



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123-9066

AÑO XII - Nº 572

Bogotá, D. C., jueves 6 de noviembre de 2003

EDICION DE 28 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camararep.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 155 DE 2003 CAMARA

por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.

ACTA DE PRESENTACION

En la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes, a los cinco (5) días del mes de noviembre de dos mil tres (2003), se hizo presente el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Alberto Carrasquilla Barrera, con el fin de hacer entrega del siguiente proyecto de ley:

Proyecto de ley número 155 de 2003 Cámara, *por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.*

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Alberto Carrasquilla Barrera.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PROYECTO DE LEY NUMERO 155 DE 2003 CAMARA

por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.

CAPITULO I

Impuesto sobre la renta y complementarios

Artículo 1º. *Límite a los ingresos no constitutivos de renta.* Modificase el artículo 35-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“**Artículo 35-1.** *Límite a los ingresos no constitutivos de renta.* Los ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional de que tratan los artículos 36-1, 36-4, 37, 43, 44, 46, 54, 55, y 56 del Estatuto Tributario, están limitados en los porcentajes que se indican a continuación:

20% para el año gravable de 2004

0% para los siguientes años gravables”

Artículo 2º. *Rentas de trabajo.* Adiciónase el siguiente párrafo al artículo 103 del Estatuto Tributario:

“**Parágrafo 3º.** Las pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, así como las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional, se consideran rentas exclusivas de trabajo sometidas al impuesto sobre la renta, con tratamiento de salarios.”

Artículo 3º. *No aceptación de costos y gastos.* Adiciónase el siguiente artículo al Estatuto Tributario:

“**Artículo 177-2.** *No aceptación de costos y gastos.* No son aceptados como costo o gasto los siguientes pagos por concepto de operaciones gravadas con el IVA:

a) Los que se realicen a personas no inscritas en el régimen común del impuesto sobre las ventas por contratos de valor individual y superior a cincuenta millones de pesos (\$50.000.000) en el respectivo período gravable (valor año base 2004);

b) Los realizados a personas no inscritas en el régimen común del impuesto sobre las ventas, efectuados con posterioridad al momento en que los contratos superen un valor acumulado de cincuenta millones de pesos (\$50.000.000) en el respectivo período gravable (valor año base 2004);

c) Los realizados a personas naturales no inscritas en el régimen común, cuando no conserven copia del documento en el cual conste la inscripción del respectivo vendedor o prestador de servicios en el régimen simplificado. Se exceptúan de lo anterior las operaciones gravadas realizadas con agricultores, ganaderos y arrendadores pertenecientes al régimen simplificado, siempre que el comprador de los bienes o servicios expida el documento equivalente a la factura a que hace referencia el literal f) del artículo 437 del Estatuto Tributario.

Sin perjuicio de lo previsto en los literales a) y b) de este artículo, la obligación de exigir y conservar la constancia de inscripción del responsable del régimen simplificado en el RUT, operará a partir de la fecha que establezca el reglamento a que se refiere el artículo 555-2.”

Artículo 4°. *Rentas de trabajo exentas*. Modifícase el numeral 10 del artículo 206 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“10. El veinte por ciento (20%) del valor total de los pagos laborales, limitado por cada mes a cuatro millones de pesos (\$4.000.000) (valor año base 2004)”.

Artículo 5°. *Límite de las rentas exentas*. Modifícase el artículo 235-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“**Artículo 235-1. Límite de las rentas exentas.** Las rentas exentas de que tratan los artículos 211 párrafo 4°, 209, 216, 217, 219, 221 y 222 del Estatuto Tributario; los artículos 14 a 16 de la Ley 10 de 1991, 58 de la Ley 633 de 2000 y 235 de la Ley 685 de 2001, están limitados en los porcentajes que se indican a continuación:

20% para el año gravable 2004

0% para los siguientes años gravables”.

Artículo 6°. *Renta líquida y sanción por activos omitidos o pasivos inexistentes*. Adiciónase el Estatuto Tributario con el artículo 239-1 y modifícase el artículo 649:

“**Artículo 239-1. Renta líquida gravable por activos omitidos o pasivos inexistentes.** Los contribuyentes podrán incluir como renta líquida gravable en la declaración de renta y complementarios o en las correcciones a que se refiere el artículo 588, el valor de los activos omitidos y los pasivos inexistentes originados en períodos no revisables, adicionando el correspondiente valor como renta líquida gravable y liquidando el respectivo impuesto, sin que se genere renta por diferencia patrimonial.

Cuando en desarrollo de las acciones de fiscalización, la Administración detecte pasivos inexistentes o activos omitidos por el contribuyente, el valor de los mismos constituirá renta líquida gravable en el período gravable objeto de revisión. El mayor valor del impuesto a cargo determinado por este concepto generará la sanción por inexactitud.

Cuando el contribuyente incluya activos omitidos o excluya pasivos inexistentes sin declararlos como renta líquida gravable, la Administración procederá a adicionar la renta líquida gravable por tales valores y aplicará la sanción por inexactitud.”

“**Artículo 649 Transitorio. Sanción por activos omitidos o pasivos inexistentes.** Los contribuyentes del impuesto sobre la renta que hubieren incluido pasivos inexistentes u omitido activos adquiridos en períodos no revisables o con declaración en firme, podrán incluir dichos activos y/o excluir los pasivos en la declaración inicial por el año gravable 2003, sin que se genere renta por diferencia patrimonial por tratarse de activos adquiridos en períodos anteriores no revisables.

La sanción por omisión de activos e inclusión de pasivos inexistentes de períodos anteriores, será autoliquidada por el mismo declarante en un valor único del dos por ciento (2%) del valor de los activos omitidos o de los pasivos inexistentes, independientemente del año de adquisición de los mismos.

Para tener derecho al tratamiento anterior, el contribuyente deberá presentar la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios correspondiente al año gravable 2003 dentro de los plazos establecidos por el Gobierno Nacional, incluyendo los activos o excluyendo los pasivos, liquidando la correspondiente sanción y cancelando la totalidad del saldo a pagar o suscribiendo el respectivo acuerdo de pago.

La preexistencia de los bienes se entenderá probada con la simple incorporación de los mismos en la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios, con la relación soporte que conserve el contribuyente. Teniendo en cuenta que se trata de bienes adquiridos con dos años o más de anterioridad, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se abstendrá de iniciar investigaciones cambiarias cuando los mismos estuvieren ubicados en el exterior,

salvo que a la fecha de entrada en vigencia de esta ley ya se hubiere notificado pliego de cargos.”

Artículo 7°. *Sobretasa a cargo de los contribuyentes obligados a declarar el impuesto sobre la renta*. Modifícase el artículo 260-11 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“**Artículo 260-11. Sobretasa a cargo de los contribuyentes obligados a declarar el impuesto sobre la renta.** Créase una sobretasa a cargo de los contribuyentes obligados a declarar el impuesto sobre la renta y complementarios. Esta sobretasa será equivalente al diez por ciento (10%) del impuesto neto de renta determinado por cada año gravable.

La sobretasa aquí regulada se liquidará en la respectiva declaración de renta y complementarios y no será deducible ni descontable en la determinación del impuesto sobre la renta.

Parágrafo. La sobretasa que se crea en este artículo está sujeta para el ejercicio gravable 2004 a un anticipo del 50% del valor de la misma, calculado con base en el impuesto neto de renta del año gravable 2003, el cual deberá pagarse en los plazos que fije el reglamento.”

Artículo 8°. *Contribuyentes del régimen tributario especial*. Modifícase el artículo 19 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“**Artículo 19. Contribuyentes del régimen tributario especial.** Las corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, con excepción de las contempladas en el artículo 23 de este Estatuto están sometidas al impuesto sobre la renta y complementarios, conforme con el régimen tributario especial contemplado en el Título VI del presente Libro, para lo cual deben cumplir las siguientes condiciones:

- a) Que el objeto social principal y recursos estén destinados a actividades de salud, deporte aficionado, educación formal, cultural, investigación científica o tecnológica, ecológica, protección ambiental, o a programas de desarrollo social;
- b) Que dichas actividades sean de interés general, y
- c) Que sus excedentes sean reinvertidos totalmente en la actividad de su objeto social.

Parágrafo 1°. Sin perjuicio de lo previsto en los artículos 22 y 23 del Estatuto Tributario, las corporaciones, fundaciones y asociaciones constituidas como entidades sin ánimo de lucro, que no cumplan las condiciones señaladas en este artículo, son contribuyentes del impuesto sobre la renta, para cuyo efecto se asimilan a sociedades limitadas.

Parágrafo 2°. Los pagos o abonos en cuenta por cualquier concepto, efectuados en forma directa o indirecta, en dinero o en especie, por las corporaciones, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, a favor de las personas que de alguna manera participen en la dirección o administración de la entidad, o a favor de sus cónyuges, o sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, constituyen renta gravable para las respectivas personas naturales vinculadas con la administración o dirección de la entidad y están sujetos a retención en la fuente a la misma tarifa vigente para los honorarios.

Esta medida no es aplicable a los pagos originados en la relación laboral, sometidos a retención en la fuente de acuerdo con las disposiciones vigentes al respecto.

Parágrafo 3°. Para gozar de la exención del impuesto sobre la renta deberán cumplirse las condiciones señaladas en los artículos 358 y 359.”

Artículo 9°. *Tarifa por reinversión de utilidades*. Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo 240-1:

“**Artículo 240-1. Tarifa por reinversión de utilidades.** Las personas jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta que reinviertan utilidades del período gravable en activos reales productivos, pagarán a título del impuesto sobre la renta, sobre el

monto reinvertido, una tarifa del quince por ciento (15%). Sobre las utilidades no reinvertidas se aplicará la tarifa del impuesto sobre la renta establecida en el artículo 240 del Estatuto Tributario, más la sobretasa prevista en el artículo 260-11.

Para efectos de lo previsto en este artículo, no se aceptarán como reinversión de utilidades, las inversiones financieras, la revalorización de activos, el pago de pasivos, los ajustes por inflación, los créditos a socios o a terceros y en general la adquisición de activos no generadores de renta.

Para tener derecho al tratamiento aquí previsto, los contribuyentes deberán mantener en su patrimonio el valor reinvertido durante un período no inferior a cuatro años. Si el contribuyente no mantiene la reinversión durante este plazo, dicho valor constituirá renta líquida gravable en el año en que se retire del patrimonio de la empresa sujeta a la tarifa del impuesto sobre la renta vigente y sobre el mismo se aplicará una sanción equivalente al diez por ciento (10%).

El beneficio contemplado en este artículo no se podrá aplicar en forma concurrente con otros beneficios y exenciones previstos en la ley para el impuesto sobre la renta.

Cuando una sociedad reinvierta sus utilidades en un porcentaje superior al 50% para acogerse al tratamiento tributario contemplado en el presente artículo, no será obligatoria la distribución de utilidades establecida en los artículos 155 y 454 del Código de Comercio.”

CAPITULO II

Precios de transferencia

Artículo 10. *Transitorio*. Modificase el artículo 260-10 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“**Artículo 260-10. Transitorio.** Las disposiciones contenidas en el Título I del Libro Primero del Estatuto Tributario relativas a precios de transferencia, se aplicarán a partir del año gravable 2005.”

CAPITULO III

Retención en la fuente

Artículo 11. *Tarifa de retención en la fuente para pensiones*. Adiciónase un artículo al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“**Artículo 387-2. Tarifa de retención en la fuente para pensiones.** Las pensiones de jubilación, invalidez, vejez, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, así como las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional, están sometidas a retención en la fuente con el mismo tratamiento de los salarios.”

CAPITULO IV

Impuesto sobre las ventas

Artículo 12. *Bienes excluidos del impuesto*. Adiciónanse al artículo 424 del Estatuto Tributario los siguientes bienes y partidas arancelarias:

02.01	Carne de animales de la especie bovina, fresca o refrigerada
02.02	Carne de animales de la especie bovina, congelada
02.03	Carne de animales de la especie porcina, fresca, refrigerada o congelada.
02.04	Carne de animales de las especies ovina o caprina, fresca, refrigerada o congelada.
02.06	Despojos comestibles de animales
02.07	Carne y despojos comestibles, de aves de la partida 01.05, frescos, refrigerados o congelados.
02.08.10.00.00	Carne fresca de conejo o liebre
03.02	Pescado fresco o refrigerado, excepto los filetes y demás carne de pescado de la partida 03.04
03.03	Pescado congelado, excepto los filetes y demás carne de pescado de la partida 03.04

03.04	Filetes y demás carne de pescado (incluso picada), frescos, refrigerados o congelados
04.01	Leche y nata (crema), sin concentrar, sin adición de azúcar ni otro edulcorante de otro modo
04.02	Leche y nata (crema), con cualquier proceso industrial concentradas o con adición de azúcar u otro edulcorante
04.06.10.00.00	Queso fresco (sin madurar)
04.07.00.10.00	Huevos para incubar, y los pollitos de un día de nacidos
04.07.00.90.00	Huevos de ave con cáscara, frescos
09.01.11.00.00	Café en grano sin tostar
10.05	Maíz para uso industrial
12.01	Habas de soya
19.01.10.10.00	Leche maternizada o humanizada

Alcohol carburante, con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores.

Suprimense del artículo 424 del Estatuto Tributario los siguientes bienes y partidas arancelarias:

09.01.21.10.00	Café en grano
52.01	Fibras de algodón

Artículo 13. *Importaciones que no causan*. Modificase el párrafo 4º del artículo 428 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

“**Parágrafo 4º.** Los beneficios previstos en el literal g) de este artículo se aplicarán también cuando los bienes a que se refiere el mismo, sean adquiridos por compañías de financiamiento comercial para darlos en arrendamiento financiero o cuando sean entregados a un patrimonio autónomo como garantía de los créditos otorgados para su adquisición, con la condición de que los bienes sean devueltos al término del contrato de fiducia mercantil al mismo fideicomitente y el uso de los mismos se conserve durante todo el tiempo de su vida útil en cabeza de este.”

Artículo 14. *Retención en la fuente en el impuesto sobre las ventas*. Modificase el artículo 437-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“**Artículo 437-1. Retención en la fuente en el impuesto sobre las ventas.** Con el fin de facilitar, acelerar y asegurar el recaudo del impuesto sobre las ventas, establécese la retención en la fuente en este impuesto, la cual deberá practicarse en el momento en que se realice el pago o abono en cuenta, lo que ocurra primero.

La retención será equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del valor del impuesto.

El Gobierno Nacional podrá disminuir la tarifa de retención en la fuente del impuesto sobre las ventas, para aquellos responsables que en los últimos seis (6) períodos consecutivos hayan arrojado saldos a favor en sus declaraciones de ventas.

Parágrafo. En el caso de la prestación de servicios gravados a que se refiere el numeral 3º del artículo 437-2 del Estatuto Tributario, la retención será equivalente al ciento por ciento (100%) del valor del impuesto.”

Artículo 15. *Tarifa general del impuesto sobre las ventas*. Modificase el artículo 468 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“**Artículo 468. Tarifa general del impuesto sobre las ventas.** La tarifa general del impuesto sobre las ventas es del diecisiete por ciento (17%), la cual se aplicará también a los servicios, con excepción de los excluidos expresamente. Igualmente la tarifa general será aplicable a los bienes de que tratan los artículos 446, 469 y 474 y a los servicios de que trata el artículo 461 del Estatuto Tributario.

Parágrafo transitorio. Para la aplicación de las modificaciones al impuesto sobre las ventas en materia de tarifas o sujeción de nuevos bienes de impuesto, cuando se trate de establecimientos de comercio con venta directa al público, de mercancías premarcadas directamente o en góndola existentes en mostradores, podrán venderse con precio de venta al público ya fijado de conformidad con las disposiciones sobre el impuesto a las ventas aplicables antes de la entrada en vigencia de la presente ley, hasta agotar la existencia de las mismas. En todo caso, a partir del 15 de enero del año 2004 todo bien ofrecido al público deberá cumplir con las modificaciones establecidas en la presente ley.”

Artículo 16. *Servicios gravados con la tarifa del 20%*. Modifícase el artículo 468-3 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“**Artículo 468-3.** *Servicios gravados con la tarifa del 20%*. A partir del 1º de enero de 2004, el servicio de telefonía móvil está gravado con la tarifa del 20%.

De la tarifa diferencial a que se refiere esta norma, cuatro puntos porcentuales se destinarán a inversión social, distribuidos así:

a) Un 75% para el plan sectorial de fomento, promoción y desarrollo del deporte, y la recreación, escenarios deportivos, incluidos los accesos y zonas de influencia de los mismos, así como para la atención de los juegos deportivos nacionales y los juegos paralímpicos nacionales, los compromisos del ciclo olímpico y paralímpico que adquiera la nación y la preparación y participación de los deportistas en todos los juegos mencionados y los del calendario único nacional;

b) El 25% restante se distribuirá territorialmente entre los departamentos y el Distrito Capital, atendiendo los criterios de focalización que establezca anualmente el Ministerio de Cultura. La distribución sectorial entre cultura y deporte la determinará anualmente el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes. Los recursos serán presupuestados en el Ministerio de Cultura quien hará los giros correspondientes.”

Artículo 17. *Régimen simplificado del impuesto sobre las ventas*. Modifícase el artículo 499 del Estatuto Tributario, el cual queda así:

“**Artículo 499.** *Quiénes pertenecen a este régimen*. Al régimen simplificado del Impuesto sobre las Ventas pertenecen las personas naturales comerciantes y los artesanos, que sean minoristas o detallistas; los agricultores y los ganaderos, que realicen operaciones gravadas, así como quienes presten servicios gravados, siempre y cuando cumplan la totalidad de las siguientes condiciones:

1. Que en el año anterior hubieren poseído un patrimonio bruto inferior a ochenta millones de pesos (\$80.000.000) (valores años base 2003 y 2004) e ingresos brutos totales provenientes de la actividad, inferiores a cincuenta millones de pesos (\$50.000.000) (valores años base 2003 y 2004).

2. Que tengan máximo un establecimiento de comercio, oficina, sede, local o negocio donde ejercen su actividad, siempre que se encuentre ubicado en un entorno residencial de estrato 1, 2 ó 3, o se trate de un predio rural. Cuando no tengan establecimiento de comercio, oficina, sede, local o negocio donde se ejerza la actividad, se requiere que la residencia del responsable esté ubicada en los estratos 1, 2 ó 3, o sea un predio rural.

3. Que su establecimiento de comercio, oficina, sede, local o negocio no se encuentre ubicado en un centro comercial o dentro de almacenes de cadena. Al efecto se entiende por centro comercial la construcción urbana que agrupe a más de veinte locales, oficinas y/o sedes de negocio.

4. Que en el establecimiento de comercio, oficina, sede, local o negocio no se desarrollen actividades bajo franquicia, concesión, regalía, autorización o cualquier otro sistema que implique la explotación de intangibles.

5. Que no sean usuarios aduaneros.

6. Que no hayan celebrado en el año inmediatamente anterior ni en el año en curso contratos de venta de bienes o prestación de servicios gravados por valor individual y superior a cincuenta millones de pesos (\$50.000.000) (valores años base 2003 y 2004).

7. Que el monto de sus consignaciones bancarias, depósitos o inversiones financieras durante el año anterior o durante el respectivo año no supere la suma de cincuenta millones de pesos (\$50.000.000) (valores años base 2003 y 2004).

Parágrafo 1º. Para la celebración de contratos de venta de bienes o de prestación de servicios gravados por cuantía individual y superior a cincuenta millones de pesos (\$50.000.000) (valor año base 2004), el responsable del régimen simplificado deberá inscribirse previamente en el régimen común.

Parágrafo 2º. Los agricultores, ganaderos y arrendadores que reúnan las condiciones para pertenecer al régimen simplificado, harán parte de dicho régimen sin necesidad de inscripción. Tratándose de arrendadores se requiere que su única actividad gravada corresponda a este servicio.”

Artículo 18. *Obligaciones para los responsables del régimen simplificado*. Adiciónanse al artículo 506 del Estatuto Tributario los numerales 2 y 4 y un párrafo:

“2. Entregar copia del documento en que conste su inscripción en el régimen simplificado, en la primera venta o prestación de servicios que realice a adquirentes no pertenecientes al régimen simplificado, que así lo exijan.

4. Exhibir en un lugar visible al público el documento en que conste su inscripción en el RUT, como perteneciente al régimen simplificado.

Parágrafo. Lo previsto en los numerales 1, 2 y 4 del presente artículo no se aplica en relación con los responsables del régimen simplificado de que trata el párrafo 2º del artículo 499. Estas obligaciones operarán a partir de la fecha que establezca el reglamento a que se refiere el artículo 555-2.”

Artículo 19. *Paso del régimen simplificado al régimen común*. Modifícase el artículo 508-2 del Estatuto Tributario, el cual queda así:

“**Artículo 508-2.** *Paso del régimen simplificado al régimen común*. El responsable del impuesto sobre las ventas perteneciente al régimen simplificado pasará a ser responsable del régimen común a partir de la iniciación del período inmediatamente siguiente a aquel en el cual deje de cumplir los requisitos establecidos en el artículo 499 de este Estatuto, salvo lo previsto en el párrafo 1º de dicho artículo, en cuyo caso deberá inscribirse previamente a la celebración del contrato correspondiente.”

Artículo 20. *Tarifa diferencial del impuesto de timbre*. Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo 520:

“**Artículo 520.** *Tarifa diferencial del impuesto de timbre*. Las acciones, los bonos, los papeles comerciales con vencimiento inferior a un (1) año autorizado por la Superintendencia de Valores, están gravados con el impuesto de timbre a la tarifa del uno por ciento (1.0%).

La misma tarifa se aplicará sobre la cesión o el endoso de los títulos de acciones y bonos a que se refiere el inciso anterior.”

CAPITULO V

Procedimiento Tributario

Artículo 21. *Registro Unico Tributario*. Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo 555-2:

“**Artículo 555-2.** *Registro Unico Tributario, RUT*. El Registro Unico Tributario, RUT, administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, constituye el mecanismo único para identificar, ubicar y clasificar las personas y entidades que tengan la calidad de contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y no

contribuyentes declarantes de ingresos y patrimonio; los responsables del régimen común y los pertenecientes al régimen simplificado exceptuados los del párrafo 2° del artículo 499; los agentes retenedores; los importadores, exportadores y demás usuarios aduaneros, y los demás sujetos de obligaciones administradas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, respecto de los cuales esta requiera su inscripción.

El Registro Unico Tributario sustituye el registro de exportadores y el registro nacional de vendedores, los cuales quedan eliminados con esta incorporación. Al efecto, todas las referencias legales a dichos registros se entenderán respecto del RUT.

Los mecanismos y términos de implementación del RUT, así como los procedimientos de inscripción, actualización, suspensión, cancelación, grupos de obligados, formas, lugares, plazos, convenios y demás condiciones, serán los que al efecto reglamente el Gobierno Nacional.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales prescribirá el formulario de inscripción y actualización del Registro Unico Tributario, RUT.

Parágrafo 1°. El Número de Identificación Tributaria, NIT, constituye el código de identificación de los inscritos en el RUT. Las normas relacionadas con el NIT serán aplicables al RUT.

Parágrafo 2°. La inscripción en el Registro Unico Tributario, RUT, deberá cumplirse en forma previa al inicio de la actividad económica ante las oficinas competentes de la DIAN, de las cámaras de comercio o de las demás entidades que sean facultadas para el efecto.

