combustibles y serv. públicos            | 4,50            | 1.916         | 28,8        | 43,2        |
| Muebles del Hogar                        | 1,10            | 468           | 46,8        | 56,2        |
| Aparatos domésticos                      | 1,60            | 681           | 68,1        | 81,7        |
| Utensilios domésticos                    | 0,40            | 170           | 17,0        | 20,4        |
| Ropa de hogar y otros                    | 0,40            | 170           | 17,0        | 20,4        |
| Artículos limpieza hogar                 | 2,20            | 937           | 93,7        | 112,4       |
| <b>VESTUARIO Y CALZADO</b>               | 7,10            | 3.023         | 28,4        | 34,2        |
| Vestuario para hombre                    | 2,00            | 852           | 85,2        | 102,2       |
| Vestuario para mujer                     | 2,00            | 852           | 85,2        | 102,2       |
| Vestuario para niño                      | 0,50            | 213           | 21,3        | 25,6        |
| Vestuario para bebé                      | 0,20            | 85            | 8,5         | 10,2        |
| Calzado                                  | 2,00            | 852           | 85,2        | 102,2       |
| Servicios al vestuario                   | 0,40            | 170           | 0,0         | 0,0         |
| <b>PROD. FARMAC. Y ASISTENCIA MEDICA</b> | 3,40            | 1.448         | 0,0         | 0,0         |
| Drogas y servicios médicos               | 3,40            | 1.448         | 0,0         | 0,0         |
| <b>EDUCACION, CULTURA, ESPARCIMIENTO</b> | 4,90            | 2.086         | 6,0         | 7,2         |
| Instrucción y enseñanza                  | 2,30            | 979           | 0,0         | 0,0         |
| Artículos escolares y culturales         | 1,50            | 639           | 0,0         | 0,0         |
| Artículos para aficiones                 | 0,50            | 213           | 6,0         | 7,2         |
| Distracciones y esparcimientos           | 0,60            | 255           | 0,0         | 0,0         |
| Gastos en hoteles                        | 0,00            | 0             | 0,0         | 0,0         |
| <b>TRANSPORTE Y COMUNICACIONES</b>       | 4,10            | 1.746         | 0,0         | 0,0         |
| Servicio de transporte y comunicación    | 4,10            | 1.746         | 0,0         | 0,0         |
| <b>OTROS GASTOS</b>                      | 5,50            | 2.342         | 121,5       | 141,1       |
| Bebidas y tabaco                         | 3,20            | 1.363         | 23,5        | 23,5        |
| Artículos para aseo personal             | 2,20            | 937           | 93,7        | 112,4       |
| Artículos de joyería                     | 0,10            | 43            | 4,3         | 5,2         |
| <b>TOTAL</b>                             | <b>100,0</b>    | <b>42.580</b> | <b>73,7</b> | <b>88,3</b> |
|  |                 | <b>100,0%</b> | <b>1,7%</b> | <b>2,1%</b> |

\*Estimada con base en las ponderaciones del IPC grupo 1 DANE y Cálculos: Estudios Tributarios DIN. FUENTE: DIN

**Principales beneficios expresos para los contribuyentes consagrados en cada capítulo del proyecto de ley.**

**I. Saneamiento de patrimonios en el exterior.**

Este capítulo permite que los dineros poseídos en el exterior, se puedan sanear, con grandes ventajas desde el punto de vista de la exoneración de investigaciones fiscales y cambiarias, así como por no gravar el descuento en la compra de los títulos de deuda externa.

**II. Fortalecimiento del mercado de capitales.**

Este capítulo consagra estímulos tributarios para el fortalecimiento de la inversión y la reactivación del mercado de capitales y desgrava el del ahorro de los trabajadores y particulares en los fondos de pensiones y cesantías.

**III. Aspectos particulares del impuesto sobre la renta.**

Este capítulo continúa el proceso de simplificación para los contribuyentes del impuesto de renta, ampliando los topes y casos en que tendrán la calidad de no declarantes. Se permite a las sociedades extranjeras deducir los costos financieros por la compra de materia prima a su matriz, que actualmente estaba prohibido y se da un tratamiento favorable al leasing internacional.

**IV. Inversión extranjera.**

Este capítulo consagra la reducción de la tarifa del impuesto adicional de remesas o renta, del 20% al 12% para las nuevas inversiones y una reducción gradual hasta el 12% de las ya existentes. Se consagra un régimen especial para los fondos de inversión de capital extranjero, con un impuesto único del 12%.

**V. Ajustes por inflación a partir de 1992.**

Este capítulo otorga facultades para aliviar y graduar los efectos de los ajustes por inflación y para reducir la renta presuntiva sobre el patrimonio.

**VI. Impuesto sobre las ventas.**

Este capítulo, salvo el incremento de tarifa, la conversión de exentos a excluidos y los nuevos servicios, consagra tratamientos benéficos para el contribuyente en la reducción de los impuestos para algunos bienes como desodorantes, esmaltes, etc., del 35% al 12%, para las motos pequeñas del 20% al 12%, para las empresas licoreras reduce la base presuntiva del 40% precio DANE al 30% cuando vendan por fuera del territorio y se excluye de la base del impuesto la financiación del mismo.

**VIII. Procedimiento tributario.**

En este capítulo se toman medidas de trámites y procedimientos tributarios, entre ellos el premio fiscal a los contribuyentes, se otorgan facultades para mantener un Código Tributario actualizado, se permite que cuando existan errores de interpretación se puedan hacer las correcciones y emplazamientos sin sanción para el contribuyente y se limitan las sanciones por errores en la presentación de la declaración, así como la de extemporaneidad en la declaración de ingresos y patrimonio de los no contribuyentes. Se amplía el tope de 6 a 120 millones para suministrar información de los comisionistas de bolsa.

**IX. Procedimiento aduanero.**

Este capítulo permite eliminar el carácter de delito del contrabando y sanear las mercancías ingresadas ilegalmente al país, así como determinar un régimen favorable especial para las importaciones mediante licencias temporales, leasing internacional y mercancías que acompañan al viajero.

**X. Sustitución del impuesto al cine.**

Este capítulo consagra un desgravamen a la actividad cinematográfica, tanto eliminando el viejo impuesto del 16% y el 10% de Col-deportes, para sustituirlos por un 12%. Igualmente se establece un saneamiento con una sustancial reducción de las tarifas.

**XI. Financiación de la vivienda de interés social.**

Este capítulo establece los mecanismos de financiación para el programa de subsidio a la vivienda de interés social, con lo cual se garantizará que en una acción conjunta del Gobierno, las cajas de compensación y los municipios se otorguen aproximadamente 500.000 soluciones de vivienda en estos cuatro años.

**XIII. Varios.**

Este capítulo consagra reducciones de impuestos al turismo y sobre las importaciones, así como también se establece un sistema especial para financiar los impuestos en los procesos de reconversión industrial y de nuevas empresas en las zonas de costeras o marginales.

Breve análisis de cada uno de los artículos del proyecto de ley.

**CAPITULO I****Saneamiento de patrimonios en el exterior.****ARTICULO 1º Saneamiento fiscal de divisas.****Breve análisis del artículo:**

Concede un saneamiento de los patrimonios poseídos en el exterior, otorgando amnistía fiscal y cambiaria, como un instrumento para obtener la repatriación de capitales; para el efecto deben ser declarados antes del 30 de junio de 1992, y se opte por una de las siguientes alternativas:

a) Adquirir Bonos de Saneamiento Fiscal, los cuales son denominados en dólares y podrán ser redimidos en pesos o dólares, en este evento no se pagará impuesto adicional.

b) Adquirir deuda externa, cuyos títulos se registran en el país y se cancela su certificación de giro al exterior, en cuyo caso se pagará un 3% del patrimonio, el descuento que comercialmente puede ser del 30% o 40% en la compra de dicha deuda, no constituye renta ni ganancia ocasional para el contribuyente.

c) Se podrán mantener los capitales en el exterior, en tal caso se pagará el 3% de impuesto sobre el patrimonio objeto del saneamiento.

Si el contribuyente opta por una de estas alternativas de saneamiento después del vencimiento del plazo para declarar por el año gravable de 1990, el impuesto a pagar será del 5%. Como un estímulo adicional se dispone que estos patrimonios están exonerados del impuesto al patrimonio.

**ARTICULO 2º Autorización para emitir títulos de deuda pública interna en moneda extranjera.****Breve análisis del artículo:**

En desarrollo del literal a) del artículo anterior, se autoriza al Gobierno Nacional, para emitir, colocar y redimir los Bonos Especiales de Saneamiento Fiscal, para ser adquiridos por los contribuyentes que se acojan al saneamiento fiscal. La redención de estos bonos podrá ser en pesos o en dólares; de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno.

**ARTICULO 3º Adquisición de títulos de deuda externa.****Breve análisis del artículo:**

Complementa la norma de saneamiento fiscal, al disponer sobre la forma como opera la compra de la deuda externa y la cancelación del derecho a giro, así como el tratamiento tributario especial para el descuento obtenido en la adquisición de los títulos que se considera no gravable.

**CAPITULO II****Fortalecimiento del mercado de capitales.****ARTICULO 4º Utilidad en la enajenación de acciones o cuotas de interés social.****Breve análisis del artículo:**

Se adopta una de las medidas más agresivas para el fortalecimiento del mercado de capitales, desgravando las utilidades obtenidas en la venta de acciones a través de las bolsas de valores. Como una medida de equidad y para evitar el fenómeno de doble tributación, dispone que cuando la enajenación se hace por fuera de bolsa la parte no gravable de la utilidad es la que corresponde a las utilidades que ya tributaron en la sociedad.

La administración tributaria podrá determinar las utilidades reales, cuando se utilice este instrumento para simular operaciones y eludir los impuestos.

**ARTICULO 5º Distribución de dividendos en acciones o cuotas de interés social.****Breve análisis del artículo:**

Corrige un fenómeno de inequidad, porque de acuerdo con la legislación existente cuando se distribuyen utilidades si es en dinero no son gravadas, pero si se lo hace en especie quedan gravadas. Para el efecto se dispone que la distribución en especie de utilidades o reservas que pudieran distribuirse como no gravadas, se reciben por el mismo valor de las utilidades o reservas distribuidas, con lo cual se establece la neutralidad y equidad en la distribución.

**ARTICULO 6º Capitalizaciones no gravadas.****Breve análisis del artículo:**

Este artículo consagra una medida de gran importancia para la capitalización de las sociedades y consiste en que cuando se capitalicen las revalorizaciones, reservas y primas no estará gravada la distribución en especie de tal capitalización. Adicionalmente para las sociedades inscritas en bolsa de valores, la capitalización y distribución de utilidades que serían gravadas por exceder la regla de los 7/3, podrá hacerse en calidad de no gravadas.

**ARTICULO 7º Ajuste del costo fiscal de las acciones.****Breve análisis del artículo:**

La distribución de utilidades o reservas en acciones que se reglamenta en los anteriores artículos, afecta el costo fiscal de las viejas acciones las cuales deben ser reajustadas. Se evitan los problemas presentados por la existencia de acciones con diversos costos fiscales.

**ARTICULO 8º De los fondos de inversión, fondos de valores y fondos comunes.****Breve análisis del artículo:**

Se dispone que los fondos de inversión, los fondos de valores y los fondos comunes que administren las entidades fiduciarias, configurados como mecanismos de ahorro colectivo sin personería jurídica, no son contribuyentes del impuesto de renta y complementarios. Se establece una forma de transparencia para que los rendimientos sean transferidos a los socios o partícipes de los mismos en las mismas condiciones que hubieran tenido en caso de ser inversionistas directos.

**ARTICULO 9º Fondos de pensiones y cesantías.****Breve análisis del artículo:**

Se crean estímulos para estas nuevas figuras financieras y laborales, dándoles el carácter de no contribuyentes y permitiendo deducciones de la renta o retención para los trabajadores que ahorren a través de dichos instrumentos.

En el caso de los fondos de pensiones, el 10% de los aportes patronales a favor del trabajador no es gravado y los aportes del trabajador o contribuyente independiente serán deducibles también hasta un 10%. Cuando se reciban pensiones de dichos fondos éstas están totalmente exentas.

Tratándose de los fondos de cesantías, el aporte patronal no es gravado y el aporte del contribuyente independiente será deducible hasta cinco millones, sin que excedan de una doceava del ingreso del respectivo año. Las cesantías recibidas de estos fondos tendrán similar tratamiento tributario a las que pagan las empresas.