Tratándose de personas naturales que por el año anterior no hubieren estado obligadas a declarar de acuerdo con los artículos 592, 593 y 594-1, y que en el correspondiente año gravable adquieren la calidad de declarantes, tendrán plazo para inscribirse en el RUT hasta la fecha de vencimiento prevista para presentar la respectiva declaración. Lo anterior, sin perjuicio de la obligación de registrarse por una calidad diferente a la de contribuyente del impuesto sobre la renta.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se abstendrá de tramitar operaciones de comercio exterior cuando cualquiera de los intervinientes no se encuentre inscrito en el RUT, en la respectiva calidad de usuario aduanero.

Parágrafo transitorio. Los responsables del impuesto sobre las ventas pertenecientes al régimen simplificado que a la fecha de entrada en vigencia de esta ley no se hubieren inscrito en el Registro Unico Tributario, RUT, tendrán oportunidad de inscribirse sin que haya lugar a la imposición de sanciones, antes del vencimiento de los plazos para la actualización del RUT que señale el reglamento.”

Artículo 22. *No obligados a presentar declaración del impuesto sobre la renta.* La cuantía prevista en los artículos 592, 593 y 594-1 del Estatuto Tributario en relación con el patrimonio bruto será de ochenta millones de pesos (\$80.000.000) (valor año base 2004).

La cuantía prevista en el artículo 592 del Estatuto Tributario respecto a los ingresos brutos para los contribuyentes personas naturales y sucesiones ilíquidas no obligados a declarar será de veinticinco millones de pesos (\$25.000.000) (valor año base 2004) y la prevista en los artículos 593 y 594-1 del Estatuto Tributario en relación con los ingresos brutos para los asalariados no obligados a declarar y los trabajadores independientes será de cincuenta millones de pesos (\$50.000.000) (valor año base 2004).

Artículo 23. *Trabajadores independientes no obligados a declarar.* Adiciónase el artículo 594-1 del Estatuto Tributario, con el siguiente inciso:

“Los trabajadores que hayan obtenido ingresos como asalariados y como trabajadores independientes deberán sumar los ingresos correspondientes a los dos conceptos para establecer el límite de

ingresos brutos a partir del cual están obligados a presentar declaración del impuesto sobre la renta.”

Artículo 24. *Otros requisitos para no obligados a presentar declaración del impuesto sobre la renta.* Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“**Artículo 594-3.** *Otros requisitos para no obligados a presentar declaración del impuesto sobre la renta.* Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 592, 593 y 594-1 del Estatuto Tributario, para no estar obligado a presentar declaración de renta y complementarios, se tendrán en cuenta los siguientes requisitos:

a) Que los consumos mediante tarjeta de crédito durante el año gravable no excedan de la suma de veinticinco millones de pesos (\$25.000.000) (Valor año base 2004);

b) Que el total de compras y consumos durante el año gravable no superen la suma de cincuenta millones de pesos (\$50.000.000) (Valor año base 2004);

c) Que el valor total acumulado de consignaciones bancarias, depósitos o inversiones financieras, durante el año gravable no exceda de cincuenta millones de pesos (\$50.000.000) (valor año base 2004).”

Artículo 25. *Valores de operaciones objeto de información.* Los valores y datos, de que tratan los artículos 623, 623-2 (Sic), 628, 629, 629-1 y 631 del Estatuto Tributario, así como los plazos y los obligados a suministrar la información allí contemplada, serán determinados mediante resolución expedida por el Director General de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en forma individual o acumulada respecto de las operaciones objeto de información.

Artículo 26. *Rechazo o disminución de pérdidas.* Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“**Artículo 647-1.** *Rechazo o disminución de pérdidas.* La disminución de las pérdidas fiscales declaradas por el contribuyente, mediante liquidaciones oficiales o por corrección de las declaraciones privadas, se considera para efectos de todas las sanciones tributarias como un menor saldo a favor, en una cuantía equivalente al impuesto que teóricamente generaría la pérdida rechazada oficialmente o disminuida en la corrección. Dicha cuantía constituirá la base para determinar la sanción, la cual se adicionará al valor de las demás sanciones que legalmente deban aplicarse.

Las razones y procedimientos para eximir de las sanciones de inexactitud o por corrección, serán aplicables cuando las mismas procedan por disminución de pérdidas.

Parágrafo. Las correcciones a las declaraciones del impuesto sobre la renta que incluyan un incremento del valor de las pérdidas, deberán realizarse de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 589.”

Artículo 27. *Sanción de clausura del establecimiento.* Adiciónase al artículo 657 del Estatuto Tributario los literales d), e) y f):

“d) Cuando quien estando obligado a hacerlo, no se inscriba en el Registro Unico Tributario, RUT, dentro de los plazos establecidos en la ley;

e) Cuando el responsable perteneciente al régimen simplificado no cumpla con la obligación prevista en el numeral 4 del artículo 506;

f) Cuando el agente retenedor o el responsable del régimen común del impuesto sobre las ventas, se encuentre en omisión de la presentación de la declaración o en mora en la cancelación del saldo a pagar, superior a tres (3) meses contados a partir de las fechas de vencimiento para la presentación y pago establecidas por el gobierno nacional. Los eximentes de responsabilidad previstos en el artículo 665 se tendrán en cuenta para la aplicación de esta sanción, siempre que se demuestre tal situación en la respuesta al pliego de cargos.”

Artículo 28. *Sanciones a administradores, representantes legales y revisores fiscales.* Modifícase el inciso 2° del artículo 658-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“La sanción prevista en el inciso anterior se impondrá igualmente al revisor fiscal que haya conocido de las irregularidades sancionables objeto de investigación, sin haber expresado la salvedad correspondiente.

Esta sanción se propondrá, determinará y discutirá dentro del mismo proceso de imposición de sanción o de determinación oficial que se adelante contra la sociedad infractora. Para estos efectos las dependencias competentes para adelantar la actuación frente al contribuyente serán igualmente competentes para decidir frente al representante legal o revisor fiscal implicado.”

Artículo 29. *Sanción por evasión pasiva.* Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“**Artículo 658-2.** *Sanción por evasión pasiva.* Las personas o entidades que realicen pagos a contribuyentes y no relacionen el correspondiente costo o gasto dentro de su contabilidad, o estos no hayan sido informados a la administración tributaria existiendo obligación de hacerlo, o cuando esta lo hubiere requerido, serán sancionados con una multa equivalente al valor del impuesto teórico que hubiera generado tal pago, siempre y cuando el contribuyente beneficiario de los pagos haya omitido dicho ingreso en su declaración tributaria.

Sin perjuicio de la competencia general para aplicar las sanciones, la sanción prevista en este artículo se podrá proponer, determinar y discutir dentro del mismo proceso de imposición de sanción o de determinación oficial que se adelante contra el contribuyente que no declaró el ingreso. En este último caso, las dependencias competentes para adelantar la actuación frente a dicho contribuyente serán igualmente competentes para decidir frente a la persona o entidad que hizo el pago.”

Artículo 30. *Eximente de sanción por colaboración.* Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“**Artículo 658-3.** *Eximente de sanción por colaboración.* El representante legal, administrador o revisor fiscal de un contribuyente, o tercero con el que este hubiese declarado u omitido operaciones comerciales cuya confesión y colaboración con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales sea eficaz para determinar la existencia de infracciones tributarias del mismo, no serán objeto de las sanciones de que tratan los artículos 658-1 y 658-2, respecto a los hechos comprendidos en dicha colaboración.”

Artículo 31. *Beneficio de auditoría.* Modifícase el párrafo 3° del artículo 689-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“**Parágrafo 3°.** El beneficio contemplado en este artículo será aplicable igualmente por los años gravables de 2004, 2005 y 2006, siempre que el incremento del impuesto neto de renta sea al menos de dos punto cinco veces (2.5) la inflación causada en el respectivo año gravable, en relación con el impuesto neto de renta del año inmediatamente anterior y quedará en firme si dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la fecha de su presentación no se hubiere notificado emplazamiento para corregir, siempre que la declaración sea debidamente presentada en forma oportuna y el pago se realice en los plazos que para tal efecto fije el Gobierno Nacional.

Si el incremento del impuesto neto de renta es de al menos tres (3) veces la inflación causada en el respectivo año gravable, en relación con el impuesto neto de renta del año inmediatamente anterior, la declaración de renta quedará en firme si dentro de los doce (12) meses siguientes a la fecha de su presentación no se hubiere notificado emplazamiento para corregir, siempre que la declaración sea debidamente presentada en forma oportuna y el pago se realice en los plazos que para tal efecto fije el Gobierno Nacional.

Si el incremento del impuesto neto de renta es de al menos cuatro (4) veces la inflación causada en el respectivo año gravable, en relación con el impuesto neto de renta del año inmediatamente anterior, la declaración de renta quedará en firme si dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de su presentación no se hubiere notificado emplazamiento para corregir, siempre que la declaración sea debidamente presentada en forma oportuna y el pago se realice en los plazos que para tal efecto fije el Gobierno Nacional.

En todo caso el incremento del impuesto a que se refiere este párrafo deberá efectuarse sin incluir la sobretasa.”

Artículo 32. *Costas de fiscalización.* Adiciónase el Estatuto Tributario con los siguientes artículos:

“**Artículo 696-2.** *Costas de fiscalización.* Créanse las costas de fiscalización con cargo a los contribuyentes, responsables y agentes de retención, que sean sujetos de acciones de fiscalización que den como resultado correcciones provocadas, liquidaciones oficiales de revisión, resoluciones sanción por no declarar o por devoluciones improcedentes.

Dichas costas equivalen al 20% del mayor valor a pagar o del menor saldo a favor que se establezca, o al 20% del valor de las sanciones mencionadas en el inciso anterior.

Las costas se propondrán y cuantificarán en el requerimiento especial o en el pliego de cargos y se determinarán en las liquidaciones oficiales o en las resoluciones de imposición de sanción, según el caso.

Si el obligado corrige o acepta las sanciones con motivo de la respuesta al Requerimiento Especial en los términos del artículo 709 o de la respuesta al Pliego de Cargos según el caso, las costas de fiscalización se reducirán a una cuarta parte. Si la corrección o la aceptación se producen con ocasión de la Liquidación Oficial de Revisión en los términos previstos en el artículo 713 o de la respectiva Resolución Sanción según el caso, las costas de fiscalización se reducirán a la mitad.

El cobro de las costas de fiscalización estará a cargo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, conforme a los procedimientos de cobro establecidos en el Estatuto Tributario.

Las costas de fiscalización corresponden a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales cuando la misma Entidad haya adelantado directamente el proceso de fiscalización y de defensa contenciosa administrativa y a los agentes externos cuando el proceso de fiscalización y de defensa contencioso administrativa haya sido desarrollado por dichos agentes externos. De conformidad con los contratos que para el efecto se celebren, las costas constituyen un ingreso para terceros.”

“**Artículo 696-3.** *Costas contra la DIAN.* Cuando en el proceso contencioso administrativo de discusión de los actos sancionatorios o de determinación oficial de los tributos, se falle a favor del contribuyente, responsable, agente retenedor o presunto infractor y se considere que la DIAN obró con violación flagrante de la ley o con posterioridad a clara y reiterada jurisprudencia, los tribunales podrán condenar en costas a dicha entidad, en la cuantía que se estime de acuerdo con las normas legales.

Cuando la DIAN sea condenada en costas, podrá repetir contra los funcionarios que adelantaron los procesos de fiscalización, determinación y discusión, cuando los mismos hayan actuado con culpa grave o dolo.”

Artículo 33. *Renta presuntiva por consignaciones en cuentas bancarias y de ahorro.* Modifícase el primer inciso del artículo 755-3 del Estatuto Tributario, el cual queda así:

“**Artículo 755-3.** *Renta presuntiva por consignaciones en cuentas bancarias y de ahorro.* Cuando exista indicio grave de que los valores consignados en cuentas bancarias o de ahorro que figuren a nombre de terceros, pertenecen a ingresos originados en operaciones realizadas por el contribuyente, se presumirá legalmente que el monto de las

consignaciones realizadas en dichas cuentas durante el período gravable ha originado una renta líquida gravable equivalente a un cincuenta por ciento (50%) del valor total de las mismas, independientemente de que figuren o no en la contabilidad o no correspondan a las registradas en ella. Esta presunción admite prueba en contrario.”

Artículo 34. Responsabilidad solidaria. Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“**Artículo 793-1. Responsabilidad solidaria respecto del valor de liquidaciones oficiales.** Son solidariamente responsables por las deudas originadas en liquidaciones oficiales de revisión en que se imponga sanción por inexactitud, el representante legal y los administradores de las personas jurídicas y los miembros de las juntas directivas, el revisor fiscal, el contador y los asesores tributarios que hayan participado o aprobado la inclusión en las declaraciones tributarias o en la contabilidad de hechos que constituyeron la inexactitud.

Se exime de esta responsabilidad solidaria a aquellos implicados que hayan dejado constancia escrita de su desacuerdo con la actuación señalada o cuando en la respectiva actuación de fiscalización declaren y confiesen los hechos que constituyen la inexactitud.”

Artículo 35. Responsabilidad solidaria de los socios por los impuestos de la sociedad. Modifícanse los incisos primero y segundo del artículo 794 del Estatuto Tributario, los cuales quedarán así:

“En todos los casos los socios, copartícipes, asociados, cooperados, comuneros y consorciados, responderán solidariamente por los impuestos, actualización e intereses de la persona jurídica o ente colectivo sin personería jurídica de la cual sean miembros, socios, copartícipes, asociados, cooperados, comuneros y consorciados, a prorrata de sus aportes o participaciones en las mismas y del tiempo durante el cual los hubieren poseído en el respectivo período gravable.

Lo dispuesto en este artículo no será aplicable a los miembros de los fondos de empleados, a los miembros de los fondos de pensiones de jubilación e invalidez, a los suscriptores de los fondos de inversión y de los fondos mutuos de inversión, ni será aplicable a los accionistas de sociedades anónimas y asimiladas a anónimas, excepto cuando estas sean sociedades de familia.”

Artículo 36. Información de morosos en centrales de riesgo. Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“**Artículo 799-1. Información de morosos en centrales de riesgo.** La información relativa a la simple existencia de mora en el pago de impuestos, anticipos, retenciones, tributos y gravámenes aduaneros, sanciones e intereses, superior a tres (3) meses, podrá ser reportada a las centrales de riesgo por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.”

Artículo 37. Prelación en la imputación del pago. Adiciónase el siguiente párrafo transitorio al artículo 804 del Estatuto Tributario:

“**Parágrafo transitorio.** Los pagos en efectivo que efectúen los contribuyentes, agentes de retención y responsables hasta el 30 de abril de 2004 en relación con deudas vencidas con anterioridad al 1° de enero de 2003, se imputarán de la siguiente forma: primero a los anticipos, impuestos o retenciones junto con la actualización por inflación a que haya lugar, segundo a las sanciones y tercero a los intereses, siempre y cuando el pago cubra totalmente el valor de los anticipos, impuestos o retenciones del respectivo período.

Para la cancelación de las sanciones y de los intereses que queden pendientes, se otorgará una facilidad automática de pago sin necesidad de garantías, por el término de tres (3) años a partir del 1° de julio de 2004, pagaderos en seis cuotas semestrales iguales a más tardar el último día hábil de cada semestre calendario.

Para los deudores que se acojan a este orden de imputación transitorio de los pagos, los valores pendientes por concepto de intereses serán los causados hasta la fecha en que se realice el pago total del anticipo,

impuesto, retenciones o actualización por inflación, y no se modificará por variaciones futuras de la tasa de interés moratorio.

Quienes tuvieren vigente un acuerdo de pago, podrán acogerse a lo dispuesto en este párrafo transitorio, pagando el saldo de los impuestos, anticipos y retenciones pendientes en la forma aquí prevista y difiriendo el pago de las sanciones e intereses a los 3 años previstos en el mismo.

Las garantías y medidas preventivas que se hubieren tomado por estas obligaciones, los procesos coactivos y las denuncias penales formuladas, se levantarán, terminarán o retirarán, según el caso, inmediatamente se hayan pagado los impuestos, anticipos y retenciones. Lo anterior sin perjuicio de que ante el incumplimiento de cualquiera de las cuotas de dicha facilidad de pago, automáticamente la administración proceda al cobro coactivo del saldo total pendiente de cancelación.”

Artículo 38. Costas de Cobranza. Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“**Artículo 836-2. Costas de Cobranza.** Créanse las costas de cobranza con cargo a los contribuyentes, responsables y agentes de retención, que sean objeto de proceso de cobro, por obligaciones con más de 3 meses de mora.

Dichas costas equivalen al 5% del valor adeudado por concepto de impuestos, sanciones e intereses, cuando el pago se efectúe después de que se ha iniciado proceso de cobro persuasivo y antes de que se notifique mandamiento de pago. El proceso de cobro persuasivo se entiende iniciado en la fecha de envío de requerimientos o en que se realice llamada, mediante los cuales se apremia al contribuyente o responsable a cumplir con sus obligaciones pendientes.

El valor de las costas será del 10% de los conceptos señalados, cuando el pago se efectúe dentro del proceso de cobro coactivo, después de haberse notificado el mandamiento de pago.

Las costas deberán ser liquidadas por el propio contribuyente y se imputarán en primer lugar dentro de la prelación del pago. Las costas serán liquidadas por la administración cuando fuere necesario el cobro coactivo de las obligaciones pendientes.

Las costas de cobranza corresponden a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales cuando la misma Entidad haya adelantado directamente el proceso de cobro y a los agentes externos cuando el proceso de cobro persuasivo y coactivo haya sido desarrollado por los mismos. De conformidad con los contratos que para el efecto se celebren, las costas constituyen un ingreso para terceros.”

Artículo 39. Gestores de cobro. Adiciónase el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“**Artículo 843-3. Gestores de cobro.** La administración tributaria podrá contratar con firmas especializadas la gestión del cobro persuasivo y coactivo de la cartera morosa de los tributos y gravámenes que administra. En estos casos los particulares tendrán derecho a la parte de las costas de cobranza que se pacten en el correspondiente contrato, tanto para la etapa persuasiva, como para la coactiva.

Corresponde a los gestores particulares de cobro:

1. Adelantar la depuración de la cartera morosa y alimentar la actualización de la cuenta corriente.
2. Apremiar persuasivamente mediante oficios y llamadas a los contribuyentes, responsables, agentes retenedores o infractores, por el pago de la cartera a ellos entregada.
3. Adelantar la investigación de bienes.
4. Proyectar las actuaciones del proceso de cobro coactivo y solicitar su firma a los funcionarios competentes encargados de los procesos de cobro; en eventos tales como medidas preventivas y cautelares, mandamientos de pago, fallo de excepciones etc.

5. Participar en la realización de los embargos, secuestros y medidas cautelares.

6. Requerir a los funcionarios la celeridad en actuaciones o trámites pendientes para el efectivo proceso de cobro.

7. Proyectar los actos de prescripción y remisión por incobrabilidad de las deudas tributarias, de conformidad con las normas legales, con el correspondiente sustento de las gestiones adelantadas en cada caso.

8. Actuar como representantes de la DIAN respecto de las actuaciones e incidentes generados por el proceso de cobro, ante terceros u otras autoridades.

9. Informar a la administración tributaria de las gestiones realizadas.

10. Responder por los perjuicios causados por la ineficiencia o falta de actividad en los procesos asignados para el cobro.

11. Cumplir las demás obligaciones que se fijen en los convenios o contratos que al efecto se celebren.

Las firmas especializadas contratadas para adelantar la gestión de cobro suministrarán a la Administración Tributaria los nombres de los abogados disponibles contratados por ellas, que prestarán el servicio de auxiliares en los casos en que se requiera de curadores, secuestres, evaluadores o peritos.

Los gestores de cobro tendrán las mismas responsabilidades de los funcionarios públicos respecto a las labores a ellos encomendadas y estarán sujetos a mantener la reserva tributaria sobre las declaraciones tributarias, bienes de los contribuyentes y acciones que ellos adelantan.

Las firmas especializadas de gestión de cobro están obligadas al vencimiento del contrato a entregar las bases de datos de los bienes de los contribuyentes y demás instrumentos que hayan construido para cumplir con la función asignada; el mantener copia de las mismas, una vez terminado el contrato constituye violación a la reserva tributaria.”

Artículo 40. *Devolución del IVA por adquisiciones con tarjetas de crédito o débito.* Adiciónase el artículo 850-1 Estatuto Tributario:

“**Artículo 850-1.** *Devolución del IVA por adquisiciones con tarjetas de crédito o débito.* Las personas naturales que adquieran bienes o servicios a la tarifa general del impuesto sobre las ventas mediante tarjetas de crédito o débito, tendrán derecho a la devolución de dos (2) puntos del impuesto sobre las ventas pagado. La devolución anteriormente establecida sólo operará para los casos en que el adquirente de los bienes o servicios no haya solicitado los dos puntos del impuesto de IVA como impuesto descontable.

El Gobierno Nacional determinará la forma y condiciones de la devolución para que esta se haga efectiva antes del 31 de marzo del año siguiente a la fecha de la adquisición, consumo o prestación del servicio.

La devolución del IVA se podrá realizar a través de las entidades financieras mediante abono en una cuenta a nombre del tarjetahabiente.”

Artículo 41. *Actualización del valor de las sanciones tributarias pendientes de pago.* Modificase el artículo 867-1 del Estatuto Tributario, el cual queda así:

“**Artículo 867-1.** *Actualización del valor de las sanciones tributarias pendientes de pago.* Los contribuyentes, responsables, agentes de retención y declarantes, que no cancelen oportunamente las sanciones a su cargo que lleven más de un año de vencidas, deberán reajustar dicho valor anual y acumulativamente el 1 de enero de cada año, en el cien por ciento (100%) de la inflación del año anterior certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. En el evento en que la sanción haya sido determinada por la administración tributaria, la actualización se aplicará a partir del 1 de enero siguiente a la fecha en que haya quedado en firme en la vía gubernativa el acto que impuso la correspondiente sanción.”

Artículo 42. *Ajuste de valores absolutos expresados en moneda nacional en las normas de renta y ventas.* Modificase el inciso primero del artículo 868 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“**Artículo 868.** *Ajuste de valores absolutos expresados en moneda nacional en las normas de renta y ventas.* Los valores absolutos expresados en moneda nacional en las normas relativas a los impuestos sobre la renta y complementarios, y sobre las ventas, se reajustarán anual y acumulativamente en el cien por ciento (100%) del índice de precios al consumidor nivel ingresos medios, certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, en el período comprendido entre el primero (1) de octubre del año anterior al gravable y la misma fecha del año inmediatamente anterior a este.”

CAPITULO VI

Conciliación y terminación de procesos

Artículo 43. *Conciliación contencioso administrativa.* Los contribuyentes, responsables y agentes retenedores de los impuestos nacionales, así como los usuarios aduaneros que hayan presentado demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativa antes de la fecha de entrada en vigencia de esta Ley, respecto de la cual no se haya proferido sentencia definitiva dentro de las instancias del proceso, podrán solicitar a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales la conciliación hasta el día 30 de junio del año 2004, así:

Por el treinta por ciento (30%) del mayor impuesto discutido y el valor total de las sanciones, intereses y actualización según el caso, cuando el proceso contra una liquidación oficial se encuentre en única o primera instancia ante un Tribunal Administrativo, siempre y cuando el demandante pague el setenta por ciento (70%) del mayor impuesto en discusión.