**CAPITULO III****Aspectos particulares del impuesto sobre la renta.****ARTICULO 10. Eliminación de la declaración de renta para quienes reciban honorarios, comisiones y servicios.****Breve análisis del artículo:**

Se crea una nueva categoría de contribuyentes independientes no declarantes, para quienes reciban honorarios, comisiones o servicios, para los cuales el impuesto será igual a la retención en la fuente que se les haya efectuado; anteriormente todos debían presentar declaración. El beneficio de esta simplificación cubre a aquellos que tengan ingresos inferiores a 8 millones y patrimonio menor de 15 millones en los cuales la tasa de retención es comparable con el impuesto de renta que deberían pagar después de depurar costos y deducciones.

**ARTICULO 11. Asalariados no declarantes.****Breve análisis del artículo:**

Amplía los topes máximos para considerar al asalariado como no declarante: en ingresos de \$ 9.400.000 a \$ 12.000.000; y en patrimonio de \$ 14.000.000 a \$ 15.000.000, esta cifra de patrimonio en el artículo 13 es duplicada a partir de 1992.

**ARTICULO 12. Contribuyentes no declarantes.****Breve análisis del artículo:**

Para las personas con muy bajos ingresos y patrimonio, se elevan los topes para considerarlos como no declarantes: en ingresos de \$ 2.400.000 a \$ 3.000.000 y el patrimonio de \$ 1.400.000 a \$ 15.000.000. El patrimonio será igualmente ajustado a partir de 1992.

**ARTICULO 13. Ajuste de límites a partir de 1992.****Breve análisis del artículo:**

A partir del año gravable de 1992, se duplica el límite del patrimonio señalado en los anteriores artículos, por cuanto desde ese año se elimina el impuesto de patrimonio y adicionalmente entran en vigencia los ajustes integrales por inflación.

**ARTICULO 14. Información tributaria.****Breve análisis del artículo:**

Como una colaboración entre los gobiernos para el control de la evasión tributaria internacional, se permite que a partir de la fecha en que vence el plazo para acogerse al saneamiento patrimonial (pri-

mero de julio de 1992), Colombia podrá suministrar información tributaria para tales fines debiendo guardarse la reserva y utilizarse exclusivamente en control tributario.

#### ARTICULO 15. Deudas con la casa matriz.

##### Breve análisis del artículo:

De acuerdo con la actual legislación y como un instrumento de control, las deudas de las sucursales y filiales con sus matrices o principales en el exterior, son consideradas como patrimonio de las mismas y los intereses, costos y gastos financieros son no deducibles; el artículo establece excepciones respecto de las entidades vigiladas por la Superbancaria y en los créditos originados en la importación de materia prima cuando las casas principales o matrices extranjeras son proveedores directos y se trata de operaciones a corto plazo.

#### ARTICULO 16. Costo fiscal de inmuebles.

##### Breve análisis del artículo:

Señala que para determinar la utilidad en la venta de los inmuebles, se toma la diferencia entre el precio de venta y el costo fiscal, independientemente del avalúo catastral. Sin embargo dicho avalúo en el año de 1990, podrá ser tomado como costo fiscal, con el objeto de garantizar las prerrogativas ya adquiridas.

#### ARTICULO 17. Ajuste por diferencia en cambio.

##### Breve análisis del artículo:

Se hace una interpretación legal sobre el carácter de ingreso anual del ajuste por diferencia en cambio, concordante con el carácter deducible de la pérdida por diferencia en cambio y el tratamiento patrimonial. Se excluye para ambos efectos a las entidades financieras vigiladas por la Superbancaria, a quienes se aplicará estas normas a partir de los ajustes por inflación.

#### ARTICULO 18. Las personas naturales comerciantes son agentes de retención.

##### Breve análisis del artículo:

Se establece la obligación de agentes retenedores para los comerciantes que llevan libros de contabilidad y cuyo patrimonio o ingreso fuere superior a cien millones de pesos.

Para simplificar la retención en la fuente por la compraventa de vehículos, se establece que la misma se hará en las oficinas de tránsito.

#### ARTICULO 19. Los contratos de leasing internacional no constituyen renta de fuente nacional.

##### Breve análisis del artículo:

Se asimila el tratamiento del leasing internacional, al de los rendimientos del crédito externo, ya que la disparidad actual hace prácticamente inexistente este instrumento que puede ser de gran importancia para la reconversión industrial dentro del proceso de apertura económica que adelanta el actual Gobierno.

### CAPITULO IV

#### Inversión extranjera.

#### ARTICULO 20. Impuesto de renta sobre dividendos y participaciones gravados.

##### Breve análisis del artículo:

En la actualidad la inversión extranjera tiene una tarifa conjunta del 44%, así: 30% de impuesto de renta que paga la sociedad y adicionalmente un 20% sobre el 70% de las utilidades restantes a título de impuesto de remesas, cuando se trata de sucursal o a título de impuesto de renta sobre los dividendos cuando se trata de una filial. El artículo se refiere a las filiales y reduce el impuesto de renta sobre los dividendos del 20% al 12% a través de un proceso gradual de 5 años, en el caso de nuevas inversiones será de una vez del 12%. Se exonera de este impuesto cuando las utilidades se reinvierten en el país por 10 años.

#### ARTICULO 21. Impuesto de remesas sobre utilidades obtenidas a través de sucursales.

##### Breve análisis del artículo:

Se dispone que en el caso de sucursales de sociedades extranjeras, el impuesto de remesas se causa por la obtención de las utilidades, las cuales se presumen remesadas al exterior; si se reinvierten en el país se difiere el pago del impuesto y transcurridos 10 años se exonera del mismo.

#### ARTICULO 22. Impuesto a los fondos de inversión de capital extranjero.

##### Breve análisis del artículo:

Con el fin de estimular este tipo de instrumento de inversión y facilitar su manejo, estos liquidarán sus utilidades manteniendo la inversión en dólares y se gravará con un impuesto único del 12% al momento del giro de las mismas.

#### ARTICULO 23. Tarifa del impuesto de remesas.

##### Breve análisis del artículo:

El mismo tratamiento en la reducción de la tributación de las filiales de sociedades extranjeras se consagra para el caso de las sucursales, es así como se reduce gradualmente en 5 años el impuesto de remesas del 20% al 12%, y a las nuevas inversiones se les aplica a partir de esta ley, la tarifa reducida.

#### ARTICULO 24. Reinversión de utilidades.

##### Breve análisis del artículo:

Dispone que la reinversión en el país, que da derecho a diferir el impuesto adicional de renta o de remesas, según el caso, debe reflejarse en un incremento de los activos netos poseídos en Colombia, con el fin de garantizar que sea efectiva y evitar la elusión a través de simples asientos contables.

### CAPITULO V

#### Ajustes por inflación a partir de 1992.

#### ARTICULO 25. Facultades sobre ajustes integrales.

##### Breve análisis del artículo:

En materia de ajustes integrales por inflación, debe señalarse que la legislación actualmente existente, que entrará en vigencia a partir de 1992, se expidió con la suficiente antelación para que el país se preparara técnicamente para los mismos y se pudieran realizar los estudios y modificaciones que fueran necesarios para su adecuada aplicación. A partir de la declaratoria de constitucionalidad de dichos ajustes, los contribuyentes vienen realizando los análisis y simulaciones y hasta el momento se han detectado varios problemas que es necesario corregir, así como establecer sistemas de gradualidad para que no se produzcan grandes alteraciones en la carga tributaria de los mismos.

Por tratarse de un tema de un gran tecnicismo y casuismo, que requiere un detallado análisis y estudio, es conveniente otorgar facultades extraordinarias señalando cuáles deben ser los criterios para el ejercicio de las mismas, las que contarán con una comisión asesora de tres Representantes y tres Senadores de las comisiones terceras.

Al efecto se dispone que dichas facultades están orientadas a establecer mecanismos para eliminar la doble tributación que existiría para las sociedades que poseen acciones o cuotas de interés social en otras sociedades. Se podrá diseñar un sistema gradual para la adopción de los ajustes integrales por inflación y una opción para actualizar los activos; igualmente se podrán señalar las normas de transición y armonizar el conjunto de las disposiciones tanto tributarias como contables, indispensables para la adecuada aplicación de los ajustes integrales por inflación.

Complementariamente a estas facultades se permite regular el componente inflacionario de los rendimientos financieros, en el caso de los contribuyentes no sometidos al régimen de ajustes integrales por inflación y se otorgan facultades para reducir renta presuntiva sobre el patrimonio, por cuanto la actualización de su valor con los avalúos y los ajustes integrales hacen necesaria su revisión.

### CAPITULO VI

#### Impuesto sobre las ventas.

#### ARTICULO 26. Tarifa general del impuesto sobre las ventas.

##### Breve análisis del artículo:

La tarifa general del IVA se incrementa del 10% al 12%, en razón a la significativa reducción del impuesto a las importaciones; y además para dotar a los municipios de mayores recursos, teniendo en cuenta el desarrollo de la descentralización administrativa; así mismo, esta tarifa del 12% se aplicará a los servicios gravados y a los bienes que anteriormente tenían la tarifa del 35%, salvo las excepciones expresas.

#### ARTICULO 27. Bienes excluidos del IVA.

##### Breve análisis del artículo:

Los bienes que en el régimen anterior estaban catalogados como bienes exentos serán considerados como excluidos del impuesto sobre las ventas, con excepción de los exportados, los diarios y publicaciones periódicas impresos, incluso ilustrados, los cuadernos de tipo escolar y los libros y revistas de carácter científico y cultural, los cuales tendrán el derecho a devolución.

En el caso de medicamentos humanos y veterinarios, fertilizantes y los plagicidas y similares, que utilizan materia prima química, no estarán sometidos al IVA sobre la compra de las mismas.

#### ARTICULO 28. Impuesto sobre las ventas para las motocicletas de menos de 125 c.c.

##### Breve análisis del artículo:

En razón a que las motocicletas de menor cilindraje son consideradas como vehículo de transporte popular, se reduce la actual tarifa del IVA, del 20% al 12%, reducción ésta que no implica mayor costo fiscal.

**ARTICULO 29. Facultades para armonizar la clasificación de los bienes y sobre exportación de servicios.****Breve análisis del artículo:**

Teniendo en cuenta que en Colombia se adoptó el sistema de nomenclatura arancelaria Nandina, se hace necesario otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la codificación legal de los bienes excluidos del IVA que se encuentran actualmente bajo el sistema de nomenclatura arancelaria Nandina.

De igual manera y con el objeto de fomentar la prestación de ciertos servicios al exterior, se otorgan facultades para crear la categoría de servicios exportables que serían considerados como exentos con derecho a devolución.

**ARTICULO 30. Servicios gravados.****Breve análisis del artículo:**

Se incluyen dentro de los servicios gravados con el IVA y con tarifas diferenciales, los moteles y similares, bares y griles, vuelos charter, al 12%; hoteles de menos de tres estrellas, restaurantes y servicios temporales al 4%.

Se incrementa la tarifa del IVA para el servicio de telefonía únicamente para los estratos socioeconómicos altos a la tarifa del 10% y para las llamadas de larga distancia e internacional, al 12%.

Se otorga un tratamiento especial a los pequeños comerciantes por cuanto no se gravan con el IVA algunos servicios prestados por éstos.

**ARTICULO 31. Impuesto sobre las ventas por seguros tomados en el exterior.****Breve análisis del artículo:**

Con el objeto de permitir una sana competencia entre nuestras compañías de seguros y las del exterior, se gravan los seguros tomados fuera del país cuando no estén gravados o lo estén con una tarifa inferior a la de Colombia.

Se exceptúan algunos seguros de naves o aeronaves destinadas al transporte internacional de mercancías, los cuales no estarán gravados con el IVA, bien sea que se tomen en Colombia o en el exterior.

**ARTICULO 32. Impuestos descontables en servicios.****Breve análisis del artículo:**

Se aumentan los servicios que tienen derecho a impuestos descontables y se establece que quienes presten servicios gravados con la tarifa del 4% podrán descontar hasta el límite del 4% y el exceso se contabilizará como costo o gasto.

**ARTICULO 33. Exportación departamental de licores.****Breve análisis del artículo:**

En el evento de que se realicen ventas de licor fuera del Departamento productor de éste, se reduce la base presuntiva para el pago del IVA del 40% al 30% del precio fijado por el DANE.

**ARTICULO 34. Financiación que no integra la base gravable.****Breve análisis del artículo:**

Se establece que no hacen parte de la base gravable del IVA, los intereses que se causen por la financiación de este impuesto, ni la financiación otorgada por los vinculados económicos vigilados por la Superintendencia Bancaria.