Cuando el proceso contra una liquidación oficial se halle en segunda instancia ante el Consejo de Estado, se podrá solicitar la conciliación por el veinte por ciento (20%) del mayor impuesto y el valor total de las sanciones, intereses y actualización según el caso, siempre que el demandante pague el ochenta por ciento (80%) del mayor impuesto en discusión.

Si se trata de una demanda contra una resolución que impone una sanción independiente, se podrá conciliar en cualquiera de las instancias del proceso contencioso administrativo el cincuenta por ciento (50%) del valor de la misma y la actualización según el caso, para lo cual se deberá pagar el cincuenta por ciento (50%) del valor de la sanción.

En cualquier caso, cuando el recurso de apelación ante el Consejo de Estado haya sido interpuesto por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se podrá conciliar el setenta por ciento (70%) del mayor impuesto y el valor total de las sanciones, intereses y actualización según el caso o el setenta por ciento (70%) del valor de la sanción impuesta en resolución independiente, siempre que el demandante pague el treinta por ciento (30%) del mayor impuesto o de la sanción, según el caso.

Para tales efectos se deberá adjuntar la prueba del pago de:

- La liquidación privada del impuesto sobre la renta por el año gravable 2002 cuando se trate de un proceso por dicho impuesto;
- Las declaraciones del impuesto sobre las ventas correspondientes al año 2003, cuando se trate de un proceso por dicho impuesto;
- Las declaraciones de retención en la fuente correspondientes al año 2003, cuando se trate de un proceso por este concepto;
- Los valores conciliados, según el caso.

La fórmula conciliatoria deberá acordarse y suscribirse a más tardar el día 31 de julio de 2004 y presentarse para su aprobación ante la respectiva corporación de lo contencioso administrativo dentro de los diez días hábiles siguientes, demostrando el cumplimiento de los requisitos legales.

La sentencia aprobatoria prestará mérito ejecutivo de conformidad con lo señalado en los artículos 828 y 829 del Estatuto Tributario, y hará tránsito a cosa juzgada.

Lo no previsto en esta disposición se regulará conforme con la Ley 446 de 1998 y el Código Contencioso Administrativo, con excepción de las normas que le sean contrarias.

En materia aduanera, la conciliación aquí prevista no aplicará en relación con los actos de definición de la situación jurídica de las mercancías.

Los procesos que se encuentren en recurso de súplica o de revisión ante el Consejo de Estado no serán objeto de la conciliación prevista en este artículo.

Artículo 44. Terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos. Los contribuyentes, responsables y agentes retenedores de los impuestos nacionales, así como los usuarios aduaneros a quienes se les haya notificado o se les notifique hasta el 31 de marzo de 2004, Requerimiento Especial, Pliego de Cargos o Liquidación Oficial, podrán solicitar transar con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales hasta el 30 de junio del año 2004, el sesenta por ciento (60%) del mayor impuesto discutido y el valor total de las sanciones, intereses y actualización según el caso, como consecuencia del Requerimiento Especial, Pliego de Cargos o Liquidación Oficial, siempre y cuando el contribuyente, responsable, agente retenedor o usuario aduanero corrija su declaración privada y pague el cuarenta por ciento (40%) del mayor impuesto propuesto.

Para tal efecto, se deberá adjuntar la prueba del pago de la liquidación privada del impuesto sobre la renta por el año gravable 2002, del pago de la liquidación privada del impuesto o retención, según el caso, correspondiente al período materia de la discusión, y la del pago de los valores transados, según el caso.

Lo dispuesto en el presente artículo aplicará en igual forma para las sanciones impuestas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales por infracciones cambiarias, tributarias o aduaneras, pudiendo el particular conciliar en cualquiera de las etapas del proceso administrativo el sesenta por ciento (60%) del valor de la misma y su correspondiente actualización cuando haya lugar a ella, para lo cual se deberá pagar el cuarenta por ciento (40%) del valor de la sanción.

La terminación por mutuo acuerdo que pone fin a la actuación administrativa tributaria prestará mérito ejecutivo de conformidad con lo señalado en los artículos 828 y 829 del Estatuto Tributario, y con su cumplimiento se entenderá extinguida la obligación por la totalidad de las sumas en discusión.

Los términos de corrección previstos en los artículos 588, 709 y 713 del Estatuto Tributario, se extenderán temporalmente con el fin de permitir la adecuada aplicación de esta disposición.

En materia aduanera, la transacción aquí prevista no aplicará en relación con la definición de la situación jurídica de las mercancías.

La fórmula de transacción deberá acordarse y suscribirse a más tardar el día 31 de julio de 2004.

CAPITULO VII

Medidas para la protección del fisco nacional

Artículo 45. Extinción de dominio por contrabando. Los medios de transporte terrestre público o privado de carga en los cuales se transporten hidrocarburos o sus derivados, de contrabando, serán retenidos y colocados a disposición de las autoridades competentes, en las mismas condiciones que la mercancía aprehendida, con el fin de que se adelante la acción de extinción de dominio a que se refiere la Ley 793 de 2002.

Artículo 46. Defraudación al fisco nacional. Adiciónase el siguiente artículo al Código Penal:

“**Artículo 322-2. Defraudación al fisco nacional.** El que realice cualquiera de las conductas descritas a continuación, incurrirá en prisión de cinco (5) a ocho (8) años, sin perjuicio del concurso efectivo de conductas punibles:

Utilizar sin derecho a ello el tratamiento especial contemplado para la reinversión de utilidades previsto en el artículo 240-1 del Estatuto Tributario, valiéndose de instrumentos tales como documentos o estados financieros que no reflejen la realidad de las operaciones o contabilidades distintas referidas a la misma actividad y ejercicio económico.

Obtener en forma improcedente una devolución de impuestos del orden nacional, valiéndose de documentos que no reflejen la realidad de las operaciones, contabilidades distintas referidas a la misma actividad y ejercicio económico, doble facturación, facturas referidas a transacciones distintas o inexistentes, costos o gastos ficticios u operaciones no facturadas, cuyo valor liquidado oficialmente como improcedente por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales sea superior a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En el caso de las entidades o personas jurídicas la responsabilidad penal por el delito de defraudación al fisco nacional recaerá sobre el representante legal de la misma, sin perjuicio de la que corresponda a los miembros de las juntas u órganos de dirección, revisores fiscales, contadores, asesores, empleados o terceros.

Para efectos de determinar las cuantías establecidas en este artículo no se tendrán en cuenta los valores liquidados oficialmente por concepto de sanciones e intereses.

Parágrafo 1º. Las penas previstas en el presente artículo se impondrán sin perjuicio de la aplicación de las sanciones administrativas establecidas en el Estatuto Tributario y de las demás señaladas en la ley por no consignar oportunamente las retenciones en la fuente y el impuesto sobre las ventas.

Parágrafo 2º. Para el inicio de la acción penal por el delito de defraudación fiscal se requiere querrela por parte del Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales o sus Delegados para este efecto.”

CAPITULO VIII

Otras disposiciones

Artículo 47. Información en materia aduanera. Los datos contenidos en las declaraciones aduaneras de importación y exportación, no se encuentran sometidos a reserva alguna.

Artículo 48. Recompensas por denuncia de la evasión y contrabando. El que denuncie hechos que constituyan inexactitud, aportando pruebas o información concreta que permita liquidar oficialmente los impuestos evadidos y sancionar al infractor, tendrá derecho a una recompensa equivalente al 50% de las costas de fiscalización.

Cuando la denuncia permita establecer contrabando de mercancías, el denunciante tendrá derecho a una recompensa equivalente al tres por ciento (3%) del valor de la mercancía establecido en la diligencia de reconocimiento y avalúo, pagadero al momento de definirse la situación jurídica de las mercancías.

CAPITULO IX

Reducción de impuestos por aumento en la recaudación

Artículo 49. Reducción de impuestos por aumento en la recaudación. Si a 31 de diciembre del año 2004 el valor nominal del recaudo obtenido por concepto de los impuestos nacionales administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, aumenta en un veinticinco por ciento (25%) en relación con el registrado a 31 de diciembre del año 2003, a partir del 1º de enero del año 2005 el

Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF será deducible del impuesto sobre la renta.

Artículo 50. Los empleados que reciban un salario mensual igual o inferior a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes podrán recibir su salario mediante la entrega de tarjetas no asociadas a cuentas corrientes o de ahorro, emitidas por establecimientos bancarios. Las cuotas de manejo y demás costos asociados a dichas tarjetas correrán a cargo del empleador quien tendrá derecho a deducir de su renta gravable el importe que haya sido reconocido por los mismos.

CAPITULO X

De las regalías

Artículo 51. De las regalías y compensaciones monetarias que correspondan al Estado por la explotación de recursos naturales no renovables, las entidades responsables de su giro a las entidades con derecho a participar en tales recursos, descontarán previamente el veinte por ciento (20%) con destino al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, lo cual constituye inversión social. El saldo restante conservará los porcentajes de distribución de que tratan las normas vigentes.

Esta destinación será de obligatorio cumplimiento para el Fondo Nacional de Regalías, los departamentos y municipios productores y los puertos marítimos y fluviales que reciben regalías. Estos recursos se asignarán a las cuentas de las respectivas entidades territoriales en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales. En el caso de departamentos productores, podrán asignarse recursos a las cuentas de los municipios que conforman el departamento y en el caso del Fondo Nacional de Regalías, los aportes se realizarán de acuerdo con los criterios que se aplican para la distribución de inversión de dicho fondo.

CAPITULO XI

Del Sistema General de Participaciones

Artículo 52. El parágrafo 3° del artículo 78 de la Ley 715 de 2001 quedará así:

“**Parágrafo 3°.** Del total de los recursos de la participación de propósito general, descontadas las destinaciones establecidas en los incisos primero y tercero del presente artículo, los municipios destinarán el 15% para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET, creado por la Ley 549 de 1999, con el fin de cubrir los pasivos pensionales.

Para el efecto, el Contralor General de la República deberá enviar al Departamento Nacional de Planeación la certificación respectiva sobre las categorías adoptadas por los municipios y distritos, a más tardar el 20 de diciembre de cada año.

Con base en dicha información, el Departamento Nacional de Planeación, al realizar la distribución de los recursos de la participación de propósito general, distribuirá el monto establecido en el presente parágrafo. Una vez aprobada la distribución del Sistema General de Participaciones por el CONPES Social, los recursos contemplados en el presente parágrafo serán girados directamente al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, con la misma periodicidad y oportunidad prevista para los recursos del Sistema General de Participaciones.

En caso de que la categoría de un distrito o municipio no pueda ser certificada por la Contraloría General de la República y no se encuentre en la categorización expedida por la Contaduría General de la Nación, en primer lugar, se considerará la categoría certificada por dichas entidades para la vigencia anterior, y en última instancia, el Departamento Nacional de Planeación procederá a estimar dicha categoría, la cual, en este caso, solo tendrá efectos para la distribución del porcentaje de que trata este parágrafo.

Quedan excluidos de la obligación de hacer la destinación prevista en este parágrafo, los municipios, departamentos o distritos que no tengan pasivo pensional, según certificación expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y aquellos municipios o departamentos y distritos, que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley estén dentro de un acuerdo de reestructuración de pasivos, conforme a la Ley 550 de 1999, o las normas que la sustituyan o modifiquen.”

Artículo 53. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las siguientes disposiciones: inciso 2° del artículo 85; numeral 5 del artículo 206; inciso 2° del artículo 366-1, el artículo 468-1; parágrafo del artículo 476; el artículo 477; el artículo 499-1; el artículo 511; los numerales 6 y 7 del artículo 530; el inciso cuarto del artículo 555-1; el parágrafo del artículo 651, del Estatuto Tributario; el artículo 10 de la Ley 26 de 1989; el artículo 61 de la Ley 788 de 2002; el artículo 129 de la Ley 812 de 2003.

Alberto Carrasquilla Barrera,

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Introducción: Propósito del proyecto y principio orientador

La estabilidad económica y la sostenibilidad fiscal de una sociedad son su mayor patrimonio colectivo. Ambas son condiciones necesarias para el estímulo de la inversión, la generación de empleo, el crecimiento económico y, por ende, de un sendero sostenible de ingresos fiscales y gasto público redistributivo que garantice los derechos constitucionales fundamentales. Sin ello no es posible garantizar el desarrollo económico, el bienestar y la equidad social de un país.

El presente proyecto de ley es un componente fundamental, pero no único, de un conjunto de medidas económicas que el Gobierno aspira a implementar en el corto plazo para resolver el problema estructural de las finanzas públicas –afectadas por el déficit fiscal, el nivel de endeudamiento, y las posibilidades decrecientes de financiación–, y para impulsar el desarrollo económico, por la vía de garantizar la estabilidad macroeconómica y promover la inversión, con medidas como la exención parcial a la reinversión de utilidades.

Visto de manera integral, ese conjunto de medidas (legislativas, administrativas, financieras) está estructurado en torno a un principio orientador: todos los sectores que conforman la estructura económica colombiana van a aportar su cuota de esfuerzo y sacrificio, en una medida proporcional a sus respectivas capacidades.

Así, el Estado hará un esfuerzo sustancial en el recorte del presupuesto y en la aceleración de los aspectos aun pendientes de su propia reforma estructural. La ciudadanía asumirá una mayor carga tributaria en materia de IVA. El sector empresarial asume una extensión en el tiempo de la sobretasa al impuesto de renta y, en sectores específicos, una aceleración en el tiempo de la eliminación de ciertas exenciones. El sector pensional contribuirá con un pequeño esfuerzo a garantizar el pago de sus propias pensiones y de las pensiones futuras. Las regiones verán una recomposición imprescindible en los criterios de distribución del sistema general de participaciones y las regalías.

En este mismo orden de ideas, el Gobierno Nacional procurará que el Banco de la República, tomando todas las previsiones necesarias para garantizar la estabilidad cambiaria, monetaria y crediticia, estudie los caminos posibles para contribuir, en la medida de las posibilidades constitucionales y legales, a un manejo más sostenible de la deuda pública colombiana. Y que la comunidad financiera internacional colabore con Colombia en un replanteamiento razonable de los términos y plazos de nuestras acreencias, todo bajo el principio de que nuestro país siempre cumple y seguirá cumpliendo con sus acreedores.

Este enorme esfuerzo colectivo permitirá enderezar el rumbo de la economía colombiana, y en muy corto plazo redundará en menores niveles de endeudamiento, mayores niveles de crecimiento y empleo, y mecanismos sólidos para garantizar el pago de la deuda social del país.

2. El contexto

El pasado 26 de octubre de 2003, el pueblo colombiano tuvo la oportunidad democrática de pronunciarse en las urnas en favor o en contra de un conjunto de medidas de carácter constitucional que buscaban, entre otros objetivos, la adopción de disposiciones que permitieran reducir el gasto público, y destinar importantes recursos a sectores prioritarios como la educación y el saneamiento básico.

El resultado del referendo que se conoce al momento de presentar el presente proyecto de ley, indica que la abrumadora mayoría de quienes acudieron a las urnas respaldaron la intención de sanear las finanzas públicas y garantizar la sostenibilidad económica de la Nación. El presente proyecto de ley recoge e interpreta esa intención, pero respeta la voluntad de los votantes en contra de algunos aspectos específicos de la propuesta de referendo.

El Gobierno Nacional tiene la certeza de que el Congreso de la República entiende la gravedad de la situación actual de las finanzas públicas, y las implicaciones catastróficas que para el desarrollo económico del país y el bienestar social de su población tendría una situación de cesación de pagos, incumplimiento de la deuda pensional, o parálisis total de la inversión social. Tal y como lo hizo en la pasada legislatura, el Congreso abordará el estudio de estas propuestas con todo el sentido de patria que Colombia requiere.

El presente proyecto de ley, como componente fundamental del paquete económico que se describió en el acápite anterior, incluye una serie de medidas tributarias, aduaneras y fiscales, todas ellas orientadas a garantizar la sostenibilidad y solvencia económica del país, así como su crecimiento económico, bienestar y equidad social, para lo cual son condiciones necesarias la reducción del déficit fiscal, el cumplimiento de la deuda pensional y, en general, el saneamiento de las finanzas públicas. Como consecuencia de ello se creará un marco económico estable que estimulará la inversión social, la generación de empleo y el desarrollo económico.

El proyecto contiene un conjunto coherente y armónico de disposiciones que, desde distintos ángulos, se refieren a una misma materia y están unidas por un propósito común: la adecuación de aspectos específicos del complejo régimen jurídico de las finanzas públicas, bien en el ámbito de los ingresos y su recaudo, o bien en el ámbito del gasto público, para evitar el riesgo, cada vez menos remoto, de incumplir las obligaciones constitucionales con los sectores más vulnerables de la población, o de una desestabilización de la economía y la sociedad, de consecuencias impredecibles, como lo demuestran otros precedentes recientes en el continente. Este propósito común le brinda unidad de materia a todo el articulado, aunque se ocupe de temas en principio diversos, como los tributarios y los fiscales.

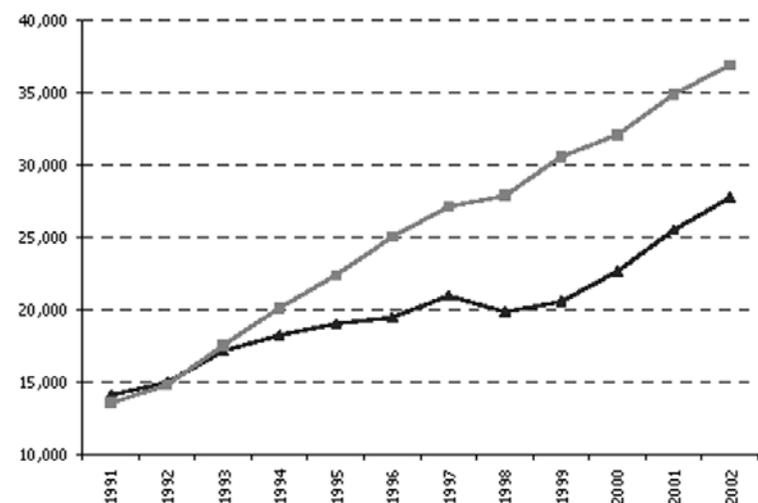
Adicionalmente, como bien lo sabe el honorable Congreso de la República, el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2004 incorporó un monto de gasto que no está completamente financiado con los ingresos legalmente autorizados, conforme lo autoriza el artículo 347 de la Constitución Política.

Esta situación, por sí sola, hace que el trámite de este proyecto que hoy se somete al curso legislativo deba surtir de conformidad con el artículo 347 de la Constitución, al ser el proyecto de financiación complementario de gastos para el presupuesto de la vigencia 2004 y debe ser aprobado antes de iniciar la ejecución de las apropiaciones presupuestales que comportan esos gastos.

3. La situación económica del país: un diagnóstico

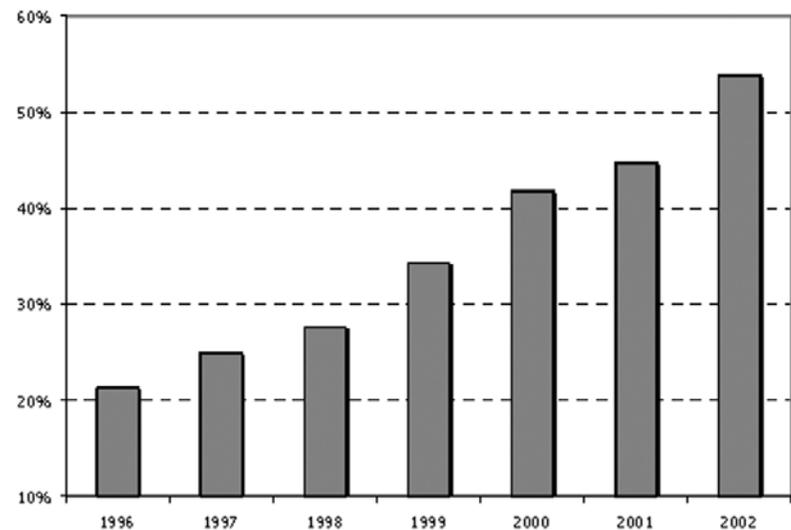
El nivel de endeudamiento público colombiano refleja una sistemática disparidad entre los ingresos y los gastos de la Nación a partir de 1995. Mientras los segundos aumentaron en términos reales 65% entre 1995 y 2002, los primeros sólo aumentaron 46%. Ello indujo un incremento de la deuda neta del sector público no financiero de 21.3% del PIB en 1996 a 51.5% en junio de 2003 (ver gráficos 1 y 2).

Gráfico 1
Ingresos y Gastos Totales, GNC
\$ Billones de 2000



Fuente: Confis

Gráfico 2
Deuda Pública Neta SPNF
% del PIB



Fuente: Confis.

SPNF: Sector Público No Financiero.

Existe amplia evidencia empírica a nivel internacional que indica que, a los actuales niveles de endeudamiento, el país se encuentra en una situación macroeconómica bastante frágil. Se ha encontrado evidencia acerca de la incapacidad que han mostrado las economías emergentes para garantizar la sostenibilidad fiscal una vez la deuda pública ha superado el 50% del PIB¹. De hecho, dentro de una muestra de 72 países durante el período 1970-2001 más de la mitad de las crisis de deuda soberana ocurrieron con niveles de deuda inferiores al 40% del PIB, y dos tercios con niveles de deuda menores al 60% del PIB. Por otra parte, una de las principales variables que la literatura ha definido como un indicador de la probabilidad de que un país entre en una crisis de deuda o cambiaria es la deuda externa como porcentaje del PIB². Manasse et. al.(2003) establecen criterios para determinar la probabilidad de que un país entre en una crisis de deuda, y en cuanto a esta variable el criterio es si esta supera el 50% del PIB. La deuda externa colombiana se encuentra muy cerca de este umbral, ya que a junio de 2003 representaba el 48.8% del PIB. De esta manera, de acuerdo con la evidencia presentada, Colombia es en este momento un país propenso a entrar en una crisis de deuda.

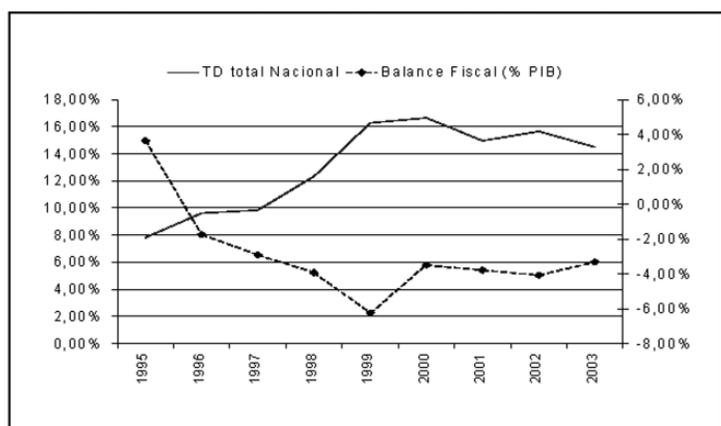
La materialización de una crisis fiscal y macroeconómica es altamente perjudicial para la generación de oportunidades de empleo, el crecimiento y desarrollo económico y la inversión social y redistributiva en el país.

1 Fondo Monetario Internacional (2003) "Public Debt in Emerging Markets: Is it too high?" en: World Economic Outlook, Septiembre.