**CAPITULO VII****Administración tributaria y aduanera.****ARTICULO 35. Facultades para reformar el Ministerio de Hacienda.****Breve análisis del artículo:**

Se conceden facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para reformar la estructura de las direcciones de impuestos y de aduanas, a fin de lograr una mayor modernización, eficiencia y eficacia, otorgándole a la Dirección de Impuestos una autonomía administrativa y presupuestal propias y un riguroso régimen disciplinario para estas direcciones. Para tal efecto se contará con una comisión asesora integrada por tres Senadores y tres Representantes de las Comisiones Terceras Constitucionales Permanentes.

Así mismo se garantiza que los actuales funcionarios del Ministerio de Hacienda serán incorporados, al hacer uso de las facultades concedidas.

**CAPITULO VIII****Procedimiento tributario.****ARTICULO 36. Creación del premio fiscal.****Breve análisis del artículo:**

Con el propósito de efectuar un mayor control sobre la obligación de facturar se crea la "lotería fiscal", la cual consiste en sorteos de diferentes premios, tales como casas o carros, para los consumidores que envíen las facturas de compra a la Dirección General de Impuestos Nacionales, en donde se cruzarán y se verificará si éstas se encuentran registradas en la contabilidad del contribuyente o responsable.

**ARTICULO 37. Facultad para actualizar el estatuto tributario.****Breve análisis del artículo:**

Se faculta al Gobierno Nacional por el término de tres años para actualizar el Código Tributario, en virtud de lo cual se podrán incluir las nuevas normas, reenumerar y transcribir las mismas, sin que se les pueda cambiar el sentido. Para tal efecto deberá ser consultada previamente la comisión parlamentaria.

**ARTICULO 38. Trámite de las devoluciones.****Breve análisis del artículo:**

Se enumeran las causales por las cuales se rechazan las solicitudes de devolución de impuestos y se dispone que cuando existe investigación que ha originado requerimiento especial, la devolución únicamente procederá sobre el monto no discutido.

**ARTICULO 39. Investigación previa a la devolución.****Breve análisis del artículo:**

Se permite que el término para la devolución se amplíe hasta por noventa (90) días, cuando los soportes de ésta sean inexistentes, o haya un indicio de inexactitud o cuando sea imposible confirmar la identidad, residencia o domicilio del contribuyente.

**ARTICULO 40. Ampliación del término de vigencia de la garantía para devoluciones.****Breve análisis del artículo:**

Con el objeto de permitir la verificación posterior de las devoluciones con garantía y generar la responsabilidad solidaria de los garantes, en un tiempo prudencial para la Administración Tributaria, se amplía el término de garantía de las pólizas para la devolución de impuestos a seis (6) meses.

**ARTICULO 41. Término para el control fiscal de las devoluciones.****Breve análisis del artículo:**

Se prevé que la Contraloría General de la República ejerza el control previo sobre las devoluciones en un término no superior a dos (2) días en aquellas con garantía, o a cinco (5) días en los demás casos, con lo cual se abre paso para que dicho control sea posterior. Así mismo se establece que la Administración dispone de un término de dos meses después de presentada la declaración tributaria, para registrarlas, antes de adelantar el proceso de devolución.

**ARTICULO 42. Facturación.****Breve análisis del artículo:**

Para los contribuyentes que posean varios establecimientos de comercio o varias formas de facturación, se determinan los requisitos que debe llenar su sistema de facturación. Se señalan las sanciones por la violación de la obligación de facturar correctamente.

**ARTICULO 43. Reclasificación del régimen simplificado al común.****Breve análisis del artículo:**

Se permite al Administrador de Impuestos reclasificar, de oficio, a los responsables del régimen simplificado al régimen común, para ejercer un real control tributario.

**ARTICULO 44. Intereses a favor del contribuyente.****Breve análisis del artículo:**

Se estipulan los eventos en los cuales se le reconocen al contribuyente intereses ordinarios cuando su saldo a favor se encuentre en discusión, e intereses moratorios en el caso de que sea responsabilidad de la Administración Tributaria.

**ARTICULO 45. Tasa de interés corriente y moratorio.****Breve análisis del artículo:**

Se especifican tasas de interés corriente con base en el índice de precios al consumidor y tasas de interés moratorio equivalente a la establecida por el Estatuto Tributario para los contribuyentes morosos.

**ARTICULO 46. Correcciones que aumentan el impuesto.****Breve análisis del artículo:**

Cabe la posibilidad para que los contribuyentes soliciten la corrección de sus declaraciones sin sanción por corrección del diez por ciento (10%), cuando el error provenga de diferencias de criterio con la Administración en la interpretación de normas tributarias.

**ARTICULO 47. Emplazamiento por diferencias de interpretación.****Breve análisis del artículo:**

En el evento de que exista un emplazamiento para corregir la declaración tributaria por un error de interpretación, se procede de igual manera que en el artículo anterior, es decir, que la corrección que en este caso efectúe el contribuyente no tendrá sanción por este concepto.

**ARTICULO 48. Corrección de errores al declarar.****Breve análisis del artículo:**

Se consagra la posibilidad de que los errores que con anterioridad daban lugar a considerar la declaración como no presentada, se puedan subsanar presentando el contribuyente un nuevo proyecto de declaración de acuerdo con el procedimiento allí establecido y aliviando la sanción actualmente existente.

**ARTICULO 49. Sanción por omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes.****Breve análisis del artículo:**

Cuando se establece diferencia patrimonial y se justifica por parte del contribuyente demostrando que omitió activos o incluyó pasivos en años anteriores, debe liquidarse una sanción del cinco por ciento (5%), por año de omisión, del valor en que se haya disminuido su patrimonio, sin superar el treinta por ciento (30%).

**ARTICULO 50. Deber de informar la dirección y la actividad económica.****Breve análisis del artículo:**

Se establece un nuevo requisito que deben cumplir los obligados a declarar, el cual consiste en informar en las declaraciones tributarias su dirección y actividad económica por ser estos elementos determinantes en los índices de los programas de fiscalización.

**ARTICULO 51. Sanción por no informar la dirección o actividad económica.****Breve análisis del artículo:**

Se precisa la sanción correspondiente al incumplimiento del deber señalado en el artículo precedente.

**ARTICULO 52. Suspensión del término para notificar el requerimiento especial por práctica del emplazamiento para corregir.****Breve análisis del artículo:**

Con el fin de que el contribuyente cuente con una nueva oportunidad, se considera suspendido el término para practicar el requerimiento especial, en el mes siguiente a la notificación del emplazamiento para corregir.

**ARTICULO 53. Sanción por extemporaneidad en la presentación de declaraciones tributarias.****Breve análisis del artículo:**

Para liquidar la sanción por extemporaneidad cuando no resulte impuesto a cargo, la base para imponerla se calcula sobre sus ingresos o sobre el patrimonio, permitiendo racionalizar la sanción de acuerdo con unos topes máximos que ofrece mayores beneficios para el contribuyente.

**ARTICULO 54. Sanción por no presentar la declaración de ingresos y patrimonio.****Breve análisis del artículo:**

En el caso de que las entidades catalogadas como no contribuyentes del impuesto sobre la renta no presenten su declaración de ingresos y patrimonio o no lo hagan en su oportunidad, se les aplicará una sanción flexible hasta del uno por ciento (1%) de su patrimonio líquido, dependiendo de su situación económica.

**ARTICULO 55. Límite de información a suministrar por los comisionistas de bolsa.****Breve análisis del artículo:**

La información que deben suministrar los Comisionistas de Bolsa, será equivalente a la suministrada por las entidades bancarias, fijando como tope mínimo por persona la suma de ciento veinte millones de pesos (\$ 120.000.000).

**ARTICULO 56. Número de identificación tributaria.****Breve análisis del artículo:**

Establece que la Administración Tributaria exigirá el número de identificación tributaria NIT, para las gestiones que ella misma señale.

**ARTICULO 57. Pleitos por operaciones ilegales en moneda extranjera.****Breve análisis del artículo:**

Con el objeto de evitar beneficios provenientes de operaciones ilegales o violatorias de los reglamentos cambiarios, catalogadas así a 30 de septiembre de 1990, éstas quedarán sometidas a un impuesto extraordinario, el cual se retendrá en la fuente en su totalidad.

**ARTICULO 58. Liquidación del impuesto en los contratos de servicios autónomos.****Breve análisis del artículo:**

Se dispone que los contribuyentes que hubieren mantenido diferidos los ingresos, costos y gastos en los contratos a varios años por servicios autónomos, deberán declararlos en la vigencia fiscal de 1990.

**CAPITULO IX****Procedimiento aduanero.****ARTICULO 59. Disposición de mercancías en custodia del Fondo Rotatorio de Aduanas.****Breve análisis del artículo:**

Respecto de las mercancías que en la actualidad no se les ha resuelto su situación jurídica; ni se encuentran dentro de un proceso administrativo en curso y además estén abandonadas en el Fondo Rotatorio de Aduanas a primero de septiembre de 1990, éste podrá disponer de ellas.

**ARTICULO 60. Administración de aduanas en Cartago.****Breve análisis del artículo:**

Se crea la unidad administrativa de la Aduana en Cartago, con el objeto de que se agilicen los procesos aduaneros en el Aeropuerto Internacional de Santa Ana, ubicado en dicho territorio.

**ARTICULO 61. Facultades extraordinarias en materia penal aduanera y de impuestos.****Breve análisis del artículo:**

Se faculta al Gobierno Nacional por el término de 2 años, para efectos de despenalizar el delito del contrabando y reorganizar algunos aspectos del proceso de desaduanamiento tales como, la supresión de la Jurisdicción Penal Aduanera, garantizando la incorporación de los empleados, jueces y magistrados de esta jurisdicción y las fiscalías correspondientes, a la Jurisdicción Penal Ordinaria y al Ministerio Público.

Así mismo se faculta para permitir el saneamiento de las mercancías que ilegalmente han ingresado al país y para organizar el proceso de nacionalización de mercancías bajo sistemas especiales, como licencia temporal, leasing internacional, o las que acompañan al viajero que ingresa al país.

Para el ejercicio de estas facultades se deberá oír a la Comisión Parlamentaria para tal efecto.

**CAPITULO X****Sustitución del impuesto al cine.****ARTICULO 62. Eliminación del impuesto de la Ley-55 de 1985.****Breve análisis del artículo:**

El impuesto del 16% a la exhibición cinematográfica, se elimina a partir de 1991.

**ARTICULO 63. Impuesto al cine.****Breve análisis del artículo:**

El servicio de exhibición cinematográfico comercial quedará sometido a la tarifa del 12% y será administrado por la Administración de Impuestos con el mismo régimen del IVA, excepto a lo atinente con su destinación.

**ARTICULO 64. Base gravable y responsables.****Breve análisis del artículo:**

La base gravable del impuesto al cine estará conformada por el valor de la boleta de entrada, la cual a su vez hará las veces de factura. Igualmente, se excluyen otros impuestos y se determinan como responsables de este impuesto a los exhibidores cinematográficos con fines comerciales.

**ARTICULO 65. Destinación del impuesto al cine.****Breve análisis del artículo:**

Se mantiene la destinación específica del nuevo impuesto al cine, la cual es para el Fondo de Fomento Cinematográfico que administra la Compañía de Fomento Cinematográfico, Focine, y cuyo fin es la promoción de esta industria.

**ARTICULO 66. Saneamiento del impuesto del artículo 15 de la Ley 55 de 1985.****Breve análisis del artículo:**

Se establece una amnistía para aquellos contribuyentes que tengan obligaciones pendientes con el Fondo de Fomento Cinematográfico, Focine, sobre el antiguo impuesto de la Ley 55 de 1985; esta amnistía consiste en el pago del 8.5% de dicha tarifa y el desistimiento de los pleitos pendientes. Además se concede un plazo de gracia sin intereses hasta el primero de enero de 1991, siempre y cuando se accjan a la amnistía y cumplan con los acuerdos de pago.

**ARTICULO 67. Exoneración de un impuesto y traslado presupuestal.****Breve análisis del artículo:**

La exhibición cinematográfica con fines comerciales se exonera del impuesto de Coldeportes y se faculta al Gobierno para efectuar los traslados y apropiaciones presupuestales necesarios para dotar a Coldeportes.