2 Manasse et.al (2003) "Predicting Sovereign Debt Crises", FMI, mimeo.

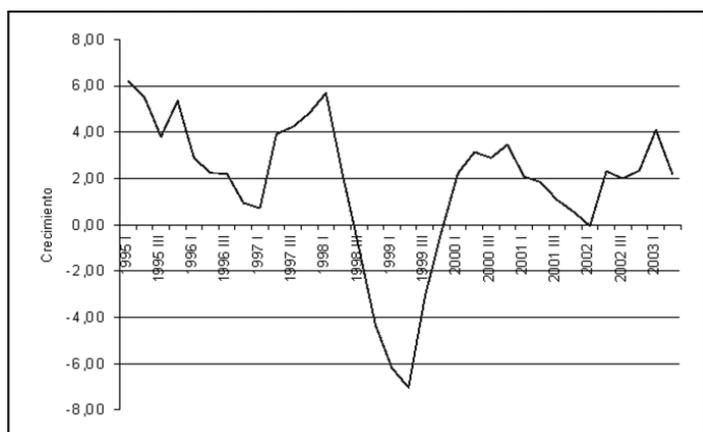
Peor aún, golpearía con mayor severidad a los sectores más vulnerables y pobres de la sociedad, en cuanto estos generalmente no alcanzan a cubrirse con niveles adecuados de ahorro.

Gráfico 3
Balance Fiscal (% del PIB) y Tasa de Desempleo Colombia



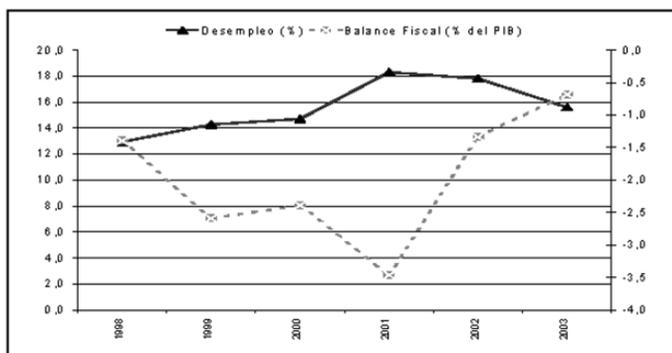
Fuente: DANE.

Gráfico 4
Crecimiento del PIB Colombia
Variación anual de los trimestres



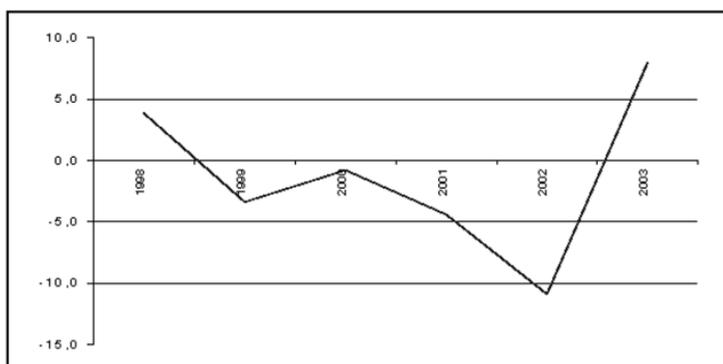
Fuente: DANE.

Gráfico 5
Balance Fiscal (% del PIB) y Tasa de Desempleo Argentina



Fuente: <http://www.latin-focus.com/spanish/countries/argentina/argeireal.htm>

Gráfico 6
Crecimiento Anual del PIB Argentina
Variación anual de los trimestres



Fuente: <http://www.latin-focus.com/spanish/countries/argentina/argeireal.htm>

El alto nivel de endeudamiento de la Nación fue evidente para esta administración desde sus comienzos. En consecuencia, el Gobierno ha venido impulsando desde el 7 de agosto de 2002 un paquete de ajuste económico que busca contener el creciente endeudamiento del país, sin descuidar su crecimiento y desarrollo económico. El objetivo es evitar una crisis macroeconómica y fiscal, con el consecuente aumento del desempleo, de los niveles de pobreza y desigualdad. En otras palabras, se quiere eliminar el desequilibrio estructural de las finanzas públicas para garantizar una sociedad más justa, más próspera y estable. El presente proyecto de ley constituye un paso fundamental en la consolidación de ese paquete, con el fin de dinamizarlo y perfeccionarlo. Dicho paquete, como bien se sabe, contiene siete pilares.

4. Los siete pilares de la estrategia

4.1. La seguridad democrática

El primero de ellos comprende un gran esfuerzo en Seguridad Democrática orientado a recuperar el control territorial y la confianza ciudadana. Esto ha incrementado la cohesión social, la prosperidad económica y la equidad social. En esencia, la política de Seguridad Democrática consolida y extiende, a lo largo de todo el territorio nacional, la protección de los derechos a la vida, la libertad y la propiedad privada a través del desabastecimiento y aislamiento de los grupos violentos. Al recuperar el control territorial y la confianza ciudadana se estimula la inversión productiva extranjera y doméstica, se valoriza el precio de los activos y, en consecuencia, se induce una mayor dinámica en la generación de empleo, sobre todo en sectores rurales anteriormente desprotegidos por el Estado. Lo anterior garantiza la seguridad institucional a que tiene derecho cualquier ciudadano, permitiendo que el Estado legítimo y democrático se consolide como única fuente de autoridad y defensa de los ciudadanos.

El esfuerzo en Seguridad Democrática ha sido financiado con un impuesto al patrimonio de los sectores más pudientes de la sociedad. Se recaudaron 2.4 billones de pesos, muy por encima de los 2.0 billones inicialmente estimados. Es decir, este tributo tuvo amplia recepción y respaldo, lo cual demuestra la misma motivación y justificación de la estrategia.

Los resultados han sido contundentes:

- Se ha incrementado el cubrimiento a 139 municipios con presencia de policía que no la tenían, 439 municipios con soldados e infantes de Marina de la patria, 2 nuevos batallones de alta montaña, 8 nuevos batallones de contraguerrilla, 2 nuevas brigadas móviles, etc.

- Se han valorizado los activos en Colombia en sus respectivos mercados como se observa en la tabla de valorización de activos.

Cuadro 1
Valorización de activos
Precio de los TES

Precio de los TES				
	Hoy	Hace 1 Año*	Variación	Promedio
22-Ago-02	138,54	117,46	16,20%	16,30%
28-Ago-02	122,38	105,67	16,40%	
Precios de las bonos				
	Hoy	Hace 1 Año*	Variación	Promedio
Global 12	106,73	96,63	10,66%	11,70%
Global 20	118,88	87,63	35,60%	
Precio de la Bolsa				
	Hoy	Hace 1 Año*	Variación	
IGBC	2167,06	1295,48	66,60%	
Precio de la vivienda Nueva				
	Hoy	Hace 1 Año*	Variación	Promedio
Bogotá	130	108,58	19,80%	12,30%
Medellín	128,32	114,82	11,80%	

*Hace 1 año: Agosto 8 de 2002.

Fuente: DGCP-DNP-IGBC- Cálculos DGPM.

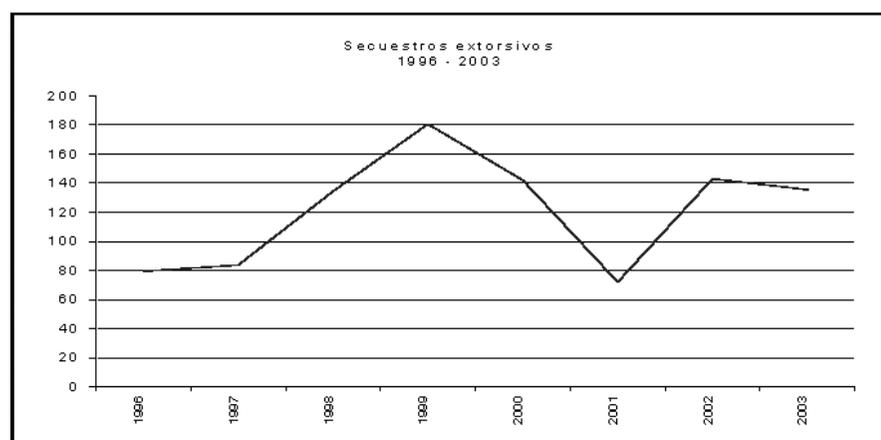
- Las fuerzas armadas están cumpliendo con sus metas (cuadro 2). Además han reducido los casos de secuestro extorsivo encaminados a minar la actividad económica del país y a financiar los grupos al margen de la ley (ver gráfico de secuestros extorsivos).

Cuadro 2
Avances metas en defensa

INDICADOR/SE	Meta a 2003	Avance reportado a la fecha	Porcentaje de avance de meta 2003
Nº. de municipios con presencia de fuerza pública	1.000	1.000	100,00%
Nº. de asaltos a poblaciones	máximo 29	5	-
Nº. de desmilitados (guerra-AUC) por año	1.551	1.501	100,00%
Ómnibus en el territorio y fuerza principal por año	14	25	-
Comandos (guerra-AUC) destruidos	20	59	295,00%
Frentes, bloques, cuadrillas (guerra, AUC) existentes	142	181	0,00%
Nº. de vehículos movilizados al año por carretera (sistema nacional)	125.852.500	81.249.337	64,66%
Hectáreas con cultivos ilícitos fuente Directo, Administraciones FONAL, SINVI	61.657	N.D.	N.D.
Hectáreas con cultivos ilícitos fuente Departamento de Estado USA	115.560	N.D.	N.D.
Nº. de asociaciones ilícitas neutralizadas al año	64	27	42,19%
Nº. de motes avulsivos neutralizados al año	248	123	33,64%
Nº. de toneladas de droga ilegal NO producidas anualmente como consecuencia de la aspersión aérea	345	240	69,57%
Valor de la droga decomisada al territorio anualmente	4.100	2.903	70,57%
Nº. de secuestros extorsivos	máximo 1.828	1.219	-
Nº. de homicidios al año (sin accidentes de tránsito)	máximo 26.489	17.379	-
Nº. delitos de mayor impacto social al año	101.064 o menos	74.000	-
Nº. de vehículos tratados al año	15.100 o menos	10.282	-

Fuente: Ministerio de Defensa.

Gráfico 7
Secuestros extorsivos



Fuente: Ministerio de Defensa.

4.2. La equidad social

El segundo pilar se compone de mayor inversión social contenida en siete herramientas de equidad:

- i) Revolución educativa.
- ii) Revolución en la protección social.
- iii) Manejo social del campo.
- iv) Manejo social de los servicios públicos.
- v) País de propietarios.
- vi) Calidad de vida urbana.
- vii) Impulso a la economía solidaria.

El Gobierno ha plasmado las metas sociales asociadas a estas siete herramientas en el Plan Nacional de Desarrollo: creación de 1.5 millones de nuevos cupos educativos en educación primaria y básica, de 400 mil nuevos cupos en educación superior, de 3.5 millones de nuevos cupos en

el régimen subsidiado de salud, de un millón de nuevos cupos en el SENA y de 400 mil nuevas viviendas de interés social. Así mismo, existe el compromiso de mantener la afiliación del programa, Familias en Acción, incrementar los subsidios a los ancianos indigentes, aumentar los subsidios al empleo, duplicar la cobertura de restaurantes escolares, consolidar los programas de ayuda a la población desplazada y de asistencia a víctimas de la violencia, reestructurar los hospitales públicos, recuperar las coberturas de vacunación, entre otros muchos programas. La sostenibilidad de estos programas dependerá del esfuerzo concertado de todos los sectores sociales para restaurar el equilibrio fiscal. La construcción de equidad depende, en última instancia, de la viabilidad del Estado.

4.3. Reforma laboral

El tercer pilar es una reforma laboral encaminada a la flexibilización del mercado de trabajo y, por ende, a dinamizar y acelerar la generación de empleo en el sector formal. Esta reforma ha sido fundamental en la recuperación del empleo formal y del bienestar de grupos tradicionalmente excluidos del mercado laboral formal. En efecto, mientras que en el primer semestre de 2002 la población ocupada en la Nación era de aproximadamente 16.440 millones, en el mismo período del presente año fue de 17.145 millones lo que implica la creación de 704.854 nuevos empleos. De manera simultánea, se ha presentado una disminución en el nivel de ocupación informal. De hecho, en el primer semestre del 2003 se presentó una reducción de 527.914 subempleados frente a los registrados en el mismo período del año anterior.

4.4. Reforma pensional

El cuarto pilar comprende una reforma pensional orientada a aliviar el pasivo actuarial de la Nación y así contribuir a la sostenibilidad del pago pensional presente y futuro de los colombianos. Esta reforma redujo el valor presente del pasivo pensional de 206.8% a 154.6% del PIB. No obstante, el esfuerzo en materia pensional debe ser mayor por cuanto la sostenibilidad del pasivo pensional de la Nación no está plenamente garantizado.

4.5. Reforma tributaria

El quinto pilar corresponde a una reforma tributaria que no sólo moderniza el sistema tributario de la Nación, sino que también lo hace más equitativo, distributivo y coherente con el crecimiento económico. En efecto, a pesar de que en el primer semestre el recaudo tributario ha aumentado 19% en términos reales con respecto al mismo período del año anterior, el crecimiento económico registrado (3.13% durante el primer semestre) es superior en más de un punto porcentual a lo proyectado inicialmente (2%). Sin embargo, la reforma propuesta por el Gobierno Nacional, aprobada en la pasada legislatura mediante la Ley 788 de 2002, que en su integralidad le generaba al fisco 2% del PIB en el mediano plazo, ha quedado incompleta con la sentencia de la honorable Corte Constitucional que declaró inconstitucional el IVA generalizado del 2% a partir del 2005.

4.6 Renovación de la administración pública

El sexto pilar se compone de un Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) que pretende disminuir los gastos burocráticos abriéndole espacio a la inversión social. El programa busca construir una administración pública gerencial, austera, descentralizada y participativa. En desarrollo de este proceso de rediseño institucional se han tomado decisiones que permitirán un ahorro permanente a 2006 de 470 mil millones de pesos, de los cuales 235 mil millones ya son una realidad. El PRAP pretende superar problemas estructurales de la administración pública, entre los cuales se encuentran el sistema de empleo público, la gestión de activos del Estado, la estrategia jurídica de la Nación, el sistema de adquisiciones públicas, el sistema de presupuestación, la gestión por resultados, el gobierno electrónico, la estrategia anti-trámites, los sistemas de información y la regulación y control.

4.7. El referendo

El séptimo y último pilar era una propuesta de referendo con un componente que permitía consolidar el paquete de ajuste económico y

estabilización fiscal. La idea siempre fue complementar el ajuste económico conteniendo el gasto de funcionamiento de la Nación, el gasto de funcionamiento del honorable Congreso de la República y de las contralorías departamentales, municipales y distritales.

La aprobación del referendo representaba un nivel de ahorro superior a los 20 billones de pesos (de 2003) entre 2003 y 2010 (ver cuadro 3).

Cuadro 3
Ahorro Generados por el Referendo
Total Nacional (millones constantes 2003)

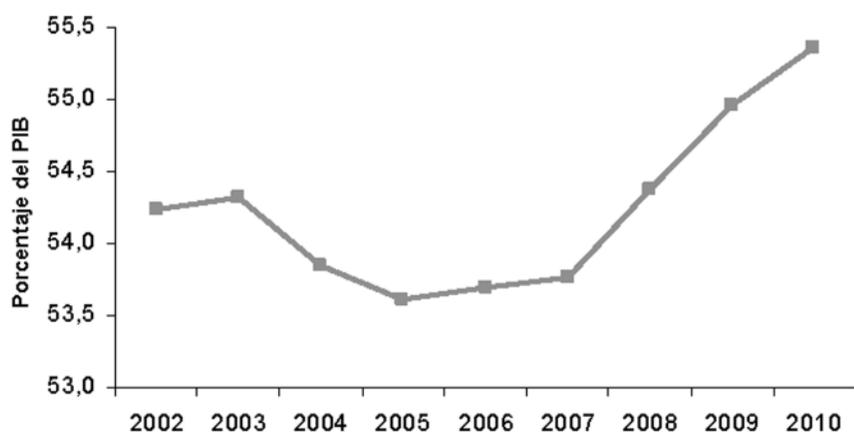
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
6. Reducción Congreso				12.960	23.877	23.877	23.877	23.877	108.068
8.1. Reducción de pensiones jubiladas	9.800	9.524	27.865	44.890	48.671	48.544	48.544	48.515	282.302
8.2. Supresión de contrataciones	-	-	189.363	179.681	179.681	179.681	179.681	179.681	1.007.769
14. Financiamiento público social	1.828.817	2.018.288	2.299.236	2.784.189	3.459.888	3.919.188	4.598.752	5.462.669	38.554.217
Nivel central	1.534.330	1.834.286	2.133.808	2.789.230	3.294.676	3.820.522	4.582.158	5.462.664	38.087.846
Nivel territorial	294.487	184.002	165.428	194.959	165.212	198.666	167.594	199.905	1.466.371
TOTAL	1.837.817	2.027.812	2.428.473	2.821.076	3.689.778	2.771.216	3.841.885	2.915.742	28.563.385
Cuenta PIB	0,73%	1,04%	0,92%	0,91%	0,91%	0,91%	0,91%	0,90%	0,76%

Así pues, ante la no aprobación del referendo el paquete de ajuste económico y fiscal propuesto por el Gobierno quedó incompleto. Por lo tanto, vuelve a gestarse un riesgo latente de crisis macroeconómica y fiscal y, en consecuencia, de una contracción económica, de un incremento en el nivel de desempleo y de una reducción en los niveles de inversión social redistributiva. Se pone en peligro entonces el gran avance que durante este año se ha logrado en materia de crecimiento, empleo e inversión social. De ahí la necesidad inaplazable de que el presente proyecto de ley sea aprobado, y de las otras medidas que lo complementan.

5. El problema de la deuda

El siguiente gráfico ilustra el sendero de endeudamiento público proyectado en las condiciones fiscales actuales (sin referendo).

Gráfico 8
Deuda Neta del SPNF
(% del PIB)

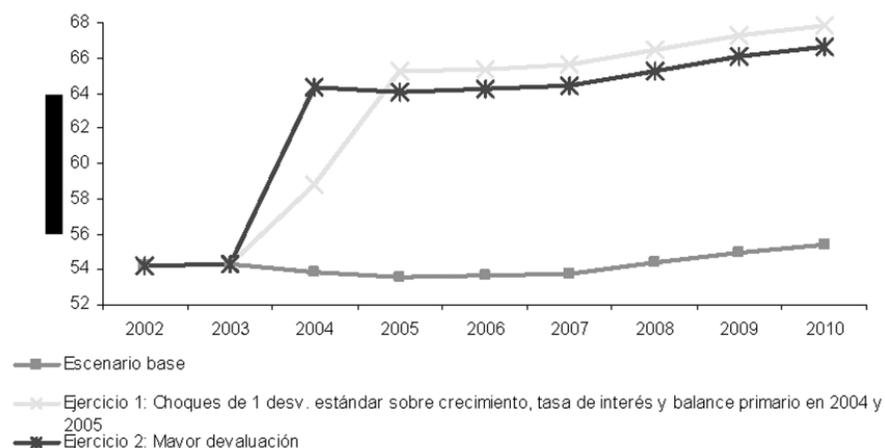


Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica.

Es claro que en las condiciones fiscales anteriormente mencionadas la deuda pública se hace insostenible. De un nivel de 54.2% del PIB observado en 2002 esta se incrementaría a 54.3% del PIB este año. A partir de 2004 se observa una leve reducción, que mantiene la deuda alrededor de 53.7% del PIB hasta 2007 cuando esta vuelve a tomar una tendencia creciente.

Este sendero de deuda puede verse afectado por cambios en variables como la tasa de interés, el crecimiento real de la economía o la tasa de cambio. Por esta razón, se llevaron a cabo simulaciones para ver el efecto de desviaciones en estas variables frente al sendero de sostenibilidad proyectado en el escenario base. En el Gráfico 9 se describen los análisis realizados con el modelo de sostenibilidad de la deuda para evaluar la sensibilidad de la deuda pública a algunos de estos cambios.

Gráfico 9
Escenarios deuda neta SPNF
(% PIB)



En el primer ejercicio se supone un choque en 2004 y 2005 de una desviación estándar sobre el valor del promedio histórico de los últimos siete años de las siguientes variables:

- Tasa de interés real de la deuda pública
- Crecimiento del producto
- Crecimiento del deflactor del PIB (este choque sólo se da en 2003)
- Balance primario

En este escenario, el choque aumenta la tasa de interés real implícita de la deuda interna de 3.5% y 4.2% en 2004 y 2005, respectivamente, a 9.4% en los mismos años (valor equivalente a una desviación estándar más que el valor histórico de la variable). Lo mismo ocurre para la tasa de interés (en dólares) de la deuda pública externa, la cual pasa de 8% en 2004 y 8.3% en 2005 a 8.7% para ambos años. En el caso del crecimiento del producto, una desviación estándar menos implica pasar de 3.3% en 2004 y 3.7% en 2005 a -1.4% en estos mismos años. El crecimiento del deflactor del PIB para 2004 disminuye a 7.6% ante el choque de una desviación estándar menos en este año, luego de que su promedio histórico era 12.2%. Por último, el choque de una desviación estándar más en el déficit primario de la economía, lo incrementa de 0.5% del PIB en 2004 y -0.1% del PIB en 2005, a 2% del PIB en los mismos años.

Un aumento en la tasa de interés unido a un menor crecimiento tanto del producto como del deflactor del PIB y a un mayor déficit primario, genera mayores necesidades de financiamiento, ya que el gobierno tiene que pagar un monto mayor por concepto de intereses y está gastando más de lo que recibe. Esto se ve reflejado finalmente en un nivel de deuda mayor, como se observa en el gráfico 9, donde el nivel de deuda para este escenario (ejercicio 1) aumenta en 2004 de 53.9% del PIB en el escenario base a 58.8% del PIB y alcanza un nivel de 61.9% del PIB en 2010.

Otra variable a la cual es sensible la deuda pública es la tasa de cambio, especialmente si se tiene en cuenta que la deuda externa representa más del 50% de la deuda total. En efecto, dado que un incremento en la tasa de cambio aumenta el pago de intereses de la deuda externa expresados en pesos, y que el gobierno recibe la mayor parte de sus ingresos en esta moneda, una mayor devaluación aumenta el déficit fiscal y las necesidades de financiamiento de la Nación. Pero además, la tasa de cambio aumenta directamente el saldo de la deuda externa expresado en moneda local. Así pues, una devaluación incrementa el nivel de endeudamiento público del país.

Lo anterior, motivó un segundo ejercicio analizando los efectos de una devaluación promedio de 30% en 2004 sobre el saldo de la deuda neta del SPNF³. Esto significa que la tasa de cambio fin de período del escenario base para el 2004 (\$3,187), pasaría a ser \$3,868. Así mismo, la tasa de cambio promedio pasaría de \$3,013 a \$3,785. En este

3 Para analizar el impacto de la devaluación sobre el balance primario del SPNF se dividieron los ingresos (gastos) totales entre ingresos (gastos) de Ecopetrol en dólares y resto de ingresos (gastos). Adicionalmente, se estimó el impacto de la devaluación sobre el saldo de la deuda pública externa.

escenario, la deuda del SPNF pasaría a 60.4% del PIB en 2004 y llegaría a 57.8% del PIB en 2010.

Dado que es función del Gobierno velar por la sostenibilidad fiscal y el equilibrio macroeconómico y así poder garantizar la estabilidad económica, la generación de empleo formal y la inversión social redistributiva, es necesario restituir el impacto fiscal del referendo con algunas medidas complementarias. La idea es no sólo lograr que dichas medidas completen el paquete de ajuste económico, sino que también preserven: i) el equilibrio entre un ajuste en gasto público y un ajuste en tributos y en evasión, y ii) la equidad entre los sectores de mayores ingresos y aquellos sectores más frágiles y pobres.

6. El componente tributario del proyecto de ley

Ha quedado claro en los apartes anteriores de esta exposición de motivos que el problema fiscal colombiano no es de poca envergadura, y que su origen radica tanto en el lado de los ingresos como en el del gasto, cuya evolución en los años recientes tomó tendencias de descontrol absoluto.

Convencido de la necesidad de atacar en forma radical la evolución del gasto, dentro de la propuesta de referendo, el Gobierno incluyó varios artículos orientados precisamente a darle un hondo respiro a las finanzas nacionales, sin afectar la inversión en salud, educación y demás rubros destinados a la población menos favorecida. Tal era el sentido de propuestas como la congelación de los gastos de funcionamiento y más específicamente los salarios estatales superiores a un salario mínimo, así como de la reducción del tamaño del Congreso, las limitaciones a los altos sueldos y las altas pensiones y la abolición de las contralorías territoriales.

Los resultados del referendo, si bien fueron muy importantes por el significativo respaldo recibido en muchos temas por el Gobierno, no representaron un aporte efectivo para la esperada reducción del gasto público, y exigen la aplicación de unas medidas de ajuste, que afectarán todos los colombianos, pero que es mejor aplicar ahora, antes de que sobrevengan circunstancias del calibre de las padecidas por los países latinoamericanos hermanos que han llegado incluso a poner en entredicho la vigencia de sus instituciones.

De otro lado, en diciembre de 2002 se aprobó la Ley 788, mediante la cual se introdujeron algunas modificaciones al Impuesto al Valor Agregado, entre las cuales la Corte Constitucional declaró inexecutable la que pretendía gravar a partir de 2005, a la tarifa de 2%, la mayoría de los bienes y servicios hasta entonces excluidos de la base del tributo.

La decisión del alto tribunal, además de contrariar la solicitud que al respecto formularan en su momento algunos voceros del sector agropecuario interesados en poder descontar el IVA que se les causa en sus compras de insumos por los productos de consumo final que se encontraban excluidos del régimen del impuesto a las ventas, representó un duro revés a las proyecciones de ingresos y se constituyó en un factor de peso importante en el componente tributario de la presente iniciativa.

El proyecto que se somete a consideración del Congreso de la República tiene varios objetivos. El primero de ellos es garantizar la viabilidad de las finanzas públicas en el corto y mediano plazos y asegurar las fuentes de recursos que permitan llevar a cabo los programas sociales, sin distraer la necesaria financiación de las fuerzas del orden que enfrentan la violencia de diversos orígenes.

El segundo objetivo es atacar de frente la evasión y el contrabando, mediante la expedición de unas normas destinadas a mejorar el cumplimiento de la función tributaria tanto por los contribuyentes como por la entidad encargada de recolectar y administrar los impuestos establecidos por la Constitución y la ley para soportar al menos en parte las tareas encomendadas al Estado.

Como lo ha expresado en forma reiterada el señor Presidente de la República, Colombia avanza hacia la consolidación de un Estado Comunitario. Es decir, un Estado que promueve la libre competencia, y cuya intervención se justifica principalmente cuando se requieran la protección social, la generación de empleo, el impulso al microcrédito y los fondos de capitalización social.

Es un Estado con objetivos muy precisos: brindar seguridad democrática, impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación

de empleo, construir equidad social e incrementar la transparencia y la eficiencia de las entidades públicas.

Para cumplir los objetivos económicos, el Gobierno encara tres grandes desafíos: Aumentar la confianza de los ciudadanos, realizar inversión pública en proyectos de alto impacto e incrementar la participación privada en proyectos de infraestructura. Para ello se requiere la introducción de sustanciales cambios institucionales, entre los cuales la seguridad jurídica y los estímulos son los más importantes.

Además de trabajar en el mejoramiento del entorno jurídico y el de seguridad, y en la búsqueda de establecer políticas con efecto de mediano y largo plazo, se reconoce la importancia que tiene el fomento de crecientes niveles de competitividad de la producción doméstica de bienes y servicios, a lo que conducirán el mejoramiento de la infraestructura de transporte y el impulso a programas de ciencia y tecnología.

Otro gran objetivo del Estado comunitario en el cual el sistema tributario desempeña múltiples funciones, es la construcción de equidad social, que busca aumentar la eficiencia del gasto social, mejorar la focalización y la equidad y consolidar una red de protección social operante y articulada con los programas existentes. Como estrategias para el logro del objetivo se mencionan, entre otras, la revolución educativa, la ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social, el fomento a la economía solidaria, el manejo social del campo y el capitalismo social en servicios públicos.

Este punto no se puede perder de vista por lo que representa para los colombianos más pobres. Por eso, en la siguiente tabla se muestran algunos de los principales programas que se están llevando a cabo, incluidas las metas cuyo cumplimiento depende del apoyo a proyectos como este.

Programa	Metas
1. Ampliación de la cobertura educativa	Crear un millón y medio cupos en educación básica y primaria, y 430.000 en educación superior
2. Plan de nutrición	Crear 500.000 cupos de suplementos alimenticios (desayuno y almuerzo a menores)
3. Programa de vacunación	Lograr cobertura de 95%
4. Infraestructura de salud	Reestructurar 180 hospitales públicos
5. Programa de empleabilidad	Crear 400.000 empleos y subsistir el desempleo
6. Subsidio de vivienda	Financiar 400.000 viviendas de interés social
7. Programas de transporte masivo	Bogotá (Intersión a Simón Bolívar, Cal, Banatiquilla, Cartagena, Valle de Aburrá y Pereira, Dos Quebradas)
8. Carreteras	Recuperar 5.000 Km de vías secundarias
9. Reforestación para sustitución de cultivos ilícitos	Favorecer más de 50.000 familias
10. Plan nacional de lectura y bibliotecas	Construir y dotar 500 bibliotecas, 250.000 volúmenes nuevos
11. Plan nacional de música para la convivencia	Crear 200 bandas y 100 centros musicales
12. Programa de microcréditos	Ofrecer un total de US \$900 millones
13. Programa recuperación de la navegabilidad	Recuperar ríos Magdalena, Abasco, San Juan y Meta

Enfrentar con responsabilidad la grave crisis de las finanzas sin desatender los programas sociales es la difícil tarea que le corresponde al Gobierno.

Es conocido que no existe una restricción presupuestal al interior del Gobierno, el Congreso y la sociedad civil, lo que permite interpretar nuestro sistema presupuestal no como el mecanismo dinámico que se requiere para manejar y controlar con un sentido más gerencial el impacto que pueden tener las decisiones de gasto público o los cambios de tendencia del ingreso, sino más bien como un conjunto de mandatos legales y constitucionales que no da mucho pie para que el Gobierno pueda asignar o reasignar las prioridades de política.

Vale explicar, ante las menores proyecciones de ingresos derivadas de la mencionada sentencia de la Corte Constitucional, y ante la respuesta negativa a las propuestas de ahorro sometidas a la aprobación de la ciudadanía por el mecanismo del referendo, las autoridades económicas no pueden apelar al expediente de recortar indiscriminadamente el gasto público o de ordenar al Banco de la República la emisión monetaria. Este último instrumento es prohibido por la Constitución, mientras que el gasto es determinado por una Ley de Presupuesto que en el presente no deja mayor margen de maniobra al Ejecutivo.

Consciente de la inconveniencia que tiene la extrema inflexibilidad del presupuesto, que además hace evidente la desconexión institucional entre los presupuestos de funcionamiento y de inversión y la falta de coherencia entre la ejecución y la disponibilidad real de recursos a través del Plan Anual de Caja, el Gobierno Nacional prepara un proyecto de

reforma al Estatuto Orgánico del Presupuesto, que aliviará en gran medida esa problemática.

Si bien, independientemente de los resultados del referendo el Gobierno tenía previsto apelar al Legislativo en demanda de fuentes adicionales de ingresos tributarios, la situación de las finanzas en el corto plazo sufrió un duro golpe que no deja alternativa distinta a la de solicitar un mayor esfuerzo a los contribuyentes.

6.1 Cambios en el Impuesto sobre la Renta y Complementarios

Como se señaló en la primera parte de este acápite tributario, diversas circunstancias han forzado al Gobierno a incluir en este proyecto cambios sustanciales en el Estatuto Tributario, que sirvan para compensar el menor ingreso esperado para las próximas vigencias.

6.1.1 Rentas de trabajo

La primera medida, que no es novedosa puesto que en muchos otros países está consagrada, consiste en considerar renta gravable los ingresos por pensiones de jubilación, invalidez, vejez y muerte, de sobrevivientes y sobre riesgos profesionales, así como las indemnizaciones sustitutivas de las pensiones o las devoluciones de saldos de ahorro pensional.

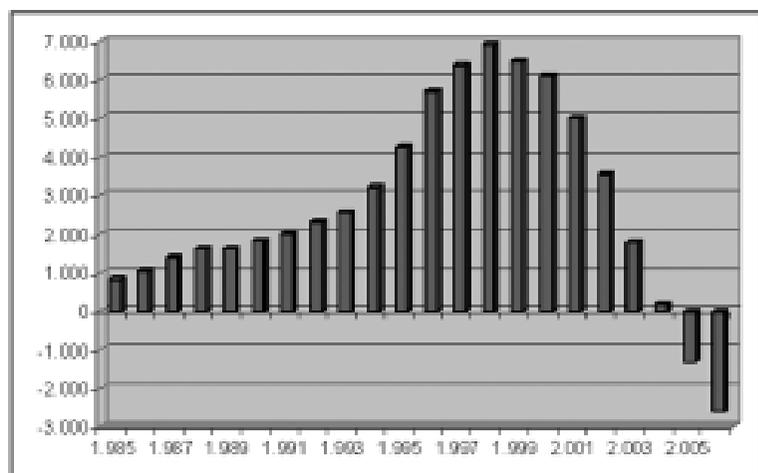
Se exoneran del impuesto las pensiones de hasta cuatro salarios mínimos, y se establece la misma tabla progresiva que se aplica para los ingresos por salario. Esta innovación, tal y como se mencionó en los primeros párrafos de esta exposición de motivos, desarrolla el principio según el cual en este esfuerzo fiscal colectivo, todos los sectores de la sociedad deben aportar en proporción a sus niveles de ingresos y sus capacidades.

Las imprevisiones sobre el manejo de la seguridad social, especialmente en el período anterior a la Ley 100 de 1993, determinaron que prácticamente toda la carga de la financiación de las pensiones de hoy recaiga sobre la generación actual. Para contribuir a resolver esa distorsión, al asignarles nuevas obligaciones a las personas cuyo ingreso proviene de pensiones, se pretende que ellas también contribuyan en estos tiempos tan difíciles para las finanzas públicas, donde el financiamiento de las pensiones actuales y futuras se ha convertido en una especie de bola de nieve, como lo destaca un estudio de Planeación Nacional:

“En el año 2002 los pagos de la nómina de pensiones a cargo del Presupuesto General de la Nación fueron de \$5.5 billones, este año ascenderán a \$7.5 billones, en el 2004 llegarán a \$9.8 billones y en el 2005 pueden superar los \$13 billones (con todo y las reformas). Si a esto agregamos \$4.3 billones a cargo del ISS (incluyendo los pagos de riesgos profesionales y de ex funcionarios del ISS) y \$1.4 billones a cargo de otras entidades públicas del orden nacional se encuentra que en total, en 2002, se hicieron pagos en pensiones por \$11.2 billones, es decir, 5.5% del PIB, sin incluir a las entidades del orden territorial. En el Presupuesto General de la Nación los gastos en pensiones superan los gastos en salud y educación”.⁴

Entre las grandes preocupaciones del gobierno de cara a los próximos años, sobresale el agotamiento que han sufrido las reservas del Instituto de Seguros Sociales, que después de crecer continuamente hasta 1988, cuando alcanzaron aproximadamente \$7 billones de 2002, iniciaron un descenso dramático y se extinguirán en 2004, año a partir del cual el déficit crecerá a un ritmo tal que para 2006 se estima en cerca de \$3 billones, como se aprecia en el gráfico 10.

Gráfico 10
Evolución de las Reservas del ISS



Las principales causas del agotamiento de esas reservas se encuentran en la creciente diferencia entre los aportes y los beneficios, que a lo largo de los años fueron incrementándose sin que se incrementaran proporcionalmente los aportes, incrementos atribuidos a decisiones legislativas o a fallos judiciales. Por ejemplo, la Ley 100 estableció una mesada adicional en junio (conocida como la mesada 14), que ha representado un costo adicional para las finanzas de \$1.6 billones, teniendo en cuenta la interpretación de la Corte Constitucional que la hizo extensiva a todos los pensionados del país.

En el tema de la falta de fondeo del régimen de invalidez, vejez y muerte entre 1967 y 1993, vale precisar que el porcentaje de cotización se mantuvo en 4.5% hasta 1985, cuando se aumentó a 6.5%, para pasar a 8% en 1993, 11.5% en 1994 y a 13.5% en la actualidad.

No es pues exagerado alertar sobre la fragilidad del sistema pensional colombiano y la consecuente necesidad de garantizarle la confiabilidad como una decisión comparable a la estabilización y sostenibilidad fiscales. Vale la pena reiterar que una gran proporción del crecimiento del gasto público es atribuible al crecimiento del gasto por pago de pensiones; y, de otra parte, es este sector de la población el que suele verse más afectado en casos de crisis fiscales⁵:

“En particular, la experiencia de Argentina y de Ecuador ilustra cómo el grupo de población correspondiente a los pensionados y las personas de menores ingresos es uno de los más afectados al momento de una crisis macroeconómica, crisis que en este caso tiene su origen en la insolvencia del Estado por el desequilibrio entre ingresos y obligaciones ... Cuando Argentina y Ecuador no fueron capaces de conseguir crédito interno o externo tuvieron que tomar una serie de medidas incluyendo el recorte de gastos, incluidos los de pensiones. A manera de ejemplo, en Ecuador las pensiones que estaban entre US\$100 y US\$120 mensuales fueron recortadas a US\$15 dólares, entre otros por el efecto de la devaluación. Casos similares de reducción masiva de las pensiones se presentaron en países de Europa, con problemas estructurales y macroeconómicos, que se encontraban en proceso de transición a una economía de mercado, como el caso de los antiguos países del bloque soviético, en donde perdieron poder adquisitivo y llegaron en algunos casos a tan solo \$5 dólares”.

Además de las anteriores consideraciones, y habida cuenta de que algunos sectores han planteado dudas de carácter constitucional sobre la posibilidad que tiene el legislador de gravar los ingresos provenientes de pensiones, el Gobierno quiere poner a consideración del Congreso los siguientes planteamientos:

Existe un expreso deber constitucional, para todas las personas y los ciudadanos, de “contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”. (Art. 95, numeral 9 de la Constitución).

Los pensionados de Colombia son personas y son ciudadanos, al igual que, por ejemplo, los asalariados y los rentistas, y por tanto de ellos también se predica este ineludible deber constitucional.

En segundo lugar, el esquema propuesto en este proyecto de ley respeta elementales criterios de justicia, equidad, progresividad y proporcionalidad, toda vez que exime de cualquier gravamen los ingresos más bajos por pensiones, y a partir de ese nivel pensional, establece un esquema progresivo, que respeta un elemental principio de equidad. Este esquema replica en su integridad el que actualmente existe para los salarios (incluyendo las modificaciones que este proyecto de ley propone introducir), sobre la base de que, en términos generales, la población asalariada tiene más gastos de manutención y familiares que la población pensional.

De otra parte, la peor violación que se le podría hacer al derecho adquirido que tienen los pensionados al pago oportuno de sus pensiones, sería tener que dejar de pagárselas. Las medidas que aquí se proponen tienden justamente a evitar que, dado el impacto financiero que las pensiones representan dentro del universo fiscal de la Nación, esa

4 DNP. Antecedentes de la Ley 797 de 2003.

5 Ibid.

posibilidad se materialice, como ha sucedido en otros países. Por tanto, el gravamen a las pensiones que se propone en el presente proyecto de ley no es una forma de afectar o limitar los derechos fundamentales de los pensionados, sino, por el contrario, una forma de inducir su colaboración en la financiación del gasto público, del cual el pago de pensiones es un componente sustancial. El moderado sacrificio que en este proyecto se propone para los pensionados redundará en un fortalecimiento general de las finanzas públicas, y por tanto, en la garantía de cumplimiento de sus derechos adquiridos en los próximos años, especialmente el derecho a recibir “el pago oportuno” de la pensión.

El gravamen a los ingresos por pensiones no vulnera el derecho constitucional a que las mismas mantengan su poder adquisitivo constante, ni el derecho a que sean reajustadas periódicamente. El mantenimiento del poder adquisitivo no depende de la imposición o no de un gravamen, sino de la actualización periódica de las pensiones a un nivel igual al de la inflación, tal y como se ha venido haciendo. En ningún caso, esta protección constitucional especial a los pensionados puede interpretarse como una excepción al deber, también constitucional, que tienen todas las personas y ciudadanos de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado. De aceptarse esta tesis, habría que concluir que los salarios jamás podrían ser gravados, pues ellos también están amparados por el derecho a una remuneración mínima vital y móvil. La jurisprudencia de nuestros tribunales constitucionales ha avalado desde siempre la posibilidad de gravar los ingresos; y las pensiones, al igual que los salarios, constituyen ingresos. No se debe pues confundir el derecho al mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones –del cual se deriva el deber ineludible del Estado de realizar periódicas actualizaciones–, con el deber de los ciudadanos de contribuir, sobre sus ingresos, a financiar los gastos del Estado, toda vez que no existe razón constitucional alguna para que de este deber queden excluidos los sectores pensionales.

Recuérdese que en el presente proyecto de ley, lo que se grava no es la pensión propiamente dicha, sino el ingreso de un sector de la población –los pensionados–, en términos similares a como se gravan los ingresos de otros sectores comparables de la población –los asalariados–. Esto es, de manera progresiva, protegiendo a los sectores de menores ingresos, y de manera razonable y proporcional.

En lo relacionado con rentas de trabajo, esta iniciativa propone reducir del 25 al 20% la exención contemplada para los pagos laborales, y continúa limitada a un monto máximo mensual de \$4.000.000.

6.1.2. Contribuyentes con tarifa reducida

Se propone que los contribuyentes del impuesto sobre la renta que venían sometidos a la tarifa reducida del 20% deberán pagar en adelante la tarifa general del impuesto.

En este grupo quedan, entre otros, las personas jurídicas sin ánimo de lucro que realizan actividades de captación y colocación de recursos financieros, los fondos mutuos de inversión, las asociaciones gremiales con respecto a sus actividades industriales y de mercadeo, y las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero y las asociaciones mutualistas.

6.1.3. Sobretasa

También en materia de renta y complementarios, el proyecto crea una sobretasa permanente del 10% para los contribuyentes obligados a declarar renta. Esta medida le da el carácter permanente a la sobretasa establecida como temporal por la Ley 788 de 2002.

6.1.4. Normas sobre Precios de Transferencia

En el presente proyecto de ley se propone aplazar por un año la vigencia de las normas vigentes en materia de precios de transferencia, de manera que los contribuyentes y la Administración Tributaria, puedan adecuarse a las nuevas circunstancias que implica el tema.

6.1.5. Tarifa diferencial para reinversión de utilidades

Tal y como se dijo en los párrafos iniciales de esta exposición de motivos, el presente proyecto de ley no es sólo una reforma tributaria cuyo único objetivo sea imponer nuevos gravámenes, o aumentar los ya existentes. Bajo la convicción de que la mejor forma de aumentar los ingresos públicos es estimular la inversión por sus efectos positivos sobre la producción y el empleo, este proyecto propone una tarifa diferencial del impuesto sobre la renta para las utilidades reinvertidas.

Así, se propone que los contribuyentes que reinviertan por lo menos el 60% de las utilidades fiscales en activos productivos, tendrán una tarifa de impuesto del 15%. Y para garantizar un impacto real en el empleo, se rechazan como concepto de inversión las inversiones financieras, la revalorización de activos, el pago de pasivos, los ajustes por inflación y los créditos a socios, entre otros, y se establecen unos requisitos para garantizar que el beneficio sea efectivo.

6.1.6. Marchitamiento acelerado de las exenciones

En este proyecto, consecuente con el objetivo de encaminar la legislación hacia la abolición de exenciones odiosas, se propone la aceleración del proceso de desmonte que se traía de algunas exenciones contempladas en el Estatuto Tributario para marchitarse en 2006. El objetivo es que el porcentaje exento, que para 2004 era de 50%, se reduzca a 20% en dicho año y a 0% en las vigencias posteriores.

Esta medida cubriría, entre otras, la utilidad en enajenación de acciones, los procesos de democratización de sociedades, la utilidad en la venta de inmuebles, los premios en concursos nacionales e internacionales, la utilidad en la venta de casa de habitación, la enajenación de terneros nacidos y enajenados dentro del año, los pagos por intereses y servicios en zonas francas, las contribuciones abonadas por las empresas a los trabajadores en fondos mutuos de inversión y los rendimientos de estos fondos.

Un tratamiento semejante se propone para rentas exentas como las de las empresas comunitarias, las de fondos ganaderos, los intereses de cédulas BCH emitidas con anterioridad al 30 de septiembre, los intereses por enajenación de inmuebles destinados a la reforma urbana, las rentas de las empresas asociativas de trabajo y las de los exportadores mineros que reinvierten en proyectos forestales.

6.1.7. Para la normalización de comerciantes

En el propósito de promover la normalización de los comerciantes, para los efectos fiscales, se rechazan los costos y gastos incurridos por los contribuyentes que adquieran bienes y servicios a personas que estando obligadas no se encuentren inscritas en el régimen común.

6.1.8. Omisión de activos

Con un espíritu semejante, se plantea la posibilidad de que los obligados que hubieren omitido activos o declarado pasivos inexistentes originados en períodos no revisables, regularicen su relación con la Administración sin que se genere por ello renta por diferencia patrimonial.

6.2. Cambios en el Impuesto sobre las Ventas

6.2.1 Tarifa General

Las modificaciones introducidas al impuesto sobre las ventas son las que más aportan a los nuevos recursos con los que se debe contrarrestar el efecto negativo que sobre las finanzas determinaron la sentencia de la Corte Constitucional y el resultado del referendo.

Es por eso por lo que se traslada de la categoría de exentos a excluidos a un conjunto de bienes y servicios que hacían juego con la gravación de rubros adicionales de la canasta familiar y se habían gravado a una tasa baja pero con el beneficio de poder descontar lo pagado de IVA en el proceso de producción.

De todas maneras, el proyecto protege el corazón de la canasta familiar, para que no se afecten los hogares de la población de menores ingresos.

La propuesta más importante del proyecto consiste en establecer un tarifa de carácter general del 17% para todos los bienes y servicios, con excepción de los exentos o excluidos.

Este aumento en un punto en la tarifa general del IVA generará recursos fundamentales para financiar el grueso de los programas sociales del gobierno que se explicaron con detalle en acápites anteriores, y la segunda etapa de la política de seguridad democrática.

Entre los servicios que se excluyen del impuesto sobre las ventas, se mencionan el transporte de personas en el territorio nacional, el de arrendamiento de inmuebles para vivienda, el de educación prestados por establecimientos de educación preescolar, primaria, media e intermedia, especial o no formal, y superior prestada por establecimientos públicos, reconocidos como tales por el Gobierno, y los servicios de educación

prestados por personas naturales a dichos establecimientos, y las boletas de entrada a eventos deportivos, culturales incluidos los musicales y de recreación familiar.

El servicio de telefonía móvil queda gravado con la tarifa del veinte por ciento.

En consistencia con la exclusión del IVA a la carne, los huevos y la leche, también se excluyen el maíz para uso industrial y las habas de soya, materias primas fundamentales para la cría de animales.

6.2.3. Retención

Para atender el reclamo reiterado de los comerciantes en el sentido de que la retención en la fuente se encuentra en una tarifa muy alta que les reduce su capital de trabajo, se propone que la misma se reduzca del 75 al 60%, de manera que al mismo tiempo se pueda acelerar y asegurar el recaudo.

6.2.4. Devolución de 2 puntos del IVA por adquisiciones con dinero plástico

Uno de los principales problemas que enfrenta la economía colombiana es su alto grado de informalidad, que afecta directamente el recaudo tributario, debido a que las transacciones informales son difíciles de monitorear y, por tanto, representan una fuente de evasión.

Así mismo, las transacciones en efectivo en establecimientos comerciales pueden estimular la evasión, pues la dificultad de efectuarles el adecuado seguimiento, abre para los comerciantes inescrupulosos la tentación de no declararlas o de declarar sólo una parte.

Este proyecto contempla incentivos fiscales para quienes utilicen instrumentos electrónicos (específicamente tarjetas débito y de crédito) como medio de pago.

Este tipo de instrumentos de pago constituyen uno de los mecanismos más eficientes de recaudación impositiva. Esto se debe básicamente a que las operaciones son registradas automáticamente, y la información es auditable en forma oportuna y centralizada.

La utilidad de este mecanismo se realza si se tiene en cuenta que en la actualidad se adelanta un proyecto informático con el apoyo de la Agencia Española de Administración Tributaria, que nos permitirá disponer de información útil en tiempo real.

Por otro lado, la experiencia internacional indica que este tipo de políticas tienen un efecto positivo sobre el recaudo tributario. En Corea del Sur, por ejemplo, después de una estrategia para incentivar el consumo con dinero plástico para combatir la evasión, se produjo un aumento del 30% en los ingresos fiscales.

Con el mismo propósito de estimular la mayor inclusión posible de personas en el sistema financiero, para lograr los objetivos arriba enunciados, se incluye en el proyecto otra norma que prohíbe cobrar a las personas de escasos recursos ningún costo de comisión por utilizar tarjetas de prepago. Esto permitirá que las transacciones con este tipo de dinero plástico no resulten más onerosas que otros instrumentos para el consumidor común.

6.3. Para mejorar el control

Dentro del propósito de lograr que cada vez más ciudadanos se sientan parte del mundo de la tributación y brinden su contribución económica a la financiación de las labores del Estado, se plantea la disminución de los topes de ingresos y patrimonio prescritos para quienes están obligados a presentar declaración de renta y complementarios.

Para lograr una cobertura mayor de responsables y de contribuyentes, y evitar la competencia desleal frente al resto del sector comercio, entre los instrumentos del objetivo antievasión de este proyecto se disminuyen los topes de ingresos para ser beneficiario del Régimen Simplificado del Impuesto sobre las Ventas y se propone la modificación de las condiciones para pertenecer al mismo, como una medida para ampliar el universo de responsables del régimen común.

En consistencia con el impuesto sobre la renta, se iguala el tope de ingresos brutos obtenidos en el año anterior requerido para pertenecer al Régimen Simplificado, con el tope de ingresos brutos mínimos establecido para ser declarante del impuesto sobre la renta.

Con la nivelación en \$50.000.000 de los ingresos brutos como tope para pertenecer al Régimen simplificado y para no declarar renta se

pretende corregir los equívocos que puedan presentarse frente a los ingresos que se obtengan en un determinado período para ser excluido de la obligación de presentar declaración de renta o de ventas.

Se mantienen requisitos mínimos para inscribirse en el Régimen simplificado, unificándolos para comerciantes de bienes gravados y prestadores de servicios gravados, como tener un solo establecimiento de comercio, local, oficina o sede donde se ejerce la actividad, manejar un volumen de consignaciones inferior a \$50.000.000 en el año anterior y poseer un patrimonio bruto inferior a \$80.000.000.

Así mismo se consagra específicamente la obligación de inscribirse en el Régimen Común cuando se trate de contratación por concepto de venta de bienes o prestación de servicios por valores superiores a \$50.000.000.

6.4. El Registro Unico Tributario

Dado que entre los objetivos prioritarios de la DIAN resalta la ampliación del número de contribuyentes, se hace necesario levantar una especie de censo que permita incorporar a las bases de datos un mayor número de personas naturales y jurídicas como potenciales contribuyentes y responsables.

Ese objetivo exige disponer de un registro único ante la entidad, que cubra a todos los contribuyentes, no contribuyentes, responsables, informantes, usuarios aduaneros y demás personas y entidades que realicen o vayan a realizar actividades económicas. Ese instrumento, que ya existe pero que exige cambios para adecuarlo mejor a las exigencias actuales de la administración, facilitará el mantenimiento actualizado de esa información.

El RUT servirá principalmente como herramienta de control; de hecho, los establecimientos cuyos propietarios no se hubieran registrado estando obligados, serán sancionados con el cierre del establecimiento. También agilizará los procesos y trámites que los obligados deben efectuar con respecto al fisco, que ahora utilizará con mayor intensidad la tecnología moderna, dentro de una concepción de servicio al cliente, como se consideran en la actualidad los contribuyentes en la gran mayoría de países del mundo.

6.5. Costas

Se crean las costas de fiscalización a cargo de los contribuyentes, sea por correcciones provocadas, liquidaciones de revisión, imposición de sanciones o devoluciones improcedentes, ligadas al procedimiento para determinar los impuestos o para aplicar las sanciones que se impongan en la liquidación de revisión o en la resolución sanción. De modo que la aceptación en las diferentes etapas del proceso de determinación o de imposición de sanciones implicará que se disminuyan también proporcionalmente las costas a cargo del contribuyente.

Adicionalmente, se crean las costas a cargo de la DIAN en aquellos casos en que se obre contra la ley o contra la reiterada jurisprudencia de los tribunales. Igualmente se reitera la acción de repetición ya consagrada en ley, contra los funcionarios que hayan actuado con culpa grave o dolo.

6.6. Responsabilidad solidaria

Con el fin de comprometer más a todas las partes que integran las sociedades, el proyecto establece la responsabilidad solidaria por las deudas tributarias al representante legal, al administrador, miembros de la junta directiva, revisor fiscal, contador y asesores tributarios.

6.7. Información a centrales de riesgo

El proyecto plantea la posibilidad de que la DIAN reporte a las centrales de riesgo la existencia de mora en el pago de obligaciones tributarias y sus relacionadas.

6.8. Estímulo al cumplimiento general

El proyecto ofrece como un beneficio general la posibilidad de que a partir de 2004 el Gravamen a los Movimientos Financieros pueda deducirse del impuesto sobre la renta siempre y cuando en ese año se logre un crecimiento del 25% en el recaudo de los impuestos nacionales.

7. La Lucha contra la Evasión

El primer artículo de la Constitución Política Colombiana resalta que el nuestro es un Estado social de derecho, democrático, participativo, fundado en la solidaridad de las personas y en la prevalencia del interés

general. Esas consideraciones le otorgan a la función contributiva los mayores atributos y responsabilidades que pueden conferirse a función pública alguna.

Hasta el presente el país ha mostrado un acatamiento relativo de esa norma en los diversos temas. No ha sido un cumplimiento general en la medida en que las estadísticas demuestran que un gran número de personas, al evadir el pago de impuestos, hacen caso omiso del principio de solidaridad y, por esa vía, violan la principal condición para que se cumpla la prevalencia del interés general.

Por múltiples razones, en Colombia no impera el debido respeto a las leyes tributarias. Entre ellas pueden mencionarse la escasa legitimidad y gobernabilidad del Estado, que ha impedido el ejercicio de su facultad coercitiva mediante la cual podría hacer cumplir las normas; la falta de transparencia del recaudo y el uso de los impuestos, y la debilidad de la Administración Tributaria y la escasa aversión al riesgo en los contribuyentes que ella conlleva.

Ese patético diagnóstico ha dejado muchas lecciones, que el actual Gobierno tiene claras y por las cuales está dispuesto a jugársela contando con el invaluable apoyo de todos y cada uno de los estamentos de la sociedad. La labor cumplida tras un año largo de haber recibido el encargo democrático de regir el destino del país es la carta de presentación que se pone a disposición de todos, por intermedio del honorable Congreso de la República, para solicitar el apoyo a un proyecto que redundará a favor de todos y cada uno de los miembros de la comunidad.

No se trata sólo de aumentar las cifras que testimonian la gestión de la DIAN. Ese es apenas uno de los objetivos, pero no es el más importante en el gran propósito de construir un Estado Comunitario. Porque el día en que los colombianos demuestren total responsabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales con el Estado, ello querrá decir que se habrá adquirido plena conciencia del significado de Patria y que el país estará sometido de lleno al respeto de esos preceptos consignados en el artículo 1° de la Constitución.

Esa es una meta en cuya búsqueda recién comenzamos un trayecto que de seguro será prolongado y no estará exento de obstáculos. Cuando esa meta se logre, la norma coincidirá con el 5° punto del Manifiesto Democrático que recibió abrumador respaldo en las urnas: *“Nuestro Estado Comunitario dedicará sus recursos a erradicar la miseria, a construir equidad social y dar seguridad. Habrá más participación ciudadana en la definición de las tareas públicas, en su ejecución y vigilancia. La participación ciudadana garantiza que los recursos lleguen a la gente y no se enreden en la politiquería”*.

7.1. La razón de ser de las normas antievasión

El principal problema que enfrenta la DIAN en el ejercicio de su función de recaudar los impuestos son los muy bajos niveles de cumplimiento voluntario que reportan los obligados a tributar, reflejados en índices de evasión que, según los cálculos actuales, superan el 30%.

Ese problema, entre cuyos componentes también debe incluirse la precariedad del servicio que le ha prestado la entidad a los contribuyentes, representa, al mismo tiempo, una fuerte restricción para las finanzas públicas nacionales. En efecto, el monto asociado a la evasión, alrededor de \$10 billones en 2003, es una cuantía equivalente a lo que se requeriría para sanear la situación fiscal del país de corto y mediano plazos.

Cuando las finanzas del Estado alcanzan un nivel cercano al equilibrio, se constituyen un instrumento ideal de manejo macroeconómico para el Gobierno. Mucho más en países como Colombia, que enfrenta difíciles situaciones en temas como la seguridad, la distribución del ingreso y el crecimiento económico, puesto que el margen de maniobra que a sus autoridades le representaría un equilibrio o un nivel bajo de déficit les permitiría canalizar recursos al alivio de los problemas más agudos de pobreza y de seguridad.

Ahora bien, cada punto de evasión que se logre recuperar representa aproximadamente \$350.000 millones más en las cuentas gubernamentales. Teniendo en mente esa magnitud, en la presente coyuntura el ataque a las prácticas de evasión tributaria se ha convertido en un objetivo prioritario del Gobierno.

Es un objetivo con múltiples fundamentos. En primer lugar, por simple justicia y equidad social, es urgente identificar y traer a las bases de contribuyentes aproximadamente a 1.4 millones de personas naturales y jurídicas que generan ingresos y riqueza y que, sin embargo, evaden su obligación de aportar lo que les corresponde como beneficiarios que son de los servicios que les brinda el Estado. Hacia allá también apunta la vinculación de muchos más colombianos a la obligación de declarar, pues la información así obtenida permitirá realizar cruces con terceros y conseguir un mayor sentido de responsabilidad de la comunidad con la difícil tarea de financiar los bienes y servicios públicos.

Segundo, cada día existe mayor convicción en la comunidad de que las formas de evasión que constituyen a su vez defraudación fiscal son delitos merecedores de castigos severos. Se reconoce que incumplir esas obligaciones económicas para con el Estado es atentar contra el buen ejercicio de la función pública en todas las áreas, entre las cuales resalta la atención de las capas de la población de menores ingresos a las que se les debe brindar, con un notable componente de subsidio y oportunidad, mayores posibilidades para que puedan satisfacer sus necesidades primarias de salud, educación, vivienda y saneamiento básico.

Es necesario crear conciencia de que evadir el pago de impuestos en un año significa reducir los cupos escolares, las camas hospitalarias o los recursos para carreteras, y despojar de oportunidades a quienes no fue posible cubrir con esos servicios por culpa del incumplimiento de los obligados a tributar.

De otra parte, el menor recaudo de ingresos tributarios determina para el Estado la apelación a otras fuentes de financiamiento, que no siempre son las mejores para el fisco, como lo ha sido, por ejemplo, el endeudamiento público, cuyo monto como proporción del PIB, de acuerdo con cálculos del Ministerio de Hacienda, pasó de 23% en 1996 a 48% en 2003.

En ese renglón, las finanzas públicas han adquirido matices de insostenibilidad, que amenazan la tradicional confiabilidad de la economía colombiana en el concierto latinoamericano, y hacen cada vez más difícil el acceso a los mercados de crédito, con efectos devastadores sobre los objetivos de crecimiento y desarrollo y, por supuesto, sobre la ejecución de los programas sociales.

En 2002, con el apoyo decidido del Congreso de la República y de los principales gremios de la producción, fue posible sacar adelante la Ley 788, que constituye un importante avance en la solución de problemas estructurales del sistema tributario colombiano. En la misma vigencia, forzado por la creciente necesidad de fortalecer a las Fuerzas Militares en su lucha contra los grupos ilegales armados, el Gobierno debió crear el impuesto para preservar la seguridad democrática, cuyo resultado final demostró la gran aceptación que a la ciudadanía le merecen los planes y programas de la Administración actual.

De hecho, como se observa en el cuadro 4, el número de contribuyentes que presentaron declaración superó en casi 17.000 el estimado por la DIAN. La diferencia obedece principalmente a la incorporación de nuevas personas naturales a la base.

Cuadro 4

Número de contribuyentes que presentaron declaración del impuesto de seguridad democrática

Tipo de contribuyente	Estimados DIAN (A)	Declarantes A 25 de julio de 2003 (B)	Diferencia (B-A)
Grandes Contribuyentes	4.350	4.484	134
Personas Jurídicas	141.750	149.178	7.428
Personas Naturales	154.234	163.548	9.314
Total	300.334	317.210	16.876

En cuanto a los resultados, el recaudo potencial de este tributo fue estimado por la DIAN en su momento en \$2.085.684 millones. Finalmente, en el período comprendido entre el 30 de agosto de 2002 y el 25 de julio del presente año se recolectaron \$2,44 billones, esto es, \$359.308 millones más de lo presupuestado.

Además, 10.390 personas efectuaron aportes voluntarios, que representaron un recaudo adicional de \$8.975 millones.

Tanto la Reforma Tributaria como el impuesto para preservar la seguridad democrática han significado un gran esfuerzo para los contribuyentes, cuya presión tributaria es necesario comenzar a aliviar. Por ello, se introducen en el proyecto un artículo cuya aprobación beneficiará a los contribuyentes, en la medida en que, con el concurso de todos los colombianos, se logren determinados niveles de crecimiento en los recaudos anuales de los próximos dos años.

7.2 El concepto de evasión

La evasión es el resultado de acciones ilegales practicadas intencionalmente por individuos y sociedades con el fin de reducir sus obligaciones fiscales reales. Entre tales acciones se encuentran la subfacturación de ingresos, el ocultamiento de ventas o de riqueza, la falsificación de documentos, la doble contabilidad, el incumplimiento de la obligación de presentar declaraciones tributarias, y la solicitud de deducciones o de costos ficticios o sobrevalorados para reducir la base gravable.

La evasión bien podría considerarse una de las que Vito Tanzi denomina “termitas fiscales” por su acción mediante “la cual corroen los cimientos del sistema tributario. Estas termitas forman parte de la evolución del ‘ecosistema’ de la globalización y aún está por verse si en definitiva socavarán el edificio fiscal”⁶.

La importancia del estudio de la evasión, que es un fenómeno generalizado en casi todos los países pero cuyo efecto es mucho más intenso en los países en desarrollo, se explica por varias razones: La más obvia es que reduce el recaudo tributario, afectando de esa manera los impuestos que pagan los contribuyentes cumplidos y los servicios públicos destinados a la ciudadanía. Y de acuerdo con los más diversos analistas, su medición no es nada fácil, por lo que las cifras no siempre están tan cerca de la realidad como sería deseable.

Los estimativos globales contenidos en el *World Competitive Yearbook*⁷, sitúan a Colombia como un país con un nivel de cumplimiento tributario muy bajo, como se aprecia en el cuadro 5, donde aparece en el penúltimo puesto de una lista de 47 países, detrás de los demás países latinoamericanos comprendidos en la muestra.

Cuadro 5
Nivel de Cumplimiento Tributario –1998
Medido para 47 países

Pais	Puesto	Índice (0-10)	Pais	Puesto	Índice (0-10)
Singapur	1	8,18	Islandia	25	4,19
Hong Kong	2	7,88	Tailandia	26	3,77
Nueva Zelanda	3	7,18	China	27	3,56
Finlandia	4	7,02	Polonia	28	3,23
Chile	5	7	Corea	29	3,06
Suiza	6	6	Hungría	30	3,06
Canadá	7	6,64	Eslovenia	31	2,94
Luxemburgo	8	6,57	Portugal	32	2,92
Estados Unidos	9	6,22	Indonesia	33	2,7
Japón	10	6,15	Italia	34	2,67
Reino Unido	11	6,03	Rep. Checa	35	2,64
Malasia	12	5,94	Sudáfrica	36	2,53
Noruega	13	5,67	Brasil	37	2,52
Holanda	14	5,67	México	38	2,5
Austria	15	5,47	India	39	2,5
Francia	16	5,44	Bélgica	40	2,46
Dinamarca	17	5,43	Turquía	41	2,44
España	18	5,09	Filipinas	42	2,39
Israel	19	4,96	Grecia	43	2,09
Irlanda	20	4,84	Venezuela	44	2,04
Australia	21	4,76	Argentina	45	2,02
Alemania	22	4,66	Colombia	46	1,85
Taiwan	23	4,56	Rusia	47	0,66
Suecia	24	4,4			

Fuente: World Competitive Yearbook [1998]

La evasión exige que los gobiernos distraigan recursos para detectar y penalizar a quienes la practican, y afecta la exactitud de las estadísticas macroeconómicas. De ahí que los investigadores concluyan que “no es posible comprender el verdadero impacto de la tributación sin reconocer la existencia de la evasión y su incidencia económica”⁸.

De otro lado, tiende a promover entre los ciudadanos honestos sentimientos de insolidaridad con el Estado y a arraigar aun más la cultura de escaso sentido de lo público en todas las capas de la sociedad.

7.3. Enfoque ortodoxo de la evasión

Entre los enfoques para el estudio de la evasión sobresalen dos: el primero de ellos es el económico ortodoxo, fundamentado en la economía del delito, cuyo pionero fue el premio nobel Gary Becker⁹ y cuya primera aplicación al tema tributario se debe a Allingham and Sandmo¹⁰.

Los principales resultados de este enfoque se resumen en que cuando aumenta la probabilidad de ser detectados, o cuando se endurece la sanción a la evasión, los contribuyentes tienden a incrementar el ingreso gravable declarado. Sin embargo, las conclusiones no resultan tan obvias cuando se trata de analizar, por ejemplo, el efecto de aumentos en la renta del contribuyente sobre el ingreso declarado. En este caso, la lógica indicaría una relación directamente proporcional y por tanto un ingreso gravable declarado mayor. Sin embargo, entendida la propensión a evadir en el contribuyente típico, en la práctica habría que tener en cuenta las consideraciones de costos que implica asumir el riesgo de evadir el impuesto adicional asociado a esa mayor renta.

Otro ejemplo en el que resalta la ambigüedad que surge cuando se considera el posible efecto de un aumento en la tarifa. Cabe esperar que algunos contribuyentes lo acepten y lo paguen dentro de las normas y que muchos otros lo rechacen y evadan de acuerdo con sus propios presupuestos y evaluaciones de los costos asociados a su comportamiento.

De manera que el enfoque económico del crimen no alcanza para concluir que el cumplimiento tributario depende fundamentalmente de las consecuencias que para el contribuyente representan la detección y el castigo.

Es precisamente de esa perspectiva de donde surge el enfoque institucional, en el cual encajan las medidas contenidas en este proyecto de ley.

Dentro del nuevo paradigma, los expertos concluyen que “el Gobierno puede estimular mayor cumplimiento tributario mediante el incremento de las auditorías y las tasas sancionatorias... los individuos se centran exclusivamente en los incentivos financieros de las apuestas a la evasión y pagan impuestos únicamente por su temor a ser detectados y castigados”¹¹.

Con relación a las auditorías tributarias, es obvio que su baja cobertura con frecuencia constituye un factor que alienta la evasión. En la mayoría de los países, comenta el estudio analizado, se audita menos del 1% de las declaraciones tributarias y muchos individuos se arriesgan a no declarar ingresos que no están sujetos a retención en la fuente y a reclamar deducciones que no están sometidas a verificación minuciosa, debido a que es muy improbable que tales manipulaciones sean detectadas y penalizadas y, si lo son, usualmente las sanciones no son significativas.

6 Tanzi, Vito. “La globalización y la acción de las termitas fiscales”. Finanzas & Desarrollo. FMI, marzo de 2001.
 7 World Competitive Yearbook es una publicación del International Institute for Management Development, una escuela de negocios de origen Suizo, que anualmente elabora una encuesta para medir la competitividad de los países mediante un cuestionario de 116 preguntas que abarcan temas como las prácticas gerenciales, finanzas gubernamentales, relaciones laborales, corrupción y calidad de vida entre ejecutivos de los distintos sectores de la economía en todo el mundo.
 8 Martínez-Vázquez, J. (1996). “Who Benefits from Tax Evasion: The Incidence of Tax Evasion.” Public Economics Review 1 (2): 105-135.
 9 Becker, G. S. (1968). “Crime and Punishment: An Economic Approach”. The Journal of Political Economy 76.
 10 Allingham, M. G., and Sandmo, A. (1972). “Income Tax Evasion: A Theoretical Anal y sis.” Journal of Public Economics 1.
 11 Alm, James and Martínez-Vázquez Jorge. Institutions, Paradigms and Tax Evasion in Developing and Transition Countries. “Public Finance in Developing and Transition Countries: A Conference in Honor of Richard Bird”. International Studies Program Andrew Young School of Policy Studies. Georgia State University. Agosto de 2001.

De manera que las decisiones de cumplimiento por los contribuyentes deben buscarse en sendas que no son tenidas en cuenta por la teoría económica del crimen y que, en general, se encuentran en el mundo de las instituciones sociales.

7.4. Enfoque institucional de la evasión

7.4.1 Las normas sociales

Una norma social representa un modelo de comportamiento que es juzgado de manera similar por otros y que es sostenido en parte por la aprobación o desaprobación social. Se caracteriza por estar orientada hacia los procesos más que a los resultados. Consecuentemente, si otros se comportan de un modo socialmente aceptado, entonces el individuo se comportará adecuadamente, y viceversa.

Dicho de otra manera, un individuo pagará sus impuestos en la medida en que crea que el cumplimiento es la norma social. Por el contrario, si el incumplimiento llega a ser lo común, entonces la norma social desaparecerá y la evasión aumentará.

Desde esta perspectiva, si el Gobierno puede afectar la norma social de cumplimiento, entonces sus políticas representan otra herramienta potencialmente significativa en la lucha contra la evasión. Esas políticas son difíciles de determinar en la teoría. No obstante, hay evidencias de varias ciencias sociales que sugieren que estas normas pueden ser afectadas por instituciones y políticas gubernamentales.

Por definición, los estados democráticos se caracterizan por brindar amplia participación al conglomerado social en las decisiones que lo pueden afectar. Y no es necesario crear un laboratorio para percatarse de que a mayor participación individual en el proceso decisorio debe esperarse un mayor nivel de cumplimiento, en gran parte debido a que la participación implica automáticamente algún grado de compromiso.

Esta noción implica que una estrategia mediante la cual pueden modificarse las normas sociales indeseables es buscar su quebrantamiento vía la participación individual en las decisiones, por ejemplo, por intermedio del derecho al voto, sea directamente, o indirectamente a través de la representación legislativa.

Como un primer paso hacia el acatamiento de esa premisa institucional, la DIAN invitó a los visitantes de su página web para que respondieran a la pregunta de cuáles serían los mecanismos adecuados para combatir la evasión. En una semana se recibieron aproximadamente 900 respuestas de las más diversas ciudades del país, como las grandes capitales, Socorro, Cartagena, Chía, Fusagasugá, Zarzal, Riohacha, Girardot, Ibagué, Montería y Valledupar. Las propuestas más comunes se consignan en el cuadro 6.

Cuadro 6
Propuestas de los Colombianos
para Combatir la Evasión

Mandar a la cárcel a los evasores
Remunerar informaciones conducentes a detectar evasión
Endurecer la lucha contra la corrupción
Fomentar la consolidación de una verdadera cultura tributaria
Simplificar los trámites relacionados con la tributación
Efectuar cruces de información con entidades bancarias, cámaras de comercio, catastro, tránsito, Datacrédito, notarías, etc.
Simplificar el manejo tarifario
Aumentar los niveles de profesionalización de los funcionarios
Modernizar los sistemas de información

Como se aprecia, entre la opinión sobresale la convicción de la importancia que tiene el endurecimiento de las sanciones contra la evasión, igual que el adelanto de una lucha más decidida contra la corrupción.

Pero llama especialmente la atención la propuesta de remunerar la información conducente a detectar prácticas de evasión. Esa inquietud ha sido recogida en el proyecto, convirtiéndose de paso en un instrumento de cual se esperan muy buenos frutos tanto en la prevención y control ciudadano de la evasión, como en el recaudo mismo.

Otro factor determinante para influenciar las normas sociales en materia tributaria es la búsqueda de mayor transparencia del recaudo y el

gasto de los recursos presupuestales. Ese factor puede aludirse para explicar, por ejemplo, el excelente comportamiento de los contribuyentes con el impuesto a la seguridad democrática. Su recaudo fue transparente, como quiera que la Administración Tributaria se tomó el trabajo de preliquidar el tributo a cargo de los contribuyentes, y el gasto lo ha sido, como lo ha certificado la propia Contraloría General de la República.

Esa actitud es la escogida por el presente Gobierno para el manejo de las finanzas, de modo que los contribuyentes se muestren cada vez más inclinados a pagar sus impuestos. Existe un claro convencimiento de la necesidad de conseguir todo el respaldo de la ciudadanía en este propósito, no sólo recaudando la cantidad correcta de impuestos sino también utilizando esos recursos en la financiación de bienes y servicios públicos que demanda la comunidad.

Se requiere consolidar la confianza depositada por la ciudadanía en el Gobierno para que sea una confianza perdurable en las instituciones. Es por eso por lo que, además de la transparencia, resulta indispensable que el ciudadano perciba el compromiso gubernamental de hacer cumplir las leyes tributarias, pues si en un momento dado se generaliza la percepción de que los esfuerzos para detectar y penalizar la evasión son reducidos o mediocres, el resultado es que el problema se dispara a límites de mucho más difícil reversión.

Y en esas circunstancias, se llegaría a la condición de países como Filipinas e Italia, “donde parece ser aceptado que la evasión es la norma”¹².

En ese tema vale la pena mencionar la filosofía canadiense, según la cual “la aplicación creíble de las leyes actúa no solamente para disuadir la evasión tributaria, sino también para recordar a los contribuyentes que el CCRA (Agencia de Aduanas e Ingresos Canadiense) está trabajando para mantener la imparcialidad del sistema tributario, garantizando que todos paguen la justa porción que les corresponde”¹³.

Vale señalar que la pena de prisión contra las prácticas de evasión que configuran defraudación fiscal no es una figura nueva en el mundo. En los países desarrollados (por ejemplo los Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Italia, Alemania y España) e incluso en muchos en desarrollo (México, Argentina, Perú, Honduras, Venezuela y Chile, para mencionar unos cuantos) ese delito también está tipificado como de carácter penal y sus responsables están sujetos a multas gravosas y a condenas de cárcel.

7.4.2. La administración tributaria

La Administración Tributaria es la otra institución fundamental en los sistemas impositivos de los países, puesto que sobre ella recae la responsabilidad de garantizar el recaudo.

En el caso colombiano, vistos los altos índices de evasión, es evidente que una porción importante de la culpa del problema pesa sobre las deficiencias del servicio tradicionalmente prestado por la entidad a cargo.

Con el fin de contextualizar el análisis, es bueno intentar enmarcarla dentro de los procesos de globalización que predominan en el mundo desde finales de la segunda mitad del siglo XX.

La consecuente incursión de Colombia en nuevos mercados condujo al diseño y la introducción de profundos cambios estructurales en las reglas del juego de la economía. En la primera mitad de la década pasada se aprobaron sustanciales reformas en los regímenes laboral, financiero, de comercio exterior y fiscal, entre otros. Todas ellas con el claro propósito de involucrar al resto del mundo en la mente y en las decisiones de los productores nacionales.

Como obvio resultado de la apertura, el énfasis de gestión se dirigió principalmente hacia los ingresos tributarios, y en especial los de fuente interna, llamados a compensar la caída de los derechos arancelarios, como en efecto pasó. Entre 1990 y 2002 los impuestos de fuente interna aumentaron de 5.3 a 10.6% su participación en el PIB, mientras los de fuente externa se mantuvieron alrededor del 2.7% del PIB, que es el promedio de los últimos 20 años.

¹² Ibid.

¹³ Baker, William. «Los Recursos e Instrumentos para la Planificación y Ejecución de la Fiscalización». Agencia de Aduanas e Ingresos de Canadá. CIAT, abril de 2001.

En esas circunstancias, todas las miradas se dirigieron, por primera vez, a la Administración Fiscal, que hasta entonces ocupaba un puesto marginal en el debate fiscal, limitada como estaba a tareas operativas.

Ello hizo que florecieran dos temas fundamentales. De una parte, la búsqueda de un modelo tributario acorde con el desarrollo económico del país, que girase en torno a la definición de la carga socialmente aceptada y su adecuada distribución entre toda la sociedad y no sólo entre algunos contribuyentes, como lo ha sido tradicionalmente. En los años siguientes, sin embargo, esa situación no se ha mejorado de manera sustancial y debe revisarse, como bien lo dijo el Presidente Álvaro Uribe en su intervención del 20 de julio de 2003 ante el Congreso de la República: “Sobre unos pocos contribuyentes particulares es imposible descargar la derrota de la pobreza”.

No obstante, debe reconocerse que la política tributaria ha evolucionado, como bien lo atestigua el profesor Arnold Harberger¹⁴, al afirmar que en esa materia Colombia ha avanzado progresivamente, al ubicar la mayor parte de la carga tributaria sobre las actividades internas, con especial énfasis en los impuestos indirectos.

El segundo tema se refiere a la imperiosa necesidad de que los ingresos se puedan recaudar, como requisito para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la política fiscal. Esto no es otra cosa que propender por una buena Administración Fiscal.

Es así que en la última década, en las leyes, decretos y reglamentaciones se han venido incluyendo nuevos instrumentos para la Administración Fiscal, como son la autonomía presupuestal, técnica y financiera; una carrera administrativa especial, y sistemas de información. Todo ello apuntando a que la DIAN cumpla mejor su función primaria, cual es el recaudo de los tributos a ella encomendados por las normas, y la atención y vigilancia de los usuarios aduaneros y cambiarios.

No obstante, en los últimos diez años no se ha podido reducir la defraudación fiscal y en la actualidad supera el 30% del valor recaudado, mientras el contrabando y las violaciones al régimen cambiario han alcanzado proporciones incalculadas. De paso, la administración ha sido objeto de prácticas que se inscriben dentro de los nocivos ámbitos de la politiquería y la corrupción, los mismos que permiten definir a nuestro Estado como una víctima de la captura por intereses diferentes a los del conjunto de la sociedad.

A propósito, vale citar los resultados de un estudio preparado por el Banco Mundial¹⁵: “La captura del Estado –entendida como la capacidad de grupos de interés para influir a través de prácticas corruptas en los altos procesos de decisión estatal- aparece como la forma de corrupción más extendida y relevante en Colombia”. El trabajo, elaborado con base en encuestas realizadas a 493 usuarios, 3.472 funcionarios públicos de 166 organismos del Estado y 1.343 empresarios de 7 ciudades, destaca el enorme peso de la corrupción entre la consideración de los encuestados como uno de los más graves problemas del país.

Los principales puntos de ese estudio concernientes a la DIAN pueden resumirse de la siguiente manera:

- La mayor incidencia del soborno se concentra en trámites relacionados con el comercio exterior, entre otros.
- Un 26% del tiempo dedicado a la burocracia estatal por los empresarios le corresponde a la DIAN.
- Solo 39% de los encuestados consideró que la DIAN es honesta.
- Solo 4% de los encuestados mencionó a la DIAN como adecuada para liderar estrategias en la lucha contra la corrupción.

Al respecto, valga señalar que entre los principales objetivos de esta administración, trazados por la Presidencia de la República, sobresale la recuperación de la confianza de la sociedad en su Administración Fiscal. En forma general, cabe asumir la tesis de Alesina y La Ferrara alrededor de la confianza: “Los beneficios de la confianza interpersonal son ampliamente reconocidos. Cuando la gente cree en el otro, los costos de transacción de las actividades económicas se ven reducidos, las grandes organizaciones funcionan mejor, los gobiernos son más eficientes y el

desarrollo financiero es más rápido. En consecuencia, el éxito económico puede verse acelerado”¹⁶.

Actualmente se está trabajando en esa dirección, otorgándole prioridad a la construcción del instrumento que contribuirá a disponer en el curso de 2004 la Administración Fiscal que demandan las necesidades del país. La principal hipótesis al asumir ese desafío fue el convencimiento de que gran parte de la culpa de los bajos resultados de la entidad recae en la forma inadecuada como se cumplen en la actualidad las funciones a ella encomendadas, la misma que ha servido como caldo de cultivo para prácticas de corrupción y escasa eficiencia en el servicio que se debe brindar a los contribuyentes y a los usuarios aduaneros.

A mediados de abril de este año, la DIAN firmó un acuerdo de Colaboración y Asistencia Técnica con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de España. La ejecución de este convenio representará un hito en lo que respecta a las tareas de recaudo y fiscalización tributaria que le competen a la DIAN, como quiera que permitirá una gestión de absoluta transparencia, tanto frente a los contribuyentes, como frente a la ciudadanía en su derecho de conocer oportunamente la manera como se captan los dineros destinados a financiar las obligaciones del Estado.

La escogencia del modelo español obedece a varias razones, entre las cuales la principal es la similitud encontrada entre la situación de la administración tributaria colombiana con su homóloga ibérica hace un par de décadas: una deficiente cultura tributaria y aduanera, manifiesta en bajísimos niveles de cumplimiento voluntario; una muy débil tarea expresada en la pobre gestión de recaudo efectivo, y notables síntomas de corrupción. Además, hoy día el sistema español es punto de referencia obligada, como un ejemplo a seguir para la modernización de este tipo de entidades en el viejo continente.

En el acuerdo, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de España se compromete a prestar asistencia técnica en lo que compete a definición e instrumentación por medios informáticos en tres áreas prioritarias, como son la Administración de los tributos internos, la Tributación del comercio exterior y la Administración y desarrollo de Recursos Humanos.

En el mediano plazo los objetivos son lograr que la sociedad colombiana se muestre comprometida en el cumplimiento de sus obligaciones económicas para con el Estado y lograr niveles óptimos de eficiencia de la DIAN, abriendo espacios para eventualmente aligerar las cargas de los contribuyentes.

Vale la pena ahora mencionar algunos objetivos específicos que se obtendrían con el funcionamiento del sistema:

- Incorporar el universo de contribuyentes reales y potenciales a la base de datos de la DIAN.
- Controlar en forma permanente y en tiempo real el grado de cumplimiento de esos contribuyentes.
- Fundamentar los programas de fiscalización.
- Controlar la función recaudadora encomendada al sistema financiero.
- Disponer en tiempo real de información idónea, confiable y oportuna para la toma de decisiones.
- Facilitar y simplificar el cumplimiento de obligaciones frente a la DIAN.
- Servir como mecanismo de autocontrol para los responsables de la función tributaria.

14 Harberger, Arnold C. «Observations on Tax Reform in Colombia».

Prólogo del libro «Re asignación de la Carga Tributaria en Colombia. Propuestas y Alternativas». Contraloría General de la República. Bogotá. 2002.

15 Banco Mundial. «Diagnóstico acerca de la Corrupción y Gobernabilidad en Colombia: Elementos para la construcción de una estrategia anticorrupción». 2002.

16 Alesina, Alberto; La Ferrara Eliana. «The Determinants of Trust». Working Paper 7621. National Bureau of Economic Research. Marzo de 2000.

En esos puntos se resume el proceso de reestructuración de la entidad. La oportunidad es precisa y puede decirse que es requisito para el eficaz combate de la evasión. Este es un enemigo fuerte que se debe atacar con instrumentos modernos. Los que brindan la legislación y la tecnología.

7.4.3. La economía informal

La informalidad se puede entender como un conjunto de actividades económicas que se realizan al margen de la ley, y que con frecuencia es utilizada para mimetizar prácticas como el contrabando, la evasión y el lavado de activos. Es un problema mundial con tendencia creciente en todos los países.

Técnicamente se considera un subconjunto de la economía subterránea, que estudiosos del tema¹⁷, estiman en 40% del PIB en promedio en AL y en 36% en Colombia.

Con la introducción de normas como las sugeridas en esta iniciativa, la DIAN busca impulsar la normalización de todas esas medianas, pequeñas y microempresas, pues especialmente en las de menor tamaño se han identificado unos altos niveles de informalidad total o parcial. Un estudio realizado por el DANE en 2001 reveló que el 95% de los microestablecimientos que operan en Colombia son informales.

La plena aplicación de las normas contenidas en este proyecto coincidirá con avances sustanciales en la identificación de los potenciales contribuyentes tanto de impuestos sobre la renta como del IVA. Tal es el espíritu de los cambios que se introducen al Registro Unico Tributario (RUT).

Es evidente que en el mundo de la informalidad se opera con altos costos de ineficiencia y baja productividad que impiden el crecimiento sostenido de los agentes en el mediano plazo, les dificultan el acceso al crédito y a los programas gubernamentales dirigidos particularmente a los pequeños y medianos productores de bienes y servicios y afectan a la economía en su conjunto.

Téngase en cuenta que la informalidad no solo involucra a los pequeños contribuyentes, sino también a empresas grandes y medianas que operan en la formalidad. En este sentido, a partir de la vigencia de la norma propuesta, las firmas que se proveen de pequeños productores o prestadores de servicios, solo podrán hacerlo con agentes formalizados, esto es, que en el momento de las transacciones presenten el RUT.

Consciente de que la formalización es dispendiosa y exige adaptaciones y, especialmente capacitación y apoyo, la DIAN se aproximará mucho más a los contribuyentes, multiplicando los centros y los mecanismos de atención directa al usuario. Porque si bien las altas ineficiencias propias del sector informal deberían por sí solas alentar a sus operadores a ingresar voluntariamente a la formalidad, la experiencia demuestra que su formalización responde principalmente a las acciones del Gobierno tanto para orientarlos y capacitarlos como para controlar y sancionar a quienes infringen las leyes.

Como punto fundamental de todo el esquema antievasión que incluye el proyecto, se propone la creación de un nuevo delito, que se adicionaría al Código Penal, que tipifica el delito de defraudación al fisco nacional, con una pena de prisión no excarcelable. Esta norma es elemento fundamental de toda la propuesta de saneamiento de finanzas públicas que inspira este proyecto, y lejos de ser un elemento extraño a su articulado, constituye, por el contrario, una de sus innovaciones más importantes, pues no cabe duda que el fisco nacional es un bien jurídico digno de ser protegido por la extrema vía del derecho penal, sobre todo en los niveles que el tipo penal propuesto incorpora. Un fisco nacional fuerte y sostenible es el mejor vehículo para garantizar la realización de los principios y valores constitucionales.

8. Las cifras del proyecto, en su componente tributario

Como se aprecia en el cuadro 7, el impacto total del proyecto oscila, durante los próximos siete años, alrededor de 1 punto porcentual del PIB, siendo el de las normas sobre el IVA la más representativa.

Cuadro 7
Recaudo Esperado del Proyecto

Concepto	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Impuesto sobre la renta	860.200	882.200	894.400	916.200	924.800	924.200	924.200
% PIB	0,59%	0,59%	0,59%	0,59%	0,59%	0,59%	0,59%
1. Incremento de la sobretasa en renta del 5% al 10%	338.138	0	309.680	407.280	431.349	468.486	501.810
2. Anticipar un año la reducción gradual de los tratamientos preferenciales ⁽¹⁾	0	272.897	120.958	0	0	0	0
3. Reducir la exención laboral del 20% al 30%	222.090	243.820	195.436	656.888	278.756	181.497	205.471
4. Integración de las cooperativas al régimen común	0	86.880	80.330	80.280	282.750	116.500	124.786
IV. Modificaciones en IVA	1.060.260	1.045.107	1.090.900	2.117.000	2.086.111	2.055.260	2.090.400
% PIB	0,57%	0,49%	0,50%	0,59%	0,57%	0,57%	0,57%
1. Excluir los bienes exentos de la ley 788/02	208.490	302.686	327.870	351.288	376.214	403.000	431.894
2. Llevar la tarifa diferencial del 7% al 17%	855.993	872.398	948.845	1.026.365	1.102.110	1.188.581	1.264.678
3. Llevar la tarifa general al 17%	521.110	796.547	823.766	890.129	895.621	1.003.875	1.096.775
4. Reducir la tarifa de retención en la fuente del	-202.833	-245.884	-205.747	-150.595	-150.595	-150.595	-150.595
V. Ingresos a los generadores	120.200	124.180	125.200	127.200	128.200	129.200	130.200
% PIB	0,08%	0,08%	0,08%	0,08%	0,08%	0,08%	0,08%
1. Otorgar 24 meses progresivamente según el esquema del impuesto a la renta	120.200	124.180	125.200	127.200	128.200	129.200	130.200
Salud del proyecto	1.060.260	1.045.107	1.090.900	2.117.000	2.086.111	2.055.260	2.090.400
% PIB	0,57%	0,49%	0,50%	0,59%	0,57%	0,57%	0,57%
Administración	900.800	893.800	886.800	879.800	872.800	865.800	858.800
% PIB	0,43%	0,43%	0,43%	0,43%	0,43%	0,43%	0,43%
Total	1.960.460	2.006.287	2.091.300	3.034.200	2.972.211	2.910.460	2.890.800
% PIB	1,17%	1,17%	1,17%	1,17%	1,17%	1,17%	1,17%

8.1. Impuesto de Renta

El aumento del recaudo en renta a partir de 2005 recaerá principalmente en la sobretasa del 10%. La reducción de los tratamientos preferenciales se reflejará en 2005 y 2006, en tanto que la menor exención laboral aportará recursos importantes desde 2004.

En la norma sobresale la vinculación de entidades como las cooperativas, las asociaciones gremiales, los fondos mutuos de inversión y las personas jurídicas sin ánimo de lucro que realizan actividades de captación y colocación de recursos financieros, que en promedio a lo largo del período estudiado aportarían \$100.000 millones anuales.

8.2. El IVA

La canasta familiar colombiana está conformada de 176 rubros que comprenden bienes y servicios. Acorde con la Ley 788 de 2002, en la actualidad 47 se encuentran excluidos del impuesto a las ventas y 12 están exentos. El conjunto formado por los excluidos y los exentos representa el 57% de la ponderación total de la canasta (cuadro 8).

Cuadro 8
Tratamiento Tributario Canasta Familiar
Ley 788 de 2002

Descripción	# de productos	Ponderación IPC
Bienes y servicios gravados al 3%/1	1	0,0522
Bienes y servicios gravados al 7%	11	3,2408
Bienes y servicios gravados al 16%	105	39,7746
Subtotal productos gravados	117	43,0677
Productos exentos 2/	12	10,7432
Productos excluidos	47	46,1891
Total productos	176	
/1 Cerveza		
/2 Libros, cuadernos, textos, revistas, papa, carnes, pescados, huevos, pan, leche, queso fresco		

En el cuadro 9 se presenta una estimación del posible efecto de los cambios propuestos en el impuesto al valor agregado.

Cuadro 9
Impacto de cambios en IVA

Años	2004*	2005	2006	2007	2008
Total propuestas	1.282.260	1.685.677	1.894.935	2.117.107	2.348.171
1. Excluir los bienes exentos de la ley 788/02	208.490	302.686	327.870	351.288	376.214
2. Llevar la tarifa diferencial del 7% al 17%	855.993	872.398	948.845	1.026.365	1.102.110
3. Llevar la tarifa general al 17%	521.110	796.547	823.766	890.129	855.821
4. Reducir la tarifa de retención en la fuente	-202.833	-245.884	-205.747	-150.595	-150.595

17 Schneider, Friedrich y Enste, Dominik. «Shadow Economies Around the World: Size, Causes, and Consequences». IMF, Fiscal Affairs Department, feb de 2000.

Como se aprecia, el mayor impacto en términos de recaudo corre por cuenta del aumento de la tarifa general al 17%.

También se observa el efecto negativo que representa el estímulo al uso del dinero plástico para realizar transacciones. Por supuesto, en estos cálculos no se encuentra el impacto en términos de los nuevos contribuyentes que deberán aparecer tanto por las medidas antievasión que acá se plantean como por el incentivo que les representa la normalización.

8.3. Normas Antievasión

De acuerdo con los cálculos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, por la Ley Antievasión se espera recaudar cerca de un billón de pesos en 2004 (Cuadro 10), provenientes principalmente de la conciliación de procesos en las materias tributaria y aduanera ante los Tribunales y el Consejo de Estado, y de los procesos en curso ante la Administración tributaria que se terminen por mutuo acuerdo.

Cuadro 10
Estimación recaudo por normas antievasión

CONCEPTO	2004	2005	2006	2007
Total modificaciones	970.187	93.653	101.245	108.758
% PIB.	0,40%	0,04%	0,04%	0,04%
Conciliaciones	446.068			
Terminación por mutuo acuerdo	145.235			
Imputación de pagos	318.288			
Nuevos declarantes *	60.596	93.653	101.245	108.758
Renta		5.680	6.185	6.683
IVA	60.596	87.973	95.060	102.075
* Ingresos anuales superiores a \$50 millones				
Fuente: DANE				
Elaboro: Oficina de Estudios Económicos - DIAN				

En la actualidad se llevan 5.112 procesos ante los Tribunales por un monto de 2.2 billones de pesos; bajo el supuesto de que a la opción de conciliación se acogiera el 30% de los casos y que de los mismos se recaudara entre el 70 y 80% de la cuantía en discusión, el valor recaudado sería del orden de 0.5 billones de pesos.

De otro lado, en la vía gubernativa existen 3.398 casos por valor de 1.3 billones de pesos; si se concilia el 30% y se recupera el 40% del mayor impuesto propuesto o de la sanción, el recaudo por este concepto ascendería aproximadamente a 0.16 billones de pesos.

Ahora bien, por la prelación en la imputación de los pagos que favorece a los contribuyentes debido a la congelación en la causación de los intereses, se espera un recaudo superior a 0.35 billones, equivalente al 15% del debido cobrar de la cartera de la DIAN que actualmente asciende a 2.3 billones de pesos.

Respecto al punto de los beneficios temporales propuestos en este proyecto, cabe señalar que los mismos se asemejan a los establecidos en la Ley 49 de 1990, donde la corriente tributaria fue vinculada a los patrimonios omitidos; la tarifa establecida fue del 3% para cuando la declaración correspondiente se presentara en los plazos establecidos y 5% cuando la presentación fuera en fecha posterior, siempre y cuando se hiciera antes del 30 de junio de 1992; a diferencia del anterior, en el cual los beneficios se restringían a los patrimonios mantenidos en el exterior, en esta iniciativa no se imponen restricciones.

Las estimaciones preliminares de recaudo indican que podría obtenerse un nivel por lo menos similar al logrado en 1991, aunque podría ser superior a esta cifra si se tiene en cuenta el valor recaudado por efecto de normas similares en otros años, como se observa en el cuadro 11.

Cuadro 11
Recaudo por Beneficios Temporales 1980-1999
(millones de pesos)

Reforma	Recaudo año calendario	Valor recaudado		Número de contribuyentes amnistiados
		(a precios corrientes)	(a precios de 2003)	
LEY 99 DE 1983 /1	1984	14.700	358.485	
LEY 75 DE 1986 /2	1987	22.400	323.007	
LEY 49 DE 1990 /3	1991	37.227	224.326	21.347
LEY 223 DE 1995 /4	1996	310.259	582.892	13.751
LEY 488 DE 1998/5	1999	197.684	247.859	103.988

1: Incluye "beneficios temporales" de patrimonios, intereses, imputaciones e impugnaciones.
2: Esta Ley estableció dos categorías, patrimonial, de dinero, de impuesto.
3: Corresponde al recaudo por los "beneficios temporales" o "amnistías" de patrimonios en el exterior.
4: Corresponde al recaudo por la "amnistía" de intereses, declaraciones e impugnaciones.
5: Corresponde al recaudo por el estudio de Auditoría.
Fuente: Oficina Nacional de Información, Declaraciones de Rendimiento Gravable Amnistiado e Haberó -División de Estadística, ODE-DIAN-.

A continuación se detallan todos los conceptos que contribuyen a generar dicho recaudo:

- Impuesto sobre la renta por concepto de inclusión de activos o exclusión de pasivos inexistentes;
 - En el caso de disminución de pérdidas por efecto del proceso de fiscalización, se recaudará sanción por inexactitud sobre el menor valor del impuesto que teóricamente generaría la pérdida rechazada;
 - Conciliación de procesos en materia tributaria y aduanera ante Tribunales y Consejo de Estado. Deben pagar el 70% del mayor impuesto en discusión, cuando esté ante el tribunal y el 80% cuando se encuentre ante el Consejo de Estado;
 - En procesos en curso ante la Administración tributaria que se terminen por mutuo acuerdo, se deberá pagar el 40% del mayor impuesto propuesto o de la sanción;
 - Por prelación en la imputación de pago es posible que se originen mayores recaudos porque congela la causación de intereses y se facilita el pago por parte de los contribuyentes;
 - Recaudo de impuesto sobre la renta por retenciones practicadas sobre pagos efectuados a paraísos fiscales o jurisdicciones de baja imposición;
- De los conceptos citados, algunos son coyunturales o transitorios, mientras que otros son permanentes. Entre los primeros, se encuentran:
- El recaudo a título de sanción del 5% del valor de los activos omitidos o pasivos inexistentes, con ocasión de la presentación de la declaración de renta del año gravable 2003;
 - El recaudo que se obtenga por concepto de la Conciliación de procesos en materia tributaria y aduanera ante Tribunales y Consejo de Estado. (70% del mayor impuesto en discusión, cuando esté ante el tribunal y 80% cuando se encuentre ante el Consejo de Estado);
 - El recaudo que se obtenga por la terminación de mutuo acuerdo de procesos en curso ante la Administración tributaria (40% del mayor impuesto propuesto o de la sanción);
 - Posibles recaudos por la prelación en la imputación de pago, pues se congela la causación de intereses y se facilita el pago.
- En cuanto a los de carácter permanente se incluyen:
- La renta líquida que deben declarar los contribuyentes que hayan omitido activos o incluido pasivos inexistentes en años no revisables;
 - La exigencia de presentar declaraciones de retención en la fuente con pago;
 - La limitación de costos y deducciones para profesionales independientes;
 - En el caso de disminución de pérdidas por efecto del proceso de fiscalización, se recaudará sanción por inexactitud sobre el menor valor del impuesto que teóricamente generaría la pérdida rechazada;
 - Recaudo por concepto de impuesto sobre la renta por retenciones practicadas sobre pagos efectuados a paraísos fiscales o jurisdicciones de baja imposición;

f) Las medidas que se replantean por efectos del fallo de la Corte Constitucional sobre Precios de Transferencia, que además de ser medidas de control, es posible que generen mayores recaudos por razón del valor de mercado a que tienen que someterse las diversas operaciones;

g) El Registro Unico Fiscal que, como medida de control, implicará para la entidad ejercer controles directos sobre los contribuyentes, facilidad para su ubicación y por consiguiente mayores procesos de fiscalización.

Las simulaciones efectuadas por la DIAN permiten calcular que, como consecuencia de la aplicación de las normas contenidas en este proyecto en relación con los requisitos de los declarantes, en 2004 se sumarán 172.000 nuevos declarantes de los diferentes tipos de impuestos.

9. La necesidad de hacer ajustes al Sistema General de Participaciones a fin de hacer valer la finalidad social que la Constitución le atribuye

La recuperación del equilibrio de las finanzas del Estado requiere la participación de todos los estamentos sociales. Las entidades territoriales, en particular, tienen que contribuir al logro del equilibrio fiscal sin que ello implique el menoscabo de su papel estratégico en la ejecución de la inversión social. Así, se propone en el presente proyecto de ley destinar recursos de las dos principales fuentes de recursos territoriales, el Sistema General de Participaciones y las regalías, hacia los fondos de pensiones territoriales.¹⁸ Esta propuesta no solo contribuirá a restablecer el equilibrio fiscal, sino que sentará las bases para la solución definitiva de una de las principales fuentes de inflexibilidad de las finanzas territoriales. Cabe recordar que muchos departamentos destinan hoy más de la mitad de sus ingresos corrientes al pago de pensiones.

El Sistema General de Participaciones (SGP) representa 18% de los gastos totales de la administración central y asciende a 45% de los ingresos corrientes de la Nación. A partir de la aprobación de la Ley 715 de 2001, los recursos del SGP han crecido anualmente a una tasa real promedio de 7%. De los recursos contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo (inversión de Gobierno, inversión del sector descentralizado y transferencias), el SGP representa 55% del total. Adicionalmente, la participación de las transferencias territoriales en el presupuesto no solo es sustancial, sino que ha crecido de manera importante en los últimos años.

Cuadro 12
Asignación SGP, 2004
Asignación Actual

TOTAL	100%	14.170.098
ASIGNACIONES ESPECIALES	4%	566.804
FONPET	2,90%	410.933
RESGUARDOS INDIGENAS	0,52%	73.685
ALIMENTACION ESCOLAR	0,5%	70.850
RIBERENOS	0,08%	11.336
DISTRIBUCION SECTORIAL	96%	13.603.295
EDUCACION *	58,50%	7.957.927
SALUD *	24,50%	3.332.807
PROPOSITO GENERAL *	17,00%	2.312.560

* Los porcentajes de distribución de educación, salud y propósito general se calculan sobre la base del valor a distribuir sectorialmente (96%)

El cuadro 12 presenta la asignación prevista para los recursos del SGP correspondiente al año 2004. La bolsa total asciende a 14.17 billones, de los cuales se destinan 7.96 billones a educación, 3.33 a salud y 2.31 a propósito general. Las evaluaciones disponibles sugieren la existencia de ineficiencias sustanciales en el gasto en educación y salud, hasta el punto de que buena parte de las metas sociales del Plan Nacional de Desarrollo se basa en ganancias de eficiencia en el uso de las transferencias. Actualmente, el gasto público en educación y salud como porcentaje del PIB es superior en Colombia que en el promedio de América Latina: 7.5% versus 6.5%, respectivamente.

Coincidiendo con el aumento del SGP, las entidades territoriales han venido acumulando obligaciones pensionales ingentes, las cuales superan los 57 billones de pesos. Como se dijo anteriormente, algunos departamentos destinan más de la mitad de los gastos de funcionamiento a pagar mesadas pensionales; problema que seguirá creciendo de no tomarse medidas drásticas. En cuanto a los municipios, solo 19 de los 1.098 no presentan deudas pensionales; los demás tienen deudas cercanas a 35.5 billones de pesos, sin considerar las entidades descentralizadas. El cuadro 13 muestra la distribución del pasivo pensional de los municipios.

Cuadro 13
Pasivo pensional municipios
MUNICIPIOS CON PASIVO PENSIONAL
Cifras en Millones de pesos

	TOTAL MUNICIPIOS DEL PAIS	CATEGORIA	VALOR TOTAL PASIVO	MUNICIPIOS SIN PASIVO
	901	6	9,854,404	18
	90	5	1,740,143	0
	58	4	1,742,965	0
SUBTOTAL	1,049		13,337,512	18
	17	3	1,090,761	0
	18	2	2,452,589	1
	11	1	4,389,254	0
SUBTOTAL	46		7,932,605	1
	3	ESP	14,184,293	0
TOTAL	1,098		35,454,410	19

Así, aprovisionar recursos en los fondos de pensiones territoriales no solo es la decisión más acertada desde el punto de vista fiscal, sino también desde el punto de vista social habida cuenta de que de no corregirse la actual tendencia, los pagos pensionales desplazarán completamente la inversión social con recursos propios.

Teniendo en cuenta las cifras anteriores, se plantea reorientar aproximadamente 300 mil millones del SGP al Fondo Nacional de Pensiones de Entidades Territoriales. Aunque la propuesta inicial se concentra en el rubro de propósito general, el Gobierno no descarta aumentar la asignación especial con destino al Fonpet, así ello implique afectar levemente lo transferido para educación y salud.

Cuadro 14
Reorientación de recursos de propósito general a pensiones

	Actual	Propuesta
Proposito General	2.312.250	2.312.250
Municipios Categoría E., 1a, 2a y 3a	567.064	567.064
- Agua potable	235.596	235.596
- Deporte	39.238	
- Cultura	16.854	
- Inversión libre	275.309	238.468
- Fonpet		93.000
Municipios 5a, 6a y 7a	1.745.496	1.745.496
- 28% libre destinación	484.331	484.331
- 72% restante:	1.261.163	1.261.163
- Agua potable	526.362	526.362
- Deporte	87.180	
- Cultura	37.363	
- Inversión libre	610.258	527.801
- Fonpet		207.000

¹⁸ La Constitución Política de Colombia consagra un capítulo específico para la distribución de rentas y competencias y establece las condiciones marco para dos importantes fuentes de recursos de los departamentos y municipios: el Sistema General de Participaciones y las regalías.

El cuadro 14 resume la propuesta. Para los municipios de categoría especial y de las categorías 1, 2 y 3, se reorientará 16% de los recursos de propósito general al fondeo de las pensiones en el FONPET. Para los municipios de categorías 4, 5 y 6, se reorientará 12% de los recursos hacia el mismo fin. La diferencia obedece a la necesidad (y la obligación constitucional) de destinar 28% de los recursos de propósito general al pago de gastos de funcionamiento de los municipios de categoría 4 hacia adelante.

La reducción propuesta afectará los recursos de libre inversión que se utilizan, entre otros fines, a proyectos de transporte, a la atención de grupos vulnerables y a los pagos de deuda. Con objeto de que el recorte no afecte la gestión de los mandatarios territoriales (i. e., que no se reduzca su capacidad de controlar los presupuestos), se eliminarán las asignaciones obligatorias para deporte y cultura. Para hacer posible la reorientación de los recursos de propósito general hacia el Fonpet, debe considerarse un mecanismo que exceptúe tanto a los municipios y demás entidades territoriales que no tienen pasivo pensional, así como un tratamiento diferencial a las entidades territoriales que están destinando los recursos de libre inversión al ajuste fiscal. Los municipios en proceso de ajuste no ascienden a 75, por lo que no debería disminuir de manera sustancial el monto por transferir al Fonpet.

En suma, la propuesta busca reorientar aproximadamente 300 mil millones de pesos hacia los fondos de pensiones territoriales. Dado el importante crecimiento previsto de los recursos del SGP y el potencial de ganancias de eficiencia ya mencionado, lo propuesto no debería afectar las metas sociales. De otro lado, se estaría ayudando a resolver, de una vez por todas, el desbordamiento del pasivo pensional que hoy amenaza la sostenibilidad fiscal y la posibilidad de inversión social de las entidades territoriales.

10. La necesidad de una mayor y más equitativa distribución de las regalías

La reorientación de recursos de las transferencias hacia el FONPET se complementará con recursos de regalías, directas e indirectas. Se propone, en particular, destinar 20% de los giros de regalías al FONPET. La Constitución establece claramente que la explotación de recursos naturales no renovables causará a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía, y que los departamentos y municipios donde se adelante la explotación y los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten esos recursos, tendrán derecho a participar en las mismas.¹⁹ La Constitución también establece que los recursos que no sean asignados a los departamentos, municipios y puertos se destinarán al Fondo Nacional de Regalías (FNR) y, en particular, a la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión. Actualmente, las regalías totales, directas e indirectas, están cercanas a los dos billones de pesos.

El cuadro 15 presenta los ingresos por regalías de los departamentos para el año 2002. El cuadro 16 hace lo propio para los 20 municipios con mayores ingresos. Los departamentos recibieron regalías por \$928 mil millones: siete departamentos concentraron el 89% del total de los ingresos. Asimismo, veinte municipios recibieron 72% del total de las regalías destinadas a municipios productores por un monto de \$425 mil millones. Esta distribución se deriva de lo estipulado en la Ley 756 de 2002 que estableció, entre otras cosas, la siguiente distribución de las regalías: departamentos productores: 47.5%, municipios o distritos productores: 12.5%, municipios o distritos portuarios: 8% y el Fondo Nacional de Regalías 32%. La misma ley establece que el 90% de los recursos de regalías de los departamentos y municipios productores se destine a proyectos contemplados dentro de los planes de desarrollo.

Cuadro 15
Ingresos por regalías, departamentos

INGRESOS DE REGALIAS POR DEPARTAMENTO
VIGENCIA 2002 EN PESOS CORRIENTES
Fuente: CNR - UAE

DEPARTAMENTO	TOTAL REGALIAS	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN
AMAZONAS	8.076	0.00%
ANTIOQUIA	22.474.054.179	2.42%
ARAUCA	136.905.957.521	14.75%
BOLIVAR	6.201.374.404	0.67%
BOYACA	8.423.291.771	0.91%
CALDAS	30.528.244	0.00%
CAQUETA	186.871	0.00%
CASANARE	356.753.805.298	38.43%
CAUCA	1.532.705.333	0.17%
CESAR	38.119.465.516	4.11%
CHOCO	70.200.364	0.01%
CORDOBA	7.750.104.258	0.83%
CUNDINAMARCA	12.065.547.244	1.30%
GUAINIA	-	0.00%
GUAJIRA	79.607.455.062	8.58%
HUILA	80.479.857.343	8.67%
META	94.539.696.303	10.18%
NARIÑO	332.739.316	0.04%
NORTE DE SANTANDER	7.114.032.950	0.77%
PUTUMAYO	14.656.390.309	1.58%
QUINDIO	20.515	0.00%
RISARALDA	2.510.467	0.00%
SANTANDER	37.503.501.766	4.04%
SUCRE	849.595.919	0.09%
TOLIMA	22.701.764.405	2.45%
VALLE	110.092.142	0.01%
VAUPES	227.244	0.00%
VICHADA	125.769	0.00%
TOTALES	928.225.238.588	100.00%

Cuadro 16

Ingresos por regalías, municipios

INGRESOS DE REGALIAS POR MUNICIPIOS MAS SIGNIFICATIVOS
VIGENCIA 2002 EN PESOS CORRIENTES
Fuente: CNR - UAE

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	TOTAL REGALIAS
ARAUCA	ARAUCA	32.600.384.189
ARAUCA	ARAUQUITA	6.973.263.807
CASANARE	AQUAZUL	54.797.942.159
CASANARE	TAURAMENA	23.614.646.906
CASANARE	YOPAL	15.732.423.998
CESAR	LA JAGUA	21.757.419.080
GUAJIRA	BARRANCAS	7.628.632.917
GUAJIRA	MAICAO	9.952.478.545
GUAJIRA	MANAURE	14.910.403.617
GUAJIRA	URIBIA	7.872.151.629
HUILA	AIPE	9.200.339.605
HUILA	NEIVA	18.018.631.315
HUILA	PALEMO	6.802.381.095
MAGDALENA	CIENAGA	7.657.657.093
META	ACACIAS	7.827.135.393
META	CASTILLA LA NUEVA	17.392.875.780
META	VILLAVICENCIO	18.246.036.310
SANTANDER	BARRANCABERMEJA	8.084.722.044
SANTANDER	SABANA DE TORRES	7.202.789.385
TOLIMA	PURIFICACION	8.623.798.651
TOTAL MUNICIPIOS		304.796.003.235

La propuesta de destinar 20% de las regalías al FONPET tiene dos justificaciones principales. La primera tiene que ver con el creciente pasivo pensional de las regiones documentado con anterioridad. Y la segunda con la desigual distribución de los ingresos de regalías ilustrada en los cuadros 15 y 16. Cabe anotar, de otro lado, que la Ley 549 de 1999, por la cual se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet), señala como una de sus fuentes de financiación hasta el 7% de los recursos del Fondo Nacional de Regalías (FNR). Esto es, la ley estipula que la constitución de reservas pensionales es un proyecto regional de inversión y que, por lo tanto, la destinación de recursos de regalías al Fonpet guarda concordancia con los preceptos constitucionales.

¹⁹ En la actualidad existen 17 departamentos y 77 municipios productores y 31 municipios portuarios.

Este es un tema importante desde el punto de vista constitucional: La Corte ha establecido con claridad que la provisión de reservas pensionales constituye inversión social de carácter territorial conforme con los principios y valores de un Estado social de derecho. En la sentencia C-151 de 1995, esa alta corporación judicial indicó que interpretar de manera restrictiva el alcance del concepto de inversión social en el sentido de que solo cabe “inversiones en el sentido económico-financiero del término, puede provocar una proliferación de obras físicas que, lejos de permitir una mejor satisfacción de las necesidades básicas de la población, puede hacer inútil e irracional el gasto social”. En este orden de ideas, sería absurdo desde el punto de vista constitucional, que los recursos de regalías se pudieran invertir en la construcción de ancianatos, pero no se pudieran utilizar para constituir reservas pensionales, que son el único mecanismo que asegura, para los ancianos, una vida digna, a través del recibo oportuno de su pensión. Tal y como lo dijo la Corte, en esa misma sentencia, “...no sobra destacar... que los gastos de inversión en sentido económico son los ‘gastos destinados a aumentar la formación bruta de capital fijo en el sector social respectivo’. O como lo señalaba el profesor Low Murtra, citado en la misma sentencia: “El sentido ‘aplicaciones productivas’ que caracterizan el término inversión y los distingue del consumo implica que con la inversión aumenta el acervo de bienes a disposición de los productores”. Desde este punto de vista, acumular reservas para, en un futuro, cumplir las obligaciones sociales de la entidad territorial, constituye, en puridad, un verdadero gasto de inversión.

Es claro, además, que en la situación en la que se encuentran las entidades territoriales y la Nación, desde el punto de vista fiscal, la financiación de los pasivos pensionales es también prioritaria, por el hecho de que los mismos comprometen la estabilidad financiera de esas entidades, y por tanto, de la Nación.

En materia de las regalías de hidrocarburos, el Decreto-ley 1760 de 2003 determinó que la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH, es la instancia responsable de recaudar las regalías y girar a las entidades los recursos correspondientes. Lo propio ocurre con las regalías provenientes de la explotación de los demás recursos naturales no renovables, donde diversas entidades públicas las recaudan y giran.

En este contexto, se propone reorientar hacia el Fonpet, por parte de las autoridades responsables de giro, 20% del monto total de las regalías. Se estima que esta propuesta, en términos de hidrocarburos, genere ahorros cercanos a \$370 mil millones en el año 2004. Los ahorros para otros productos de explotación natural estarán cercanos a los 30 mil millones de pesos (Cuadro 17).

Cuadro 17

Regalías

REGALIAS DE HIDROCARBUROS 2001-2204

(Millones\$)

DISTRIBUCIÓN	2001	2002	2003	2004
TOTAL	1.665.627,9	1.713.340,1	2.279.999,9	1.846.700,0
FOPET(20%)	-	-	-	369.340,0
FNR	642.028,5	527.126,5	682.950,3	472.755,2
DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS	1.023.599,4	1.186.213,6	1.597.049,6	1.004.604,8

Fuente: ECOPELROL, cálculos DGP. El escenario del 2004 simula el efecto de la propuesta.

La retención del 20% de las regalías directas se orientaría a las cuentas de las entidades territoriales en el FONPET de la siguiente manera: los departamentos productores a sus cuentas y a las de los municipios que conforman el departamento, los municipios a sus cuentas propias. La retención del 20% del FNR se distribuiría entre los municipios no productores de acuerdo con la fórmula actual de la Ley 549 de 1999. Para hacer viable esta propuesta, es importante que los nuevos alcaldes y gobernadores de las entidades que reciben regalías directas incluyan en los planes de desarrollo el fondeo de sus cuentas en el Fonpet.

Alberto Carrasquilla Barrera,

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 5 de noviembre del año 2003 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 155 de 2003 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por *Alberto Carrasquilla Barrera*, Ministro de Hacienda.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