## CAPITULO XI

## Financiación de la vivienda de interés social.

## ARTICULO 68. Cúociente de recaudos de las Cajas de Compensación Familiar.

## Breve análisis del artículo:

Mediante la fórmula establecida para determinar el cúociente de recaudos, se obtiene la disponibilidad de los recursos que las Cajas de Compensación Familiar destinan a actividades distintas de la entrega del subsidio en dinero.

## ARTICULO 69. Subsidio a la vivienda de interés social por parte de las Cajas de Compensación Familiar.

## Breve análisis del artículo:

Establece que los programas de subsidio a la vivienda de interés social, los deben desarrollar las Cajas, con el fin de que en una acción conjunta de éstas con el Gobierno y los municipios se otorguen soluciones de vivienda.

Se estipulan las prioridades por las cuales los afiliados pueden acceder a este servicio, dejando en primer lugar a los afiliados a la propia Caja; en segundo lugar a los afiliados a las demás Cajas, y finalmente a los no afiliados; con la condición en todo caso, que el beneficiario reciba ingresos familiares inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales.

Dependiendo del cúociente de recaudo, las Cajas con mayores recursos por tener un cúociente de recaudo superior al 110%, deberán destinar el 18% de los aportes patronales, durante 1991 y el 20% en adelante. Las Cajas con cúociente de recaudo superior al 100% e inferior al 110%, destinarán un 12% y las cajas con cúocientes mejores no tendrán obligación de constituir el Fondo de Vivienda.

Se establece una excepción para las Cajas ubicadas en las zonas del Plan Nacional de Rehabilitación o en las Intendencias y Comisarias, las cuales no estarán obligadas a destinar suma alguna por dicho concepto.

## ARTICULO 70. Reservas para vivienda.

## Breve análisis del artículo:

Permite a las Cajas de Compensación adelantar programas de vivienda con sus reservas acumuladas hasta septiembre 30 de 1990, sin limitación sobre los ingresos familiares del beneficiario.

## ARTICULO 71. Destinación de parte de los nuevos recursos por impuesto sobre las ventas para subsidio de vivienda.

## Breve análisis del artículo:

Establece para los municipios la obligación de destinar al programa de vivienda social, un 10% de los nuevos recursos que recibirán por el incremento del IVA, equivalente al 1.3% del total de las transferencias.

## ARTICULO 72. Destinación de parte del impuesto a las importaciones para subsidio de vivienda.

## Breve análisis del artículo:

Se destina al programa de vivienda de interés social para las zonas rurales, una suma equivalente al 0.8% del impuesto a las importaciones que hasta el momento lo recibe la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, durante los años 1991 a 1994.

## ARTICULO 73. Destinación del impuesto sobre las ventas al cemento.

## Breve análisis del artículo:

El recaudo del IVA originado en la producción y venta del cemento se destinará durante cuatro años al subsidio de vivienda de interés social y durante los cinco años siguientes pasará a los municipios en su totalidad y vencido dicho periodo, se asignarán a la Nación y a las entidades territoriales, de conformidad con la Ley 12 de 1986.

## CAPITULO XII

## Fiscos regionales.

## ARTICULO 74. Juegos de suerte y azar.

## Breve análisis del artículo:

Se radica en el alcalde municipal, la facultad de autorizar dentro de su jurisdicción, rifas y juegos de suerte y azar diferentes de loterías y apuestas permanentes.

## ARTICULO 75. El impuesto de parques y arborización dentro de la fórmula del esfuerzo fiscal municipal.

## Breve análisis del artículo:

El impuesto de parques y arborización será tenido en cuenta para calcular el esfuerzo fiscal de cada municipio, para efectos de lograr una adecuada distribución del IVA.

## ARTICULO 76. Transferencias adicionales del impuesto sobre las ventas.

## Breve análisis del artículo:

Permite ajustar el valor que debe transferirse a los municipios por concepto del IVA, a más tardar en el mes de junio del año siguiente, cuando el recaudo efectivo difiera del aforo efectuado en la Ley del Presupuesto.

## ARTICULO 77. Impuesto al consumo de cervezas importadas.

## Breve análisis del artículo:

Precisa que los impuestos al consumo y sobre las ventas que recaen sobre las cervezas de producción nacional se apliquen igualmente a las importadas, para evitar inequidad por la diferencia de precios, ya que en la actualidad no existe gravamen sobre las importadas.

## ARTICULO 78. Impuestos municipales.

## Breve análisis del artículo:

Para efectos del impuesto de industria y comercio, precisa que Telecom estará sometida al gravamen y además señala que las entidades descentralizadas del orden departamental, no estarán gravadas con el mismo, ni con el impuesto predial.

## ARTICULO 79. Impuesto Industria y Comercio.

## Breve análisis del artículo:

El impuesto de Industria y Comercio requiere de un diseño técnico que evite la doble tributación y otorgue una equitativa distribución entre los municipios productores y los comercializadores.

El Gobierno dentro de la política de descentralización y autonomía de los fiscos regionales se propone una revisión global al sistema impositivo municipal, lo que hace conveniente diferir el pronunciamiento sobre este artículo para tomar una decisión integral en la próxima legislatura. En razón de lo anterior he suprimido este artículo.

## CAPITULO XIII

## Varios.

## ARTICULO 80. Base gravable del impuesto al turismo.

## Breve análisis del artículo:

Se establece que la base gravable del Impuesto al Turismo será la equivalente al 5% del monto efectivamente cobrado por concepto del servicio de alojamiento.

## ARTICULO 81. Facultades para reducir el impuesto a las importaciones.

## Breve análisis del artículo:

Se conceden facultades extraordinarias al Gobierno Nacional por el término de cuatro años, con el objeto de que se reduzca en forma gradual el gravamen a las importaciones y en concordancia con las políticas económicas. Así mismo, se establece que para efectos del ejercicio de estas facultades, deberá consultarse previamente la Comisión Parlamentaria.

## ARTICULO 82. Comisión de consulta para el ejercicio de las facultades extraordinarias.

## Breve análisis del artículo:

Para el ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo mediante esta Ley, se crea una comisión parlamentaria, la cual deberá ser consultada previamente; esta comisión estará integrada por tres Senadores y tres Representantes de las Comisiones Terceras respectivas, designados por la misma Comisión, y a falta de ésta por la mesa directiva.

## ARTICULO 83. Sistema especial para el pago de impuestos a las importaciones de bienes de capital.

## Breve análisis del artículo:

Hasta el año 1992 se determina un mecanismo para efectos del pago de los impuestos que se originen como consecuencia de las importaciones, mediante la posibilidad de adquirir títulos de deuda privada, los cuales podrán ser negociados libremente por la Tesorería General de la República.

## ARTICULO 84. Plazos especiales para el pago del impuesto de renta de nuevos exportadores y empresas en zonas marginales.

## Breve análisis del artículo:

Establece un sistema favorable para la financiación del pago del impuesto sobre la renta, consistente en la adquisición de Títulos de Deuda Privada para las nuevas empresas exportadoras ubicadas en las costas pacífica y atlántica, a aquellas situadas en las zonas marginales de influencia de las ciudades o en zonas marginales determinadas así por el Conpes.

Al igual que en el artículo precedente, estos Títulos podrán ser negociados por la Tesorería General de la República.

#### ARTICULO 85. Vigencia y derogatorias.

##### Breve análisis del artículo:

Se derogan expresamente normas contradictorias con las disposiciones adoptadas en la presente ley, cuyo texto se transcribe:

##### ESTATUTO TRIBUTARIO:

Artículo 13. "Sociedades limitadas y asimiladas... inciso 3º". "Los consorcios son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios y para tal efecto, se asimilan a las sociedades limitadas".

Artículo 18. "Los fondos de inversión y de valores son contribuyentes. Los fondos de inversión y los fondos de valores, son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios y para tal efecto, se asimilan a sociedades anónimas".

Artículo 72. "El avalúo estimado como costo fiscal. Cuando el avalúo catastral, fuere el resultado de la autoestimación prevista en los artículos 13 y 14 de la Ley 14 de 1983, y resultare superior al costo fiscal, únicamente se tendrá en cuenta, para efectos de determinar la utilidad de la enajenación del respectivo inmueble, al finalizar el segundo año de la vigencia de la respectiva estimación".

Artículo 255. "Para sucursales de sociedades extranjeras que integren consorcios. Las sucursales de sociedades extranjeras que integren el consorcio, tienen derecho a descontar del monto del impuesto sobre la renta a cargo, el treinta por ciento (30%) de las participaciones percibidas del consorcio, sin que exceda del ciento por ciento (100%) del impuesto básico de renta aplicable a dichas participaciones".

Artículo 354. "Deducción teórica. A partir del año gravable de 1992 y hasta el año gravable 2002, inclusive, los contribuyentes que hayan efectuado los ajustes sobre los activos no monetarios en la forma prevista en este Título, y que posean activos no monetarios por un valor superior al patrimonio líquido del periodo, tendrán derecho a restar de la renta obtenida en cada año en que se cumpla esta condición, una deducción teórica equivalente al resultado de aplicar la siguiente fórmula:

$$\text{Deducción teórica anual} = (i91 \times 70\%) \times (cm91/tc91) \times (1-pL/ar)$$

Donde:

i91 es igual a los intereses pagados o causados en el año gravable 1991.

cm91 es igual a la tasa de corrección monetaria vigente a 31 de diciembre de 1991.

tc91 es igual a la tasa de colocación más representativa del mercado a 31 de diciembre de 1991.

pL es igual al patrimonio líquido medido al comienzo de cada año para el cual se efectúe el cálculo.

ar es igual a los activos no monetarios susceptibles de ajuste, medidos al comienzo de cada año para el cual se efectúe el cálculo.

El valor de esta deducción se tratará únicamente para efectos fiscales como un mayor valor de los débitos a la cuenta de corrección monetaria.

Cuando se trate de sociedades, se podrá distribuir de las utilidades comerciales, hasta el 100% de esta deducción teórica en adición a los 7/3 del impuesto liquidado de conformidad con los artículos 48 y 49".

Artículo 499. "Quienes pueden acogerse a este régimen.

Parágrafo 1. Los servicios a que se refiere el presente artículo son los siguientes:

a) Revelado y copias fotográficas incluyendo fotocopias;

b) Reparación;

c) Mantenimiento que implique la incorporación de repuestos;

d) Fabricación, elaboración o construcción de que trata el numeral 13 del artículo 476, cuando los bienes que resulten de la prestación del servicio estén sometidos a la tarifa general del diez por ciento (10%)".

Artículo 500. "Quienes no pueden acogerse a este régimen... literal e). Los responsables que presten los servicios de clubes, parqueaderos, seguros, telegramas, télex y teléfono; tiquetes de transporte internacional de pasajeros, vía marítima y aérea; arrendamiento de bienes corporales muebles incluido el arrendamiento financiero (leasing); computación, hoteles de tres o más estrellas y fabricación, elaboración o construcción que dé como resultado un bien sometido a la tarifa del treinta y cinco por ciento (35%) o del veinte por ciento (20%)".

Artículo 641. "Extemporaneidad en la presentación...

Parágrafo. La sanción de que trata el inciso final del presente artículo, también deberán liquidarla las entidades no contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, cuando presenten en forma extemporánea la declaración de ingresos y patrimonio".

Artículo 647. "Sanción por inexactitud...", inciso final. "La determinación de la renta líquida gravable por el sistema de comparación patrimonial, no da lugar a la sanción por inexactitud respecto del impuesto de renta; pero sí en cuanto al mayor impuesto de patrimonio que se genere por la omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes".

Artículo 860. "Devolución con presentación de garantía.

Parágrafo. El término para efectuar la revisión fiscal y la refrendación del cheque, título o giro, por parte de la Auditoría de la Contraloría General de la República, será de dos (2) días, el cual se entiende comprendido dentro del término para devolver, previsto en este artículo".

De acuerdo con el análisis realizado y por considerarlo de conveniencia para el país, me permito proponer: "Dése primer debate a los Proyectos de ley números 70 y 111 Senado de 1990 (acumulados), número 172 Cámara de 1990, por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se estimula el mercado accionario, se expiden normas en materia tributaria, aduanera y se dictan otras disposiciones, de acuerdo con el texto aprobado en la sesión plenaria del honorable Senado de la República, del 28 de noviembre de 1990, del cual se suprime únicamente el artículo 79 de Industria y Comercio, por las razones expuestas al comentar dicho artículo".

De la honorable comisión,

Bogotá, D. E., 11 de diciembre de 1990.

**Rodrigo Garavito Hernández**  
Representante ponente  
Comisión Tercera Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes.