



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XV - N° 523

Bogotá, D. C., miércoles 8 de noviembre de 2006

EDICION DE 32 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 175 DE 2006 CAMARA

por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 200 años del municipio de Tello, Huila, se exaltan las virtudes de sus habitantes y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación rinde público homenaje al municipio de Tello en el departamento del Huila, con motivo de conmemorar 200 años de establecido el primer asentamiento humano en su territorio. Por tal fin exalta y reconoce las virtudes de sus habitantes, en especial del Beato Fray Gaspar Páez Perdomo nacido en este municipio, y a quienes han contribuido a su desarrollo y fortalecimiento. El Gobierno Nacional y Miembros del Congreso de la República harán presencia con una comisión en el Municipio de Tello, Huila, el día 8 de diciembre de 2011.

Artículo 2°. Autorízase al Gobierno Nacional para realizar las apropiaciones presupuestales que se requieran de acuerdo con la presente ley, para que bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad y mediante el sistema de Cofinanciación, participe en la ejecución de las siguientes obras de utilidad pública e interés social en el municipio de Tello, así:

1. Construcción del sistema de acueducto con agua potable para el casco urbano de Tello, partiendo desde la quebrada La Tajura.
2. Ampliación y Pavimentación de vías:
 - Tello – San Andrés en un tramo de aproximadamente de 18 kilómetros.
 - Tello - Sierra Cañada - Sierra del Gramal - Cedral, en un tramo de aproximadamente de 25 kilómetros.
 - Tello -Caserío de Mesa Redonda en un tramo de 9 kilómetros.
 - Casco urbano del municipio de Tello.
3. Construcción de los Gasoductos de los corregimientos de Anacleto García, Sierra Cañada, El Cedral, Sierra del Gramal y San Andrés.
4. Construcción del centro de abastos en el área urbana del municipio de Tello.
5. Ampliación de la infraestructura y dotación de la ESE Municipal Miguel Barreto López.
6. Inversión en Instituciones Educativas:
 - Construcción, ampliación y dotación del aula múltiple de la escuela de la corregiduría Anacleto García.

- Construcción del aula múltiple y dotación del laboratorio de física y química del Colegio de la Corregiduría de San Andrés, Tello.

- Implementación de un laboratorio de procesamiento de lácteos con su infraestructura, para la Institución Educativa Nicolás García Bahamón.

- Construcción y ampliación de la planta física de la Institución Educativa La Asunción del municipio de Tello.

- Construcción del polideportivo con sede José Francisco Miranda.

- Construcción del polideportivo sede Abigail Perdomo de Nieto.

- Dotación de las bandas de guerra como instrumentos de disciplina y del querer patrio de los colegios de los corregimiento de San Andrés, de La Asunción Tello y la Vocacional Nicolás García.

7. Construcción de vivienda de interés social para cobertura universal en cantidad y calidad.

8. Mantenimiento y terminación del Palacio Municipal.

9. Dotación de la banda municipal de instrumentos para incentivar el folclor.

10. Restauración general de la “Casa de la Cultura”.

Artículo 3°. El Gobierno Municipal de Tello creará una junta prodocientos años conjuntamente con la autoridad eclesiástica del municipio, la cual se encargará de la organización general de los actos de conmemoración. La designación hecha a los miembros de la Junta no causará erogación alguna al municipio como tampoco significará vinculación con el mismo.

Artículo 4°. Esta ley rige a partir de la fecha de su sanción.

Luis Enrique Dussán López,

Representante a la Cámara
por el departamento del Huila.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley es una propuesta concertada con los diferentes actores del municipio y busca que este logre durante su historia de 200 años de fundación un equilibrio ante los demás municipios que han disfrutado de mayores oportunidades para su desarrollo. De la misma manera, este proyecto ha de convertirse en una herramienta jurídica para obtener del Gobierno Nacional una respuesta en el tiempo, eficiente y oportuna a los requerimientos y necesidades que presenta en la actualidad el municipio de Tello y un reconocimiento valorativo a

su positiva carga histórica. Para el logro de este propósito es necesario presentar algunas referencias de dicho municipio:

1. Aspectos históricos y culturales

La secuencia oral y documental cuenta para felicidad y honra de los tellunos, que el municipio de Tello es de origen mestizo, unos venidos de Villa Vieja y otros de San Antonio de Fortalecillas, formaron un pequeño asentamiento constituido por chozas pajizas en la hacienda de Mata Redonda, hasta que el dueño del latifundio, señor Juan José Mesa, resolvió construir casa de habitación en el mismo sitio aprovechando así los mestizos como sus terrazgueros y solicitar el nombramiento de caserío como viceparroquia de Villa Vieja, su casa sirvió de casa cural. Años después los habitantes de Mata Redonda fueron consolidando sus chozas y organizando el caserío en forma permanente, hasta contar con el actual municipio de Tello.

En 1811 el señor Juan José Mesa reconstruye la primera casa en su hacienda de Mata Redonda, con todos sus adelantos y comodidades disponibles en la fecha, de acuerdo con el rango que sus grandes riquezas le permitieron en el sitio que hoy se conoce con el nombre de “los Paredones”.

El primero de mayo de 1815 el señor Juan José Mesa al observar el progreso del caserío dona los terrenos necesarios para que demarcaran la plaza y las calles, respetando el sitio de la capilla. Las personas que ya tenían sus lotes de terreno las declaró en propiedad, dando así origen a la fundación de Mata Redonda, así lo ordena en la cláusula número 24 de su testamento.

En 1833, el 11 de noviembre mediante decreto del señor gobernador de la provincia de Neiva, se eleva a la categoría de distrito parroquial la viceparroquia de Mesa Redonda con el nombre de La Unión bajo el amparo de la Santísima Trinidad. Como primer párroco nombraron al presbítero Tomás Vargas.

En 1853 por medio de la ordenanza número 10 el gobierno central suprime el distrito parroquial de San Antonio de Fortalecillas y sus terrenos son anexados una parte a Neiva y otra a La Unión, quedando como línea divisoria el río Fortalecillas.

En 1858 mes de noviembre. Monseñor Antonio Herrán, Arzobispo de la Arquidiócesis de Bogotá visita al distrito de La Unión.

En 1887, el trece de octubre el gobernador del Tolima don Manuel Casablanca en nombre de la asamblea y mediante Decreto 650 eleva a la categoría de distrito la aldea La Unión haciendo parte de la provincia de Neiva.

En 1915, 30 de noviembre, el presbítero Andrés Antonio Hermida párroco de La Unión funda el caserío de la región de Vega Grande hoy San Andrés. Como primeros colonos que llegaron a esa región fueron Francisco, Joaquín y José Murcia.

En 1936 la ordenanza número 25 de la asamblea del Huila, ordena el cambio del nombre de La Unión por el de Tello, en honor al prócer y héroe de Chancay; José María Tello Salas, coronel de la guerra de la independencia, fiel servidor del mariscal Antonio José de Sucre y uno de los más brillantes personajes del Huila.

2. Marco constitucional y legal

Conforme a la orientación dada por la Constitución Política, “Colombia es un Estado Social de Derecho” (Art. 1 C. Pol.). Según la Corte Constitucional, en sentencia C 579 de 1999, *“La declaración de que Colombia es un Estado Social significa que el Estado debe velar por el bienestar de los asociados; es decir, que en vez de asumir una actitud pasiva en torno a lo que sucede en la sociedad - tal como ocurría en el llamado Estado gendarme - debe entrar en acción para - como se señaló en la sentencia SU-747 de 1998 - ‘contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales.’ De lo que se trata con la definición del Estado colombiano como un Estado social es de establecer que él tiene la obligación de asegurarle a los asociados unas condiciones materiales mínimas de existencia, lo que implica que debe intervenir con decisión en la sociedad para cumplir con ese objetivo”*.

Es así como, en desarrollo del postulado mencionado y tal como lo explica la Corte, la misma Constitución le impone al Estado colombiano en su articulado unas obligaciones y unos deberes, como los de permitir la participación de los ciudadanos en la vida cultural de la Nación (art. 2° C. Pol.), garantizar “las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra” (art. 27 C. Pol.); el deber de promover el acceso de los trabajadores agrarios a los servicios de comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar su ingreso y calidad de vida (art. 64 C. Pol.); el deber de fortalecer la investigación científica en las universidades oficiales y privadas (art. 69 C. Pol.), la promoción de la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación (art. 70 C. Pol.), la creación de incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales; además, ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades (art. 71 C. Pol.).

De esta manera se puede observar que al cotejar las normas citadas frente al contenido material del proyecto de ley, este es totalmente ajustado a la Constitución, desarrollando los principios del Estado Social de Derecho, la democracia participativa, el principio de igualdad, la solidaridad, entre otros. El proyecto promueve la cultura y el conocimiento de la historia y la literatura huilenses; la investigación arqueológica, científica, empresarial, agraria y minera; también promueve la generación de obras que acercan a la región y a sus habitantes a unas condiciones mínimas de vida, convivencia y proyección hacia un mundo globalizado.

En cuanto al aspecto formal, es decir, la competencia del legislador para debatir y aprobar el proyecto de ley que se somete a consideración del Congreso, como también en cuanto a la iniciativa para presentar este tipo de proyectos de ley. La Constitución Política en el artículo 150, permite al Congreso decretar honores que exalten el valioso aporte de los ciudadanos a la construcción de la nacionalidad. Como también es un proyecto que busca decretar unos gastos, tanto el gobierno como el Congreso cuentan con facultad para presentarlo, en virtud del principio de legalidad del gasto público.

Conforme a la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, se ha determinado que el principio de legalidad del gasto público opera en dos momentos, el primero mediante el decreto del gasto hecho por la ley y su apropiación por la Ley de Presupuesto. Se tiene que, corresponde al congreso decretar el gasto público y al ejecutivo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido, implique una orden imperativa al ejecutivo para que incluya determinado gasto en la ley anual de presupuesto (Sentencias C-859/01, C-1339/01, C-486/02, C-559/02, etc.).

Es decir, que al legislador le está permitido, por la Constitución, decretar gastos mediante una ley; pero es facultativo del Gobierno Nacional la inclusión del mismo dentro del proyecto de ley de apropiaciones para ser aprobado por el Congreso. Así lo sostuvo la Corte Constitucional en sentencia C-324 de 1997: *“Esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, ‘ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos’*.”

Dentro del proyecto de ley se autoriza al gobierno para incluir si a bien tiene, dentro del proyecto de ley de presupuesto las partidas necesarias para dar cumplimiento a lo decretado dentro del presente proyecto de ley bajo el sistema de cofinanciación; para así dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley Orgánica 715 de 2001.

Las Leyes Orgánicas que rigen la actividad legislativa, entre ellas la 715, permite a la Nación a través del sistema de cofinanciación llevar a cabo obras y planes de competencia de las entidades territoriales.

Así lo ha entendido la Corte Constitucional en sentencia C-399/03, en la cual explicó *“...mediante el sistema de cofinanciación la Nación puede concurrir con los departamentos, distritos y municipios en la*

realización de obras que en principio no le competen. A través de ese mecanismo la Nación orienta la dinámica de la descentralización al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las entidades territoriales en tanto ellas también aporten recursos para el financiamiento de sus obras, todo lo cual es expresión de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad señalados en el artículo 288...". Es evidente que el proyecto de ley adopta este sistema totalmente constitucional y válido para su ejecución.

Aparte de la consonancia del proyecto de ley con la Constitución, también lo es con la Ley 812 de 2003, *"Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario"*. En el artículo 8°, literal a), numeral 4, titulado *"Desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto"*; se indica que el Estado adelantará acciones que tengan como fin el desarrollo de la infraestructura física y social de las Zonas de conflictos, dichas acciones se enfocarán en la conclusión de proyectos viales, normalización del servicio de energía eléctrica en las zonas no interconectadas e interconectadas, entre otros programas. En el numeral 6, *"Fortalecimiento de la convivencia y los valores"*, establece: *"En el propósito de construir una nueva ciudadanía democrática cultural se implementarán cuatro grandes lineamientos de política que apuntan a mejorar la convivencia y a propiciar el desarrollo pleno de la creatividad entre los colombianos: en primer lugar, se adelantarán iniciativas con miras a la apropiación social del patrimonio cultural como la revitalización de los centros históricos y la promoción y difusión del patrimonio oral e inmaterial colombiano. En segundo lugar, se pondrá en marcha el Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas cuya meta es hacer de Colombia un país de lectores y mejorar sustancialmente el acceso equitativo de los colombianos a la información y al conocimiento. Con este fin, se fortalecerán aproximadamente 500 bibliotecas públicas y privadas, se ampliará su dotación en materia de bienes y servicios, y se adelantarán campañas de promoción del libro y la lectura..."*.

En el literal *"B. CRECIMIENTO ECONOMICO SOSTENIBLE Y GENERACION DE EMPLEO"*, numeral *"3. Impulso a la infraestructura estratégica en transporte"*, establece que será prioridad para el gobierno invertir en el *"mantenimiento, mejoramiento, rehabilitación, pavimentación y construcción de vías para garantizar la integración de las regiones y afianzar el desarrollo sostenible del país"*. En el numeral 4, el gobierno debe establecer medidas en cuanto al agua potable y

saneamiento básico, que permitan aumentar la eficiencia y calidad del servicio. En el quinto, dispone que se adelantarán convocatorias de proyectos en todos los programas nacionales utilizando las modalidades de financiación existentes, se fortalecerán los programas nacionales de investigación.

En cuanto al campo se propone una protección razonable para la producción nacional, en un marco de libre comercio y dentro de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio por su importancia para la defensa y generación de empleo y el logro del objetivo de seguridad alimentaria. Por ello, la política comercial sectorial dará continuidad al proceso de promoción de exportaciones.

De acuerdo con las citas de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el proyecto de ley está acorde con la política del gobierno y las proyecciones de inversión. Además, tiene en cuenta las necesidades del Departamento, las cuales fueron la base para la elaboración de la Propuesta Huila Centenario.

El presente proyecto de ley cumple con las disposiciones de la Constitución Política y se ajusta a la interpretación que de ellas ha hecho la Corte Constitucional, al igual que sigue los lineamientos dados en las Leyes 715 de 2001, 812 de 2003 y 819 de 2003.

3. Proposición

Por lo anteriormente expuesto, de manera cordial solicito a los honorables Congresistas debatir y aprobar el presente proyecto de ley, con la certeza de que fortalecerá esta parte de la patria y encontrará nuevos caminos para seguir contribuyendo al engrandecimiento nacional, tal como lo hecho con especial desprendimiento en el pasado.

Atentamente,

Luis Enrique Dussán López,

Representante a la Cámara
por el departamento del Huila.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 7 de noviembre del año 2006 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 175 de 2006 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Luis E. Dussán López*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN ESTA COMISION AL PROYECTO DE LEY NUMERO 147 DE 2006 CAMARA

por la cual se reforma el Decreto-ley 1760 de 2003, la Ley 209 de 1995 y demás normas contrarias, para darle una nueva naturaleza jurídica a Ecopetrol S. A., se fundamenta su autonomía y se dictan otras disposiciones relativas a su administración, sus finanzas y funcionamiento.

Doctor

HERNANDO PALOMINO PALOMINO

Secretario de la Comisión Quinta de Cámara de Representantes

Ciudad

Señor Secretario:

Me permito radicar en su despacho, para los fines pertinentes, la ponencia para primer debate en esta comisión del Proyecto de ley número 147 de 2006 Cámara, *por la cual se reforma el Decreto-ley 1760 de 2003, la Ley 209 de 1995 y demás normas contrarias, para darle una nueva naturaleza jurídica a Ecopetrol S. A., se fundamenta su autonomía y se dictan otras disposiciones relativas a su administración, sus finanzas y funcionamiento.* El cual consta de diez (10) artículos, una enmienda a la totalidad.

Para lo anteriormente solicitado, de acuerdo al artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, entregando medio magnético, original y dos (2) copias de la citada ponencia.

Atentamente,

Orsinia Patricia Polanco Jusayu,

Representante a la Cámara
Circunscripción Esp. Indígena.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PRESENTADA A CONSIDERACION DE LA COMISION QUINTA DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 147 DE 2006 CAMARA

por la cual se reforma el Decreto-ley 1760 de 2003, la Ley 209 de 1995 y demás normas contrarias, para darle una nueva naturaleza jurídica a Ecopetrol S. A., se fundamenta su autonomía y se dictan otras disposiciones relativas a su administración, sus finanzas y funcionamiento.

En cumplimiento de la designación hecha por la Presidencia de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, me permito presentar ponencia favorable para primer debate del proyecto de ley, *por la cual se reforma el Decreto-ley 1760 de 2003, la Ley 209 de 1995 y demás normas contrarias, para darle una nueva naturaleza jurídica a Ecopetrol S.A., se fundamenta su autonomía y se dictan otras dispo-*

siciones relativas a su administración, sus finanzas y funcionamiento, esto, fundamentado en los siguientes aspectos.

I. Origen del proyecto de ley

Surge de la necesidad de que Ecopetrol S.A., mantenga su naturaleza sociedad pública, pero con autonomía patrimonial, presupuestal, financiera y administrativa.

II. Justificación y objeto del proyecto de ley

Ecopetrol, desde su misma fundación ha sido una empresa netamente pública, la cual ha generado una cantidad considerable de recursos para el erario público, esta empresa es vital para el desarrollo económico, tecnológico, comercial de Colombia ya que el petróleo y sus derivados son imprescindibles en la cadena productiva de todos los países del mundo.

Como lo sostiene el autor en la exposición de motivos: “el petróleo ha llegado a niveles nunca antes vistos fluctuando entre los sesenta (US\$60) y setenta (US\$70) el barril.” Esto se ha reflejado en las estadísticas de las empresas más productivas del país, siendo la estatal petrolera la empresa con más ganancias generadas en el año 2005.

Ecopetrol, como entidad del Estado puede tener autonomía presupuestal, administrativa y financiera sin perder su naturaleza de ente del Estado, esta entidad puede generar los recursos necesarios para absolver su endeudamiento valiéndose como garantía de su patrimonio sin necesidad de recapitalizarse accionariamente con recursos del sector privado, no obstante el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Minas y Energía persiste en capitalizar el veinte por ciento (20%) de Ecopetrol.

Este es justamente el objeto de este proyecto, demostrar que sí se puede conservar a Ecopetrol como entidad pública otorgándole las herramientas adecuadas para que esta sea una empresa más competitiva frente a las multinacionales que se encuentran explotando nuestros recursos petroleros.

Que parte de las ganancias generadas por esta empresa se podrían reinvertir para su fortalecimiento y expansión sin dejar de aportar los recursos que habitualmente aporta al erario público; que se puede lograr su recapitalización con la participación y cooperación voluntaria de los entes territoriales a través de bonos que permitirían a los Departamentos y Municipios asegurar sus recursos.

Lo fundamental es que el Congreso de la República no puede permitir la paulatina privatización de Ecopetrol. Que el País necesita por razones de conveniencia para el desarrollo una empresa petrolera que juegue a favor del interés nacional y no que por el contrario se convierta en una excelente posibilidad de inversión por parte de capitales extranjeros.

En síntesis:

- El proyecto de ley de Senado, busca viabilizar y propiciar la privatización.
- El Gobierno Nacional pretende vender el veinte por ciento (20%) de Ecopetrol y con este proyecto de ley se quiere una Ecopetrol para los colombianos ciento por ciento (100%) pública.
- La valuación de Ecopetrol no la va a realizar el Estado colombiano, se la entrega a una banca de inversión privada, la cual no garantiza que este procedimiento sea imparcial y ajustada al valor real de Ecopetrol y se corre el riesgo que la empresa sea subvalorada por la sencilla razón de que esta banca de inversión tiene su interés particular en este tipo de transacciones, prueba de ello son las valuaciones realizadas anteriormente como el caso de ISA, Megabanco, Granahorrar y más recientemente Bancafé.
- También como opción manteniendo a Ecopetrol dentro de los parámetros de la Ley orgánica del presupuesto se puede endeudar en el extranjero a bajos intereses y con una garantía cierta que es el alto costo del crudo y sus derivados.
- Además del anterior y del mecanismo que pretende el Gobierno Nacional en el proyecto de Senado existen varias posibilidades para recapitalizar a Ecopetrol y darle la autonomía que necesita sin privatizarla solapadamente.

- Por último la falta de política petrolera por parte del Estado Colombiano, nos llevará a un futuro incierto que pasará de ser un país productor a un país consumidor con la denigrante condición que nuestros recursos petroleros serán extraídos por empresas extranjeras.

III. Trámite del proyecto

El señor Representante a la Cámara por Bogotá, doctor Wilson Borja Díaz, radicó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de ley, el día diez (10) de octubre de 2006, con el número 147 de 2006.

Por la importancia de esta iniciativa la cual busca hacer oposición patriótica a la iniciativa gubernamental radicada y tramitada en el Senado de la República no más que con el único objetivo de ilustrar a los honorables Representantes sobre la importancia y las consecuencias que conlleva la venta del veinte por ciento (20%) del capital accionario de Ecopetrol.

Durante el análisis y el estudio de este proyecto se debe de realizar una necesaria reflexión para estudiar, y comparar las bondades de que la estatal petrolera pase a ser una sociedad de economía mixta, más aun, cuando suficientemente se ha demostrado que esta entidad durante su existencia como ente público solamente le ha reportado ganancias a la Nación.

Es necesario hacer Audiencias Públicas con la participación de la ciudadanía, los trabajadores, la academia y las directivas de Ecopetrol, porque estos sectores pueden expresar sus opiniones sobre la conveniencia de capitalizar a Ecopetrol con capital privado.

Trabajo de la ponente

De acuerdo con el cronograma de trabajo que establecí para rendir este informe de ponencia, se concertó con el autor del proyecto los cambios que se efectuaron a este con el único propósito de ser concretos en la exposición y en la definición del contenido de este proyecto.

IV. Examen de constitucionalidad y legalidad

Es propio de mi labor como ponente para primer debate de este proyecto de Ley pronunciarme en cuanto a la constitucionalidad del mismo.

La naturaleza de este proyecto está encaminada a reformar el Decreto 1760 de 2003; la Ley 209 de 1995 y las demás normas contrarias con una única finalidad de lograr el cambio de naturaleza jurídica de Ecopetrol.

Esta labor loable y digna de reconocimiento es producto de la concertación del autor de este proyecto, el medio laboral petrolero Colombiano con esta su servidora que nos resistimos a que la empresa colombiana que más le genera recursos a la Nación sea privatizada con excusas vagas y poco fiables.

¿De qué estamos hablando, comencemos por lo básico? ¿qué significa Ecopetrol? –Empresa Colombiana de Petróleos– su propia razón social explica su propósito, lo cual significa que esta empresa es de todos los colombianos, para todos los colombianos, este es nada más, ni nada menos el argumento patriótico que nos asiste para defender a una Ecopetrol, estatal y no mixta compartiendo capital privado.

Ahora bien, debemos afrontar una realidad y es que nos encontramos en un legislativo maniatado por el ejecutivo prueba de esto es, este proyecto donde la facultad de reformar o modificar las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y demás empresas del orden nacional y esto es establecido por la Constitución y la ley, ley que crea esta rama del poder público, estas empresas son de la Nación y claro que su administración debe darse en cabeza del Gobierno Nacional, lo cual no signifique que el mismo Gobierno Nacional sea el que las reforme a su albedrío; estas entidades son de la nación y deben de ser reformadas o modificadas por los mismos Representantes de la Nación que ejercen el Poder Público –el Congreso de la República–.

El artículo 150, numeral 7, de la Constitución Nacional dice:

“Determinar la estructura de la Administración Nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, su-

perintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta”.

Lo cual en principio otorgaría esta facultad al Congreso de la República, pero, si miramos detenidamente nos encontramos con el inconveniente que nos implica el artículo 154, inciso 2° de la Constitución Nacional el cual dice:

“No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las Leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b), y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales”.

Y para completar la Ley 5ª de 1992, en su numeral 5 del artículo 142 –Iniciativa privativa del Gobierno– dice:

“Creación o autorización de la constitución de Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta”.

Este otorgamiento excesivo de facultades al Presidente acaba con la armonía que debe existir entre las ramas del Poder Público.

Razón por la cual y en defensa de los intereses de todos los colombianos, me veo obligada a acudir al tecnicismo jurídico.

Si miramos detenidamente el último renglón del numeral 7, del artículo 150 de la Constitución nos dice: *“Así mismo, crear o autorizar la constitución de Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta.”*

Este aparte de este numeral es bastante claro al otorgar al Congreso de la República la facultad para crear las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.

Y no riñe para nada con el inciso 2° del artículo 154 de la misma Carta Política por cuanto este sólo se refiere a: *“sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19, del artículo 150”* y en ningún caso retira la potestad al Congreso de crear o autorizar la creación de esta clase de entidades.

V. Conveniencia del proyecto

Este proyecto es totalmente conveniente y necesario para hacer frente al interés privatizador del Gobierno Nacional e ilustrar a mis distinguidos colegas sobre la inconveniencia de privatizar parte del capital de esta entidad y dicho sea de paso que si adolece de algunos vicios de constitucionalidad estos serán saneados en este informe de ponencia.

El país espera de su Congreso leyes acordes a la realidad de los hechos y los hechos aquí nos indican que la estatal petrolera tal como existe hoy en día es una gran fuente de recursos para la Nación y que si lo que se pretende es revitalizar esta entidad existen más opciones a la paulatina, discreta y solapada privatización de este activo de la Nación. De todos los colombianos.

VI. Modificaciones al proyecto de ley

Para rendir el presente informe de ponencia para primer debate en Comisión, del Proyecto de ley número 147 de 2006, se presenta a consideración un texto de diez (10) artículos, con la presentación de una enmienda a la totalidad de este proyecto, por cuanto esta versa sobre el espíritu del proyecto, ya que como fue radicado el proyecto, este, adolece de vicios de inconstitucionalidad, vicios que procederé a subsanar fundamentada en el artículo 161 de la Ley 5ª de 1992. El cual dice:

“Serán enmiendas a la totalidad las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto o las que propongan un texto completo alternativo al del proyecto”.

Se procede a enmendar el encabezado del Proyecto de ley número 176 de 2006, y el artículo 1° los cuales quedarán así:

PROYECTO DE LEY NUMERO 147 DE 2006 CAMARA

por medio de la cual se crea a Ecopetrol como Empresa Industrial y Comercial del Estado y se derogan todas las disposiciones contrarias.

Artículo 1°. Fundamentado en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Nacional, el Congreso de la República de Colombia crea a la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, como empresa industrial y comercial del Estado, empresa ciento por ciento (100%) de capital estatal, la cual contará con autonomía patrimonial, presupuestal, administrativa y financiera, sus recursos serán los de la actual Ecopetrol S.A. Sociedad Pública por acciones.

Se suprimió:

por medio del cual se reforma el Decreto-ley 1760 de 2003, la Ley 209 de 1995 y demás normas contrarias, para darle una nueva naturaleza jurídica a Ecopetrol S.A., se fundamenta su autonomía y se dictan otras disposiciones relativas a su administración, sus finanzas y funcionamiento.

Artículo 1°. *Naturaleza.* La Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, será una empresa del orden nacional con régimen y/o carácter y autónomo del Estado, de propiedad ciento por ciento pública, con autonomía patrimonial, presupuestal financiera y administrativa.

Lo pretendido con esta enmienda es subsanar los vicios de constitucionalidad que presentaba este proyecto de ley, pues del examen de constitucionalidad se desprende que estaba en contra del inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Nacional.

Al párrafo 2°, del artículo 4°.

Parágrafo 2°. De cualquier manera y para efecto de las inversiones estratégicas, se preferirá la emisión de bonos PPEN (Planeación Estratégica Petrolera Nacional), los que serán emitidos con respaldo en los Activos de Ecopetrol y sus resultados económicos y financieros y garantía o aval del Estado colombiano, a tasas que proyecte el mercado y que no pongan en riesgo potencial la estabilidad financiera de Ecopetrol, que no superen de ninguna manera las tasas cobradas por el servicio de la deuda externa del Estado Colombiano, los bonos podrán ser ofrecidos nacional e internacionalmente, con un plazo de redención así:

CLASE A 10 AÑOS.

CLASE B 20 AÑOS.

CLASE C 30 AÑOS.

El cual quedará así:

Parágrafo 2°. De cualquier manera y para efecto de las inversiones estratégicas, se preferirá la emisión de bonos PPEN (Planeación Petrolera Estratégica Nacional), los que serán emitidos con respaldo en los Activos de Ecopetrol y sus resultados económicos y financieros y garantía o aval del Estado colombiano, a tasas que proyecte el mercado y que no pongan en riesgo potencial la estabilidad financiera de Ecopetrol, que no superen de ninguna manera las tasas cobradas por el servicio de la deuda externa del Estado colombiano, los bonos podrán ser ofrecidos nacional e internacionalmente, con un plazo de redención así:

CLASE A 10 AÑOS.

CLASE B 20 AÑOS.

CLASE C 30 AÑOS.

Al párrafo 4°, del artículo 4°.

Parágrafo 4°. Los municipios y departamentos o entes territoriales que se benefician de las regalías petroleras por cualquier concepto, reinvertirán en los bonos PPEN el 10% del monto total de regalías anuales, beneficiando con sus rendimientos a sus comunidades con el mismo destino presupuestal y de inversión con que se ejecutan las regalías.

El cual quedará así:

Parágrafo 4°. Los municipios y departamentos o entes territoriales que se benefician de las regalías petroleras por cualquier concepto, podrán reinvertir en los bonos PPEN el 10% del monto total de regalías anuales, beneficiando con sus rendimientos a sus comunidades con el mismo destino presupuestal y de inversión con que se ejecutan las regalías.

Con la enmienda del artículo 161 de la Ley 5ª de 1992, se pretende dar aplicación a la parte final del numeral 7 del artículo 150 de la Constitución el cual otorga la facultad expresa al Congreso de la República para crear las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.

Ecopetrol al ser una Empresa Industrial y Comercial del Estado, con autonomía patrimonial, presupuestal, administrativa y financiera, estará en verdaderas condiciones para afrontar la competencia de las petroleras extranjeras en lo que tiene que ver en la perforación y extracción del crudo y Colombia a través de esta empresa podrá fijar su punto de referencia para su desarrollo manufacturero independiente a cualquier tipo de intereses ajenos a los intereses nacionales.

VII. Proposición

Con base en lo anterior, rendimos ponencia favorable y solicito de la honorable Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, aprobar el presente informe de ponencia con su enmienda total en primer debate al Proyecto de ley número 147 de 2006 Cámara, *por medio de la cual se autoriza la creación de Ecopetrol como Empresa Industrial y Comercial del Estado y se derogan todas las disposiciones contrarias.*

Atentamente;

Orsinia Patricia Polanco Jusayu,
Representante a la Cámara
Circunscripción Especial Indígena.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 147 DE 2006 CAMARA

por medio de la cual se autoriza la creación de Ecopetrol como Empresa Industrial y Comercial del Estado y se derogan todas las disposiciones contrarias.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El Congreso de la República de Colombia autoriza la creación de la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, como empresa industrial y comercial del Estado, empresa ciento por ciento (100%) de capital estatal, la cual contara con autonomía patrimonial, presupuestal, administrativa y financiera, sus recursos serán los de la actual Ecopetrol S.A. Sociedad Pública por acciones.

Parágrafo. Dado su nuevo carácter, Ecopetrol no está sujeta a las restricciones presupuestales y administrativas, contenidas en las leyes y normas que se aplican a las demás entidades del Estado.

Artículo 2°. *Patrimonio y presupuestos.* El patrimonio y los presupuestos de Ecopetrol serán definidos y aprobados exclusivamente por su Junta Directiva, sin interferencia o aprobación de cualquier otra entidad jurídica y/o administrativa del Estado que no pertenezca a Ecopetrol. Salvo para incrementar su patrimonio.

Artículo 3°. *Inversiones.* Las inversiones que realice Ecopetrol serán definidas por sus órganos administrativos en forma exclusiva, bajo criterios de rentabilidad económica y eficiencia administrativa y no se permitirá por algún motivo interferencia y/o aprobación de ninguna entidad jurídica y/o autoridad administrativa del Estado que no pertenezca a Ecopetrol.

Las inversiones de Ecopetrol tendrán como límite, la capacidad financiera de la empresa y no estarán ligadas a las restricciones presupuestales del Estado. Salvo que el estado aumente la participación en el patrimonio de Ecopetrol para financiar las inversiones de los planes estratégicos de Ecopetrol.

Artículo 4°. *Créditos e incrementos patrimoniales.* Las operaciones de crédito para la inversión que realice Ecopetrol serán autorizadas en forma exclusiva por su Junta Directiva y sin interferencia de ninguna otra entidad jurídica y/o administrativa del Estado que no pertenezca a Ecopetrol. No obstante el Estado colombiano incrementará el patrimonio de la Empresa Colombiana de Petróleos y la apoyará financieramente para la ejecución de los planes de inversión estratégica incluidos entre otros el plan maestro que modernizará o actualizará con tecnolo-

gía de punta las plantas de producción y/o de las refinerías de Cartagena y Barrancabermeja, oleoductos, poliductos, gasoductos y demás infraestructura que promueva la exploración, explotación, producción, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de hidrocarburos y sus derivados.

Parágrafo 1°. Ecopetrol podrá adquirir créditos con entidades financieras nacionales o internacionales, para el desarrollo de sus proyectos de inversión, sin restricciones diferentes a su capacidad de endeudamiento y respaldo financiero.

Parágrafo 2°. De cualquier manera y para efecto de las inversiones estratégicas, se preferirá la emisión de bonos PPEN (Planeación Petrolera Estratégica Nacional), los que serán emitidos con respaldo en los Activos de Ecopetrol y sus resultados económicos y financieros y garantía o aval del Estado Colombiano, a tasas que proyecte el mercado y que no pongan en riesgo potencial la estabilidad financiera de Ecopetrol, que no superen de ninguna manera las tasas cobradas por el servicio de la deuda externa del Estado Colombiano, los bonos podrán ser ofrecidos nacional e internacionalmente, con un plazo de redención así:

CLASE A 10 AÑOS.

CLASE B 20 AÑOS.

CLASE C 30 AÑOS.

Parágrafo 3°. Los montos de cada clase de bono serán definidos por la Junta Directiva de Ecopetrol y el monto total de la emisión será acordado teniendo en cuenta la directa relación de causalidad con la exigencia financiera que demanden los proyectos estratégicos de la entidad.

Parágrafo 4°. Los municipios y departamentos o entes territoriales que se benefician de las regalías petroleras por cualquier concepto, podrán reinvertir en los bonos PPEN el 10% del monto total de regalías anuales, beneficiando con sus rendimientos a sus comunidades con el mismo destino presupuestal y de inversión con que se ejecutan las regalías.

Parágrafo 5°. Para no afectar la disponibilidad presupuestal sobre los recursos que aportan las regalías petroleras, los entes territoriales podrán solicitar créditos del sector financiero nacional privilegiando la banca oficial, por un monto igual a los recursos de regalías colocados en los bonos PPEN, ofreciendo en garantía los ingresos futuros al momento de la redención de los bonos PPEN.

Parágrafo 6°. Los ahorros por menores egresos o erogaciones por concepto del capital y/o servicio de la deuda externa, generados por la revaluación del peso frente al dólar, serán destinados por el Estado colombiano para financiar en forma directa los planes estratégicos de Ecopetrol, lo anterior para los ahorros producidos hasta 31 de diciembre del 2005, para los ahorros generados en los periodos fiscales subsiguientes, el Estado a manera de compensación por las transferencias recibidas de Ecopetrol en periodos anteriores y las que recibirá en el futuro, invertirá en los bonos PPEN en las mismas condiciones financieras que los demás inversionistas.

Parágrafo 7°. Una vez agotadas todas las alternativas de financiación de los planes estratégicos de Ecopetrol, y de no completarse la demanda de recursos para ejecutarlos, a manera de compensación de las transferencias recibidas por el Estado colombiano, el Gobierno Nacional en cabeza del Presidente de la República, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y la Junta Directiva del Banco de la República, con cargo a las Reservas Internacionales, colocarán la diferencia, afectando en el proyecto de presupuesto nacional las partidas correspondientes. Las inversiones con este propósito no podrán superar el 10% de las reservas internacionales.

Parágrafo 8°. Con base en lo aquí legislado el Gobierno Nacional elaborará en sus instancias pertinentes un documento Compes en los próximos seis meses que complemente los objetivos de los proyectos estratégicos de Ecopetrol y que articule lo aquí aprobado con los nuevos métodos, procedimientos y objetivos presupuestales, financieros, de inversiones y de patrimonio.

Parágrafo 9°. El Gobierno Nacional en las instancias pertinentes, tomará las decisiones planteadas en las alternativas financieras aquí

planteadas, dentro de los términos legales, que exijan los contratos relacionados con las inversiones estratégicas que requiera Ecopetrol y dentro de los cronogramas y exigencias que en su momento haga la Junta Directiva de Ecopetrol.

Parágrafo 10. En todos los períodos fiscales a partir de la vigencia de esta ley Ecopetrol destinará mínimo el 30% de sus utilidades netas en la creación de reservas para reinversión en los proyectos de planeación estratégica.

Parágrafo 11. De cualquier manera el patrimonio de Ecopetrol no será afectado para disminuir la participación del Estado colombiano, todo lo contrario el patrimonio será inyectado con las diferentes alternativas de apalancamiento financiero aquí planteadas, y en el caso de los bonos PPEN, serán tomados como recursos alternativos y complementarios. Se priorizará la inversión directa del Estado.

Artículo 5°. *Contratación.* Ecopetrol se regirá por el régimen privado de contratación, bajo principios de economía, transparencia, celeridad, eficacia, eficiencia, efectividad, imparcialidad, publicidad, contradicción, y objetividad y dentro del criterio de favorecer siempre el interés general y colectivo sobre el interés particular o individual.

Las contrataciones que realice Ecopetrol serán definidas de manera exclusiva por sus órganos administrativos, sin interferencia y/o aprobación de ninguna otra entidad del Estado, bajo los criterios arriba mencionados y no será objeto de la aplicación de las normas de contratación aplicadas a las demás entidades del Estado.

Artículo 6°. *Designación por Concurso.* El Presidente de Ecopetrol será escogido mediante un proceso de selección pública, teniendo en cuenta su idoneidad técnica y profesional, sobre la base de precisos criterios de formación académica, experiencia en materia administrativa y sectorial. Igual procedimiento deberá realizarse para la selección de los vicepresidentes de la empresa.

La Junta Directiva reglamentará los procedimientos y requisitos atendiendo estrictas normas de transparencia, equidad, legalidad y justicia.

Tanto en la elaboración y aprobación del reglamento, como en el desarrollo del mismo proceso de selección no se permitirá la interferencia o aprobación de ninguna entidad jurídica o autoridad administrativa pública o privada diferente a la estructura orgánica de Ecopetrol y dentro del orden jerárquico establecido.

Parágrafo. Los empleados y funcionarios actuales de Ecopetrol, podrán participar en los procesos de selección pública para acceder a los cargos aquí enumerados, en igualdad de condiciones a los demás concursantes.

Artículo 7°. *Junta Directiva de Ecopetrol.* La Junta Directiva de Ecopetrol, estará conformada por quince (15) miembros principales y quince (15) suplentes, que representarán los siguientes sectores:

Un (1) delegado del Presidente de la República.

Un (1) delegado del Ministerio de Minas y Energía.

Un (1) delegado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Un (1) delegado por los municipios y Departamentos productores de petróleo.

Un (1) delegado de la USO.

Un (1) delegado con idoneidad técnica en la materia, designado por las universidades con facultades de ingeniería de petróleos y geología.

Un (1) delegado por las Asociaciones de Ingenieros de petróleos del país.

Un (1) delegado de la Confederación Colombiana de Consumidores.

Un (1) delegado de la central de trabajadores con mayor representatividad numérica del país al momento de su designación.

Un (1) delegado del Instituto Colombiano del Petróleo.

Un (1) delegado de la mayor federación o confederación de transportadores, con mayor representatividad numérica de afiliados en el país.

Un (1) delegado de las Asociaciones de Geólogos del país.

Un (1) delegado que represente a las etnias afectadas con los impactos territoriales, sociales y económicos donde se desarrollen actividades relacionadas con el sector de los hidrocarburos.

Un (1) delegado del Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial.

Un (1) delegado designado por las asociaciones de ecologistas y/o defensores del ambiente.

Cada miembro tendrá su respectivo suplente.

Artículo 8°. *Recursos financieros de apalancamiento.* Además de los créditos que adquiera para el desarrollo de sus proyectos de inversión, Ecopetrol podrá disponer de manera inmediata de los recursos que posea en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera FAEP y en inversiones temporales en títulos TES, con el fin de apalancar sus proyectos Estratégicos. Esta destinación se realizará cada año sin contraprestación alguna, en el entendido que las inversiones a ejecutar están realizando o contribuyendo con las medidas de estabilización del mercado en materia petrolera. Es decir que de esta manera se cumple con el objeto y función del FAEP.

Artículo 9°. *Transferencias al Estado.* La Junta Directiva de Ecopetrol y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se reunirán una vez cada año, para definir el monto de las transferencias que deberá hacer la empresa a la nación al año siguiente con base en los resultados financieros del año inmediatamente anterior. El monto de las transferencias se definirán teniendo en cuenta que no se afectarán los planes de inversión de la empresa ni los compromisos financieros que esta haya adquirido para el desarrollo de sus funciones.

Artículo 10. *Publicidad, vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación en los medios que ordena la ley y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Atentamente,

Orsinia Patricia Polanco Jusayu,
Ponente,

Representante a la Cámara
Circunscripción Especial Indígena.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 039 DE 2006 CAMARA, 043 SENADO

por la cual se sustituye el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

ACUMULADO CON LOS PROYECTOS 003 DE 2006

por la cual se modifica el parágrafo 2° del artículo 35 de la Ley 788 de 2002 para fortalecer los Fondos Municipales de Fomento y Desarrollo del Deporte creados por la Ley 19 de 1991.

031 DE 2006 CAMARA

por la cual se dictan normas en materia tributaria se crea el Fondo de Inversiones Sustitutivas de Impuestos con Destino al Sector Rural (ISIS) y se dictan otras disposiciones.

061 DE 2006 CAMARA

por la cual se decretan medidas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

136 DE 2006 CAMARA

por la cual se adiciona el literal “e” al artículo 39 de la Ley 397 de 1997.

159 DE 2006 CAMARA

por la cual se prorroga la vigencia de la Ley Quimbaya (Ley 608-2000) por 20 años.

Representante Wilson Alfonso Borja

Bancada Polo Democrático Alternativo

COMISION TERCERA CAMARA DE REPRESENTANTES

NOVIEMBRE 2005

EXPOSICION DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NUMERO 039 CAMARA, 043 SENADO

por la cual se sustituye el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

La necesidad de una nueva reforma tributaria ha sido sustentada por la evidente necesidad de “Que el Estatuto Tributario sea simple,

equitativo, competitivo y genere estabilidad”¹. Es claro que el Estatuto Tributario Colombiano (ET) es un mar de disposiciones complejas, muchas de ellas incoherentes y contrapuestas entre sí, la simplificación del sistema es un objetivo deseable no solo para mejorar la eficiencia del sistema, sino también para hacer más sencillo para los ciudadanos el pago y la liquidación de sus impuestos, un sistema tributario simple y transparente es una de las estrategias para consolidar una cultura tributaria e incentivar la legitimidad tributaria.

Sin embargo, tal eficiencia no ha sido posible de alcanzar en la práctica, dado que el propio gobierno se ha empeñado en introducir elementos distorsionadores a favor de grupos privilegiados los cuales han complejizado los contenidos del Estatuto Tributario y con resultados económicos poco claros, y lo ha convertido en un conjunto de más de 1.200 artículos, que compila una serie de leyes, decretos y resoluciones de los más diversos orígenes e intenciones, algunas de ellas vigentes desde el año de 1930. Si bien esta es una tendencia histórica de nuestro sistema tributario, el gobierno actual no ha hecho más que ampliar la complejidad del sistema en la medida en que las reformas propuestas han incluido nuevas exenciones en el impuesto de Renta y varios impuestos transitorios.

Sanear y simplificar el código tributario es una medida que tiene beneficios para la administración tributaria, y contribuye a que haya una relación más fluida entre el Estado y los ciudadanos, pero no es una medida suficiente, si la misma administración de impuestos no simplifica al mismo tiempo los procedimientos requeridos para que los contribuyentes aclaren su relación con el fisco.

Las implicaciones de una reforma tributaria en las actuales condiciones de la economía son bastante complejas y deben dar paso a una amplia serie de discusiones sobre los fines y medios del proceso tributario del país, en este sentido la presente propuesta busca poner en discusión elementos que hasta ahora no han sido presentados en el análisis, y que de alguna manera se constituyen en alternativas al problema fiscal que enfrentan las finanzas del gobierno central. Esta propuesta no pretende quedarse únicamente en la discusión de los problemas o en la identificación de los mismos, sino que contiene un **proyecto de reforma que busca el desarrollo de un sistema tributario más equitativo y eficiente y plantear una reforma tributaria estructural**.

El hecho de que una reforma tributaria no aumente los impuestos no implica que eso sea necesariamente bueno para la economía, el gobierno supone que la reforma marchará hacia una estructura tributaria neutral, y se entiende en este contexto neutralidad como la facultad de la estructura impositiva de no modificar la distribución del ingreso, es decir, estamos en el campo de un debate de economía del bienestar.

Lamentablemente el gobierno no tiene en cuenta un hecho que es quizá sorprendentemente evidente: **No hay una estructura tributaria neutral**, solamente existe tal cosa en los textos de teoría fiscal sin que hasta el momento haya trabajos que demuestren ese famoso principio de neutralidad tributaria, a pesar de que no han sido pocos los intentos por hacerlo. Por ejemplo la Misión del Ingreso Público concluye que una reforma tributaria estructural debe buscar alcanzar la neutralidad tributaria, y cuestiona los criterios usados para “recargar la carga tributaria en las rentas de capital”.

La presente ponencia se sustenta en los siguientes elementos:

• La Reforma es Regresiva

Esta propuesta considera que **cualquier tipo de reforma tributaria que se realice dentro de los lineamientos que ha propuesto el gobierno como parte de su política en la materia tendrá un carácter regresivo**.

Esto es así, porque los objetivos que se proponen para recaudar mayores recursos no responden a un plan de mejoramiento económico mediante el incremento de la inversión pública o el mejoramiento de los servicios sociales a los ciudadanos, ya que el gobierno no tiene ningún anuncio en particular sobre el destino de los impuestos dado que supone que el nivel de gravación de la economía no aumentará (anuncia que lo mantendrá en un 15.8% del PIB) lo que sí cambiará entonces es la forma en que cobrará los impuestos, es decir, **hará una redistribución**

efectiva de la carga tributaria entre los distintos agentes lo cual es el punto central del debate.

• El Gasto se Expande y es Improductivo

El problema del nivel de endeudamiento público sigue siendo el elemento central del debate fiscal, el Gobierno Uribe ha manejado como parte de su política en materia de finanzas públicas un discurso de austeridad en el gasto, que simplemente ha sido discurso porque en la realidad el manejo fiscal se ha orientado por una explosión del gasto público improductivo lo que hace más vulnerable al país porque nos hace más dependientes dados los cambios en las corrientes financieras internacionales, el problema no es solo el crecimiento del gasto y el consecuente déficit, el problema es en qué se ha invertido dicho gasto lo cual debe ser un punto esencial a discutir en esta reforma.

	Ingreso	Gasto	Déficit	Deuda
2000	13.0	18.4	(5.4)	42.7
2001	14.6	19.8	(5.3)	48.4
2002	15.5	21.2	(5.7)	54.5
2003	14.9	19.6	(4.7)	54.3
2004	15.6	21.1	(5.5)	60.0
2005	16.5	22.0	(5.5)	60.3

Cuadro 1. Evolución Indicadores Fiscales Gobierno Nacional Central 2000-2005

Fuente: Santiago Pardo “Fundamentos de una reforma tributaria Estructural” Foro FEDESARROLLO, mayo 3 2006.

La tendencia en el gasto público observada en el cuadro 1 muestra que en términos reales hay un aumento importante en el período 2002-2006 donde el gasto crece a un promedio anual del 15%, muy por encima de la inflación y también por encima del crecimiento de la economía. En los debates sobre Presupuesto General de la Nación de los años 2003, 2004, 2005, 2006 y el que se presenta actualmente para el 2007 se ha expresado por nuestra parte la existencia de un crecimiento vertiginoso del gasto del gobierno financiado principalmente con recursos de crédito y cuya aplicación se destina al gasto improductivo: fundamentalmente a financiar el creciente servicio de la deuda pública.

• El Déficit no se ha Reducido

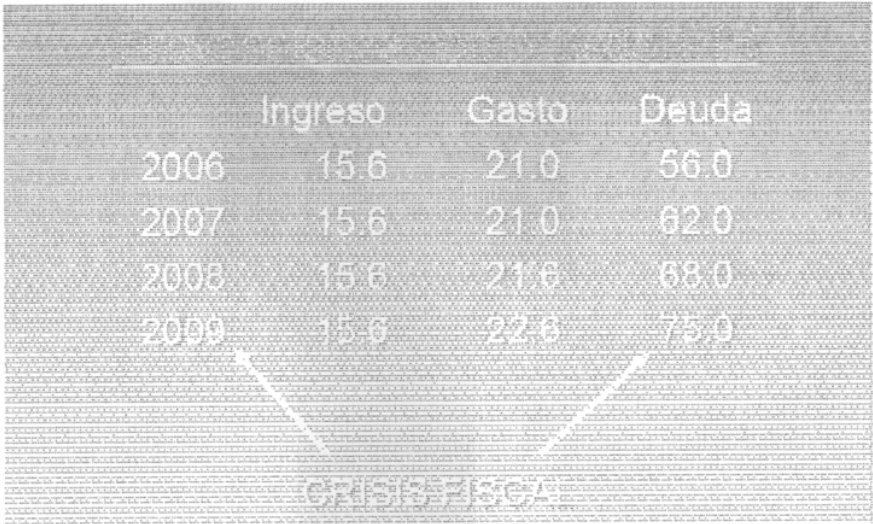
Esto hizo que a pesar de que el recaudo tributario aumentara en casi dos puntos del PIB, el déficit fiscal del Gobierno Central bajo la Administración Uribe terminará igual que como empezó: Rondando el 5%, un umbral significativo en el cual comienzan a existir problemas de financiación en caso de una crisis de los mercados financieros, lo cual es más significativo si se tiene en cuenta que el compromiso por reducir el gasto fue la bandera de campaña de Uribe y para ello emprendió procesos de liquidación de empresas del Estado y el despido de un número aún indeterminado de funcionarios². Como la austeridad está ausente cuando se analizan las cifras, lo importante es preguntarse ¿en qué se han gastado los mayores recursos obtenidos por las tres reformas tributarias aprobadas por el Congreso en el cuatrienio 2002-2006? Pero más que todo, ¿por qué el Gobierno insiste en confundir a la opinión pública mostrando un supuesto equilibrio fiscal? El equilibrio se logra mediante la agregación de diversas partes del sector público: el gobierno central (con un déficit del 5% del PIB) los gobiernos descentralizados y las empresas públicas (ambas dan superávit) que al combinarse dan una cifra cercana al equilibrio fiscal, pero el gobierno central sigue siendo un demandante de recursos económicos cuyo efecto en el crecimiento **no es de la misma dimensión que el de los recursos que usa**.

1 “ABC de la propuesta de Reforma Tributaria” Disponible en la página web www.presidencia.gov.co/noticias, consultada el día 14 de julio de 2006.

2 Consultados los datos del Departamento Administrativo de la Función Pública, no hay un dato oficial sobre el número de empleados públicos despedidos en lo corrido de la Administración Uribe, según los sindicatos estos ascienden a más de 30.000 personas.

• El nivel deuda/PIB logró reducirse en el cuatrienio 2002-2006, de un 54.1% a un 50.3%, sin embargo, esta cifra llama a engaños pues buena parte de esta reducción se debe fundamentalmente al proceso de revaluación del peso de los años 2004-2005 el cual reduce el peso de la deuda adquirida en dólares, sumado a esto el país en estos años enfrentó una situación de bajas tasas de interés que le permitió hacer algunas operaciones importantes de canje de deuda.

El tema de la deuda sigue preocupando, porque sus peores efectos no han pasado en ningún momento, por ejemplo Mauricio Cabrera³ muestra algunas cifras que son relevantes en este debate en las que demuestra la existencia de un sobre costo anual de la deuda pública en alrededor de **5 billones de pesos**, es decir, casi el doble de recursos que buscaba el gobierno con la primera reforma tributaria propuesta. Este sobre costo hace que la diferencia entre los vencimientos de la deuda pública y la evolución de los ingresos tributarios sea cada vez más amplia y requiere por tanto de ajustes continuos en la estructura impositiva que en el caso colombiano han significado desde principios de la década de los 90 una reforma tributaria cada 16 meses. O sea que para nosotros la reforma no está solo justificada por una simplificación de los criterios, o por mejorar la eficiencia, sino que en el fondo tendrá como objetivo recaudar más impuestos.



Cuadro 2.

Evolución Indicadores Fiscales Gobierno Nacional Central 2000-2005.

Tomado de Santiago Pardo “Fundamentos de una reforma tributaria Estructural” Foro Fedesarrollo, mayo 3 2006.

Una declaratoria de moratoria en el pago de la deuda, aunque no aparece inminente en el corto plazo sí es una posibilidad en un escenario futuro de más largo plazo de no lograrse la estabilidad financiera que se requiere para cubrir tales necesidades⁴, con las graves consecuencias que un hecho de tal tipo puede tener en el aparato productivo y de consumo del país⁵. Pero usando los mismos argumentos de los economistas ortodoxos podemos indicar que **el problema de endeudamiento no sería problema** si existieran las fuentes de financiación necesarias para permitir el “reciclaje de la deuda”, la fragilidad del sistema financiero internacional, evidente en las crisis cíclicas de los mercados financieros alrededor del mundo implica una parálisis de los flujos de capital internacional, el ajuste de los mercados financieros (para que los especuladores no pierdan) se traslada a los ciudadanos del común bajo la forma de reformas tributarias o recortes en el gasto. Pero es obvio que el ajuste debe hacerse no solo en la parte impositiva, sino que también debe hacerse un ajuste radical a los gastos **específicamente a los gastos financieros que representan una gran proporción de los gastos del Estado**; sin embargo somos conscientes que esta propuesta no hace parte integral de una reforma tributaria pero será necesario que este tema se convierta en una preocupación central del debate sobre la estabilidad financiera de las finanzas públicas.

El crecimiento del costo financiero de la deuda explica en buena parte el deterioro del balance fiscal, para el año anterior la propuesta de déficit fiscal cero (o equilibrio presupuestal) requería un **superávit fiscal de cerca del 3.2% del PIB**. La búsqueda de este presupuesto equilibrado ha implicado grandes sacrificios y es cada vez más angustiosa la situación de las finanzas públicas, a pesar del aumento de las

cargas tributarias y el control estricto del gasto público especialmente el destinado a inversión.

La respuesta es entonces **hacer una reforma que cargue el ajuste sobre los sectores que han sido favorecidos por las reformas realizadas en los últimos años**, en esto consistiría una verdadera reforma estructural, esto se evidencia al observar como se ha estructurado el peso de la carga tributaria sobre la población. Como se observa en el cuadro 1 la tendencia en los últimos años ha sido la de desgravar al capital por medio de impuestos directos a la renta y/o al patrimonio y sustituir la pérdida de estos recursos gravando de manera decidida el consumo de los ciudadanos, por medio de impuestos indirectos como el IVA, así como cobrar mayores impuestos a las rentas del trabajo; de acuerdo a lo sostenido por el gobierno (y en general por los últimos 4) solo de esta forma se puede estimular la inversión privada y la entrada de nuevos competidores a los mercados impulsando la generación de empleo y el bienestar de la población.

Cuadro 1
Ingresos Tributarios (% PIB)

Año	Directos (a)	Indirectos (b)	Diferencia (a-b)	Total
1970	4,5	4,4	0,1	8,9
1975	4,5	5,5	-1	10
1980	3,1	7,6	-4,5	10,7
1985	3,3	5,9	-2,6	9,2
1986	3,3	6,2	-2,9	9,5
1990	3,6	5,6	-2	9,2
1991	4,6	5,2	-0,6	9,8
1992	4,7	5	-0,3	9,7
1993	4,4	6,1	-1,7	10,5
1994	4,1	6,2	-2,1	10,3
1995	4,1	6	-1,86	10,14
1996	4	6,7	-2,7	10,7
1997	4,5	6,9	-2,4	11,4
1998	4,3	6,8	-2,5	11,1
1999	4,4	6,9	-2,5	11,3
2000	4,3	7,2	-2,9	11,5
2001	5,5	8,4	-2,9	13,9
2002	5.6	9.2	-3.6	14.8
2003	5.8	9.1	-3.3	14.9
2004	5.8	9.8	-4.0	15.6
2005	6.0	9.8	-3.8	15.8

Fuente: Redistribución de la Carga Tributaria en Colombia Propuestas y Alternativas CGR (2002), la serie se prolonga hasta 2005 con información de Minhacienda, DANE con base en cálculos propios.

Es así como la brecha entre impuestos indirectos y directos se ha ampliado en los últimos años a tal punto que si en 1970 tal diferencia era de apenas del 0.1% del PIB y en 1990 ya alcanzaba el 2% del PIB, hoy esa diferencia entre impuestos directos e indirectos ronda alrededor del 4% del PIB, o en otras palabras, tan solo el **39% del total de ingresos**

3 Cabrera, Mauricio. Sostenibilidad de la Deuda Pública, en el diario El País de Cali, octubre 20 de 2002.
4 A pesar de ello insistimos en que una situación de déficit se puede resolver por dos vías: bien aumentando los ingresos, que ha sido la alternativa seguida por las últimas administraciones vía reformas tributarias; o bien controlando y reduciendo los gastos, de los cuales hemos visto que los más acuciantes son los gastos destinados a honrar la deuda pública, esta alternativa ha sido la menos explorada y la que ha generado menos debate puesto que aparece como intocable gracias a la presión ejercida por los Organismos Financieros Multilaterales y por las mismas casas de evaluación del riesgo.
5 Basta recordar la experiencia del Perú bajo la presidencia de Alan García, o los desastres económicos latinoamericanos de la crisis de la deuda de los 80, o los más recientes sucesos en Argentina para demostrar los efectos devastadores de un “default”.

tributarios se recogen por la vía de impuestos directos, los impuestos indirectos han crecido mucho más a partir de la reforma del 2000 cuando superaron el 8% del PIB.

Desde un punto de vista macroeconómico la propuesta del gobierno implica que por la vía de impuestos no se reorientarán recursos de la economía para financiar actividades del sector público, en términos técnicos esto implica que la reforma no creará (o no deberá crear) crowding out⁶, es decir, que reste recursos del ahorro privado o del consumo privado para incrementarlos a favor del gasto o la financiación del déficit público. Esta idea es consecuente con el objetivo central de la política económica del gobierno que es la de estimular el crecimiento, vía inversión privada, y corresponde con el marco analítico del modelo de desarrollo contenido en el Plan de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”.

En este sentido la reforma se plantea en dos términos esenciales: i) Disminuir la tasa de impuestos de las empresas con el objetivo de alcanzar una expansión de la inversión y por ende del empleo, este argumento no es nuevo y ya ha sido utilizado en prácticamente todos los intentos de reforma tributaria que ha presentado al Parlamento, siendo el más exitoso en este sentido el aprobado en el 2003 en el que se incluyó una deducción especial por reinversión en activos fijos⁷. Y ii) Ampliar la base gravable del IVA y subir en un punto la tarifa general del impuesto, unificando tarifas en tres estructuras y reduciendo como es obvio el universo de bienes y servicios exentos y excluidos, lo cual implica incluir todo el renglón de alimentos dentro del universo del gravamen.

Según el gobierno esta es una reforma que en ningún sentido toca a la clase media con el argumento de que en Colombia “más del 90 por ciento de los impuestos los pagan las empresas y los asalariados pagan el resto, y así seguirá después de la reforma” argumento que es totalmente falso por varias razones.

Este argumento merece un análisis más detallado: la carga tributaria está distribuida entre tres grandes impuestos representativos (IVA, Renta y GMF) entre IVA y Renta se recauda el 89% del total de ingresos tributarios del gobierno central, y el GMF cubre un 4% adicional lo que nos da un total del 93% del total de ingresos tributarios de la Nación⁸.

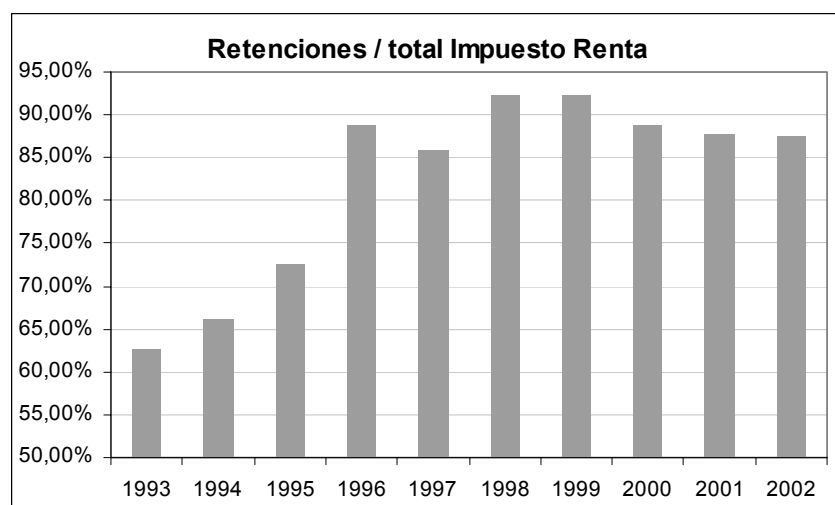


Gráfico 1.

Fuente: Bautista Jairo. “Estructura Tributaria y Distribución del Ingreso en Colombia”. Documento Preliminar de Investigación. CESDE-UNAL.

En la medida en que el mercado laboral se flexibiliza la importancia de los contratos temporales por prestación de servicios se convierten en los elementos centrales de las relaciones laborales, lo cual implica una carga fiscal en aumento para los trabajadores. El gobierno debe sustentar en su proyecto la importancia de las retenciones a rentas laborales (salarios, honorarios, comisiones y servicios) y especialmente lo concerniente a honorarios y servicios para analizar su evolución y el impacto particular en los niveles de tributación que sustentan la defensa de la equidad vertical que se viene pregonando.

Y la reforma propuesta claramente defiende esta posición en aras de un llamado interés público, el cual responde por pura coincidencia con el interés de grupos empresariales y los dueños del capital. Y que coincidentalmente descarga su peso sobre la clase media y las clases menos favorecidas, esto no es ningún secreto para la opinión pública.

Algunos de los argumentos presentados por el gobierno para esta Reforma Tributaria:

EQUIDAD

El principio de equidad tiene dos componentes: **Equidad horizontal** el cual implica que dos personas con ingresos iguales (renta, consumo, ahorro) tengan un nivel igual de tributación, y la **equidad vertical** la cual implica que dos contribuyentes con diferentes ingresos deben pagar montos diferentes sobre los mismos, los que tienen más deben pagar más.

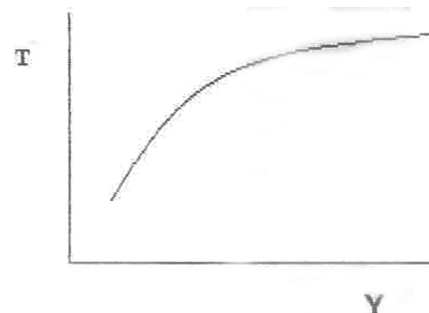
EQUIDAD VERTICAL

El Cuadro 4 de la exposición de motivos quiere dejar en claro que la carga tributaria en Colombia sería mucho más alta luego de la reforma para los deciles de mayores ingresos, nótese que mientras el decil 10 asume una carga tributaria de 20.3% el 1 asume una carga de 4.8%.

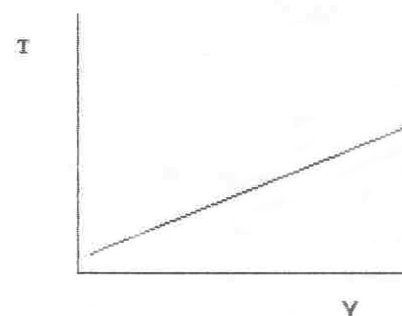
Esto nos lleva al problema de la equidad vertical: Un sistema impositivo es regresivo **si la tarifa del impuesto aumenta a medida que aumenta la base gravable del mismo**, o en otras palabras si el gravamen crece de la misma manera en la que crece el ingreso, de lo cual se pueden tener tres casos:

En los esquemas **T** es el nivel de impuestos, **Y** el ingreso

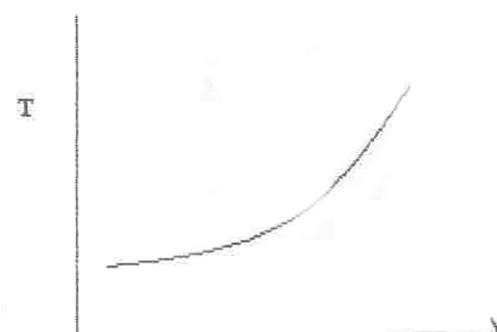
A. Que el impuesto sea **regresivo**: a mayor crecimiento del ingreso el impuesto tiene un crecimiento decreciente



B. Que el impuesto sea **proporcional**: impuesto e ingreso crecen al mismo ritmo



C. Que el impuesto sea **progresivo**: a mayor crecimiento del ingreso el impuesto crece en una proporción mayor.



En Colombia de acuerdo a las cifras presentadas por el gobierno en la propuesta de reforma tributaria contenidas en el cuadro 4 de la expo-

6 Se traduce del inglés como “desplazamiento”, hace referencia al fenómeno económico que se presenta cuando el gobierno desincentiva la actividad privada de inversión y consumo al cobrar impuestos o tomar deuda pública.

7 Reglamentado por el DR 1766/2004.

8 El resto se recauda por concepto de otros ingresos tributarios como el impuesto de estampillas.

sición de motivos el comportamiento del sistema de impuestos de Renta e IVA quedaría de la siguiente manera:

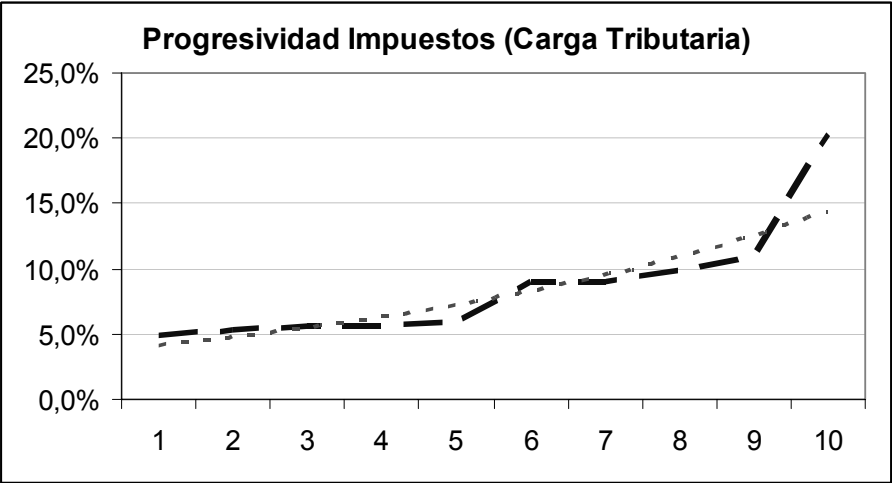


Gráfico 3.

Fuente: Elaboración propia con base en la exposición de motivos del Proyecto de ley número 039 Cámara.

La línea punteada muestra que la carga tributaria tiene un comportamiento débilmente progresivo, la diferencia entre la carga impositiva que asumirá un contribuyente del decil 1 y uno del decil 10 en términos de la carga tributaria a medida que el ingreso (decil) se incrementa la carga fiscal no aumenta en la misma medida (Gráfico 1). Es decir, la estructura fiscal es débilmente progresiva, lo que coincide con las propuestas realizadas por la Contraloría General de la República y que están contenidas en el libro “Redistribución de la Carga Tributaria en Colombia”.

Precisamente este estudio difiere del resto porque logra sustentar con suficiencia de argumentos que en Colombia por cada peso de ingresos laborales se pagan 0.35 centavos en impuestos, mientras que cada peso de rentas de capital solo paga 0.12 centavos en impuestos, la carga tributaria en Colombia ya está pésimamente distribuida en contra de las rentas de trabajo y el consumo, y esta reforma empeora esta situación.

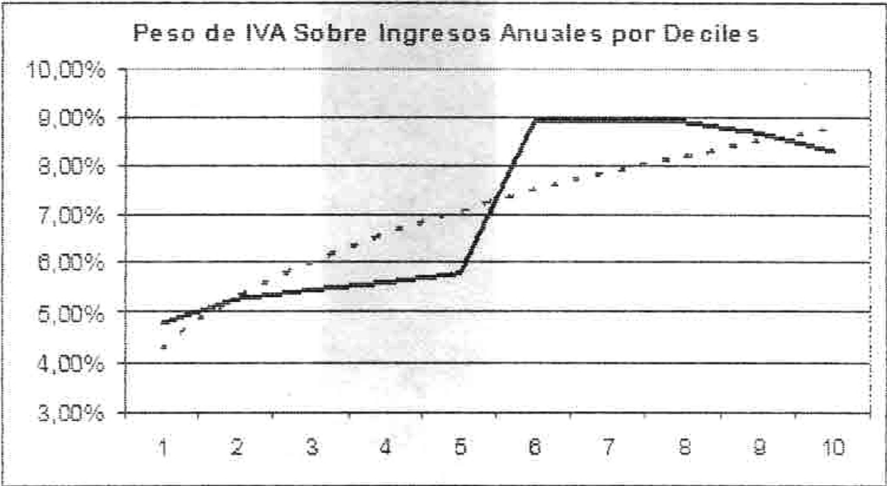


Gráfico 2.

Fuente: Elaboración propia con base en la exposición de motivos del Proyecto de ley número 039 Cámara.

Pero si solo analizamos el caso del IVA que es el centro de la propuesta del gobierno, es claro que el impuesto es regresivo, entre mayor es el ingreso menor la contribución impositiva (la línea punteada del gráfico 2 muestra la tendencia entre deciles). La propuesta no tiene elementos suficientes para demostrar que no afectará el ingreso de las clases medias y pobres y que la supuesta neutralidad no es más que un mito para exencionar las rentas de capital.

Nótese que la línea punteada muestra el comportamiento típico de un impuesto regresivo y que tal condición hace que la carga fiscal que asumen los nuevos bienes y servicios gravados a la tarifa del 10% y los que pasan a la tarifa general del 16% entre los cuales están incluidos productos esenciales como la leche. Mientras tanto el año pasado murieron 10.000 menores de 12 años por condiciones de desnutrición que llevaron a la proliferación de enfermedades evitables.

Cuadro 2.
Retención en la fuente por conceptos 1996-2000 – Composición Porcentual

Denominación	1996	1997	1998	1999	2000
Salarios	9,88%	9,14%	10,01%	11,03%	10,51%
Dividendos	0,76%	0,80%	0,59%	0,64%	0,54%
Rendimientos financieros	8,62%	8,88%	8,70%	8,47%	4,69%
Loterías, rifas, apuestas y similares	0,89%	0,80%	0,84%	0,74%	0,61%
Honorarios	10,97%	11,12%	11,43%	11,94%	12,13%
Comisiones	2,68%	2,54%	2,57%	2,52%	2,58%
Servicios	9,76%	9,62%	9,68%	9,83%	13,07%
Pagos al exterior	3,84%	4,99%	5,75%	6,16%	5,61%
Compras	6,28%	4,26%	4,05%	2,43%	2,28%
Arrendamientos	1,50%	1,53%	1,46%	1,51%	1,45%
Enajenación activos fijos	2,06%	1,94%	1,67%	1,46%	1,73%
Ingresos del exterior	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,42%
Ingresos tarjetas débito y crédito	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,98%
Otras retenciones	17,29%	18,42%	16,53%	15,42%	19,43%
Autorretenciones	25,40%	25,97%	26,87%	27,05%	28,08%

Fuente: Gallardo, Barbosa, Bautista Sandoval, Rodríguez; Legitimidad Política de los Ingresos Públicos, Informe de Consultoría para la MIP.

Ahora miremos la estructura de Renta: **el 80% del impuesto se recauda por medio de los mecanismos de retención en la fuente** (gráfico 1), es decir, que de cada 100 pesos 80 vienen por la vía de retenciones, pero de estas retenciones el **60% corresponden a retenciones sobre rentas del trabajo** (honorarios, servicios, salarios) por ende aproximadamente el **65% del impuesto de renta lo pagan los trabajadores**. En el cuadro 2 se muestra claramente este argumento: para 2000 el 38.9% del total de retenciones en la fuente provenía de rentas laborales.

Respecto al mecanismo de retención en la fuente es necesario destacar que además los ingresos por concepto de impuesto pueden estar sobrevalorados puesto que una gran parte de los ingresos por renta tal como vimos anteriormente, corresponden a retenciones en la fuente (*principalmente a rentas salariales*) que en el caso de personas que no son contribuyentes del impuesto de renta no tienen posibilidad de descontarlo. Para ellos esa retención se convierte en un **impuesto al ingreso**.

Este último aspecto es bastante problemático en la reforma planteada por el actual gobierno, en el sentido que las mayores bases gravables susceptibles de ser retenidas en la fuente afectan directamente el salario de los trabajadores, pues con el argumento de la existencia de “privilegiados” (*empleados*) en la economía se pretende reducir la base exenta del impuesto de renta y aumentar el recaudo vía retenciones, estas de por sí han tenido un aumento notorio en los últimos años tal como se puede ver en el Cuadro 1. En este punto constituye un contrasentido buscar el aumento de los gravámenes a las rentas salariales que son altamente sensibles ante las restricciones impositivas.

Equidad Horizontal
TIEM por sectores económicos, empresa colombiana

Sector de Actividad Económica	Empresa con Utilidades	Nueva inversión
Primario		
Agropecuario, silvicultura y pesca	-33%	-33%
Minería e hidrocarburos	5%	38%

Sector de Actividad Económica	Empresa con Utilidades	Nueva inversión
Manufacturero		
Manufactura de alimentos	18%	38%
Manufacturas textiles, prendas de vestir y cuero	13%	39%
Fabricación de productos minerales y otros	5%	35%
Industria de Madera, Corcho y Papel	2%	38%
Fabricación de Automóviles y Accesorios	17%	39%
Servicios y Otros		
Construcción	36%	40%
Electricidad, Gas y Vapor	-33%	-33%
Comercio	32%	40%
Servicios de Transporte, almacenamiento y comunicaciones	-12%	36%
Servicios financieros	19%	37%
Servicios de hoteles, restaurantes y similares	5%	20%
De la cual: turismo	-33%	-33%
Actividades deportivas y de esparcimiento	11%	23%
Otros servicios	-6%	14%
Promedio para la Economía	13%	36%
Sector manufacturero total	23%	39%

Cuadro 3.
Fuente: FEDESARROLLO

El tema de equidad horizontal es crítico en la estructura tributaria en Colombia, todos los análisis citados con anterioridad coinciden en que la carga tributaria cambia entre diferentes sectores de la economía, y lleva a fuertes iniquidades de nuestro sistema tributario. En el cuadro 1 esto es evidente si se toma en cuenta la Tasa Impositiva Efectiva Marginal la cual mide la **carga impositiva efectiva del último peso invertido en un sector**, y da una medida de la tasa efectiva de tributación en Renta.

EL cuadro 1 muestra que hay una discriminación tanto entre sectores como entre empresas establecidas y empresas nuevas, lo que hace que las empresas nuevas tengan que pagar un impuesto efectivo mayor que el de las empresas que ya están establecidas, lo cual limita la entrada de nuevos competidores a los mercados. Hay una altísima dispersión en la TIEM véase por ejemplo el caso del sector hotelero con una TIEM de -33%, el sector financiero con una del 19% y el sector de la construcción con un 36% y el comercio con una de 32%.

Es decir, hay sectores favorecidos por la tributación y otros que son gravados con altas tasas, y la diferencia entre empresas establecidas y las nuevas se explica en buena parte por el beneficio de la deducción a la reinversión de utilidades, es curioso que el gobierno que habla de simplificar la tributación mantenga una de las normas más complejas e ineficientes de cuantas se han aprobado en materia fiscal en los últimos años.

Solamente en el tema de equidad el debate es amplio, y lo que se ha propuesto en este documento es solo un abrebocas de los argumentos que demuestran que la reforma tributaria es **totalmente lesiva en términos del bienestar social** y llevará a una concentración más fuerte del ingreso, que hace que Colombia sea hoy después de Haití el país de América Latina y el Caribe con peores índices de concentración del ingreso.

La Regresividad del IVA

Y con el IVA sucede algo similar el impuesto grava las actividades y los bienes, pero quien paga finalmente el impuesto y no lo puede descontar es el consumidor final, un productor de bienes y servicios puede descontar la parte del IVA que le cobran en la cadena de producción,

un consumidor no, se estima que el 80% del IVA proviene de la carga directa sobre el consumidor final.

Y ello sucede porque el argumento del gobierno confunde quien declara el impuesto con quien lo paga, una vez se entiende el funcionamiento del esquema tributario se entiende que son dos personas totalmente diferentes, el argumento del gobierno es falaz porque se basa en un supuesto técnico erróneo: Que quien declara el impuesto es quien lo paga, por ejemplo una empresa declara la retención en la fuente sobre el impuesto de renta, pero en el caso de las retenciones que declara sobre rentas del trabajo no son recursos suyos sino de sus trabajadores, igual sucede con el IVA.

Haciendo cálculos respecto a la cantidad de ingreso que gasta la población en artículos gravados con IVA de acuerdo a la información de los Cuadros 3 y 4 de la exposición de motivos del proyecto de reforma, se puede determinar que según el gobierno, en el escenario de implementación de la nueva estructura tributaria, los deciles más bajos gastarían una proporción menor de su ingreso respecto a los deciles más altos, aun teniendo en cuenta que prácticamente todos los artículos de la canasta familiar estarían gravados al menos al 10%.

GASTO DE FAMILIAS COMO PROPORCIÓN DE Y				
decil	CID Bienestar y Macroeconomía III (pág 66)			Proyecto de Reforma
	alimentos	vestuario	ALI + VES	Artículos al 10% y 16%
1	50,02	8,5	58,52	30,96
2	51,45	8,4	59,85	34,13
3	49,23	9,49	58,72	34,70
4	44,04	8,72	52,76	35,67
5	40,82	7,82	48,64	36,81
6	39,67	7,4	47,07	56,62
7	35,5	7,41	42,91	56,81
8	35,16	6,87	42,03	46,64
9	31,34	5,77	37,11	45,43
10	22,91	4,71	27,62	43,52

El cuadro no incluye el gasto en bienes suntuarios. Obsérvese que las estructuras varían de maneras distintas respecto a los deciles de ingreso: según lo observado en el proyecto de reforma la relación es directa (lo que en últimas le permite mostrar progresividad), mientras que el CID muestra que es inversa.

Según esto, si se acepta la estructura de gasto del CID, la proporción de gasto en artículos gravados (al 10% y 16%) del decil más bajo es casi el doble de la del decil más alto.

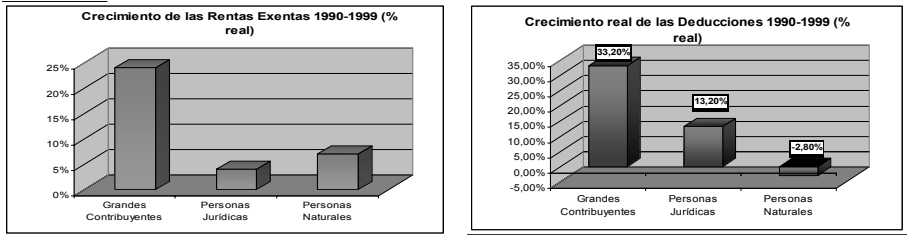


Gráfico 3⁹

Fuente: Legitimidad de los Ingresos Públicos en Colombia Informe de Consultoría para la MIP- Tomado de Diálogos públicos sobre grandes temas de la nación, Capítulo IV: Régimen Tributario y Déficit Fiscal, Carlos Ossa Escobar: Contraloría General de la República.

Para complementar este argumento el Gráfico 3 nos muestra el crecimiento que han tenido los montos de deducciones y descuentos tributarios a lo largo de la década de los 90, nótese que **los más beneficiados de este proceso han sido los grandes contribuyentes**, es decir, las empresas y conglomerados económicos más grandes del país es a ellos a quienes ha beneficiado más directamente el desmonte de los gravámenes al capital.

9 Los Gráficos 6 y 7 nos muestran el crecimiento real de las exenciones y deducciones por personas contribuyentes del Impuesto de Renta, la división se hace entre Grandes Contribuyentes, Personas Jurídicas (distintas de grandes contribuyentes) y personas naturales.

Junto al aumento de las exenciones y otros beneficios tributarios, se ha venido produciendo un proceso de reducción de las tarifas pagadas sobre impuestos directos al capital foráneo, es así, que tal como vemos en el Cuadro 3 vemos como la tarifa ha pasado de un máximo del 51% en 1986 a un mínimo del 39.6% con la Ley 633 de 2000. Al mismo tiempo los gravámenes a las remesas se han reducido aún más dramáticamente, pues mientras en 1986 la tarifa sobre remesas era del 30%, bajo la Ley 633 de 2000, esta es tan solo del 7%. El actual proyecto elimina el impuesto de remesas.

Cuadro 3.
 Tarifas del Impuesto a la Renta 1986-2000

Año/tipo contribuyente	1986	1990	1992	1993*	1994*	1995*	2000
Sociedades (%)	30	30	30	37.5	34.7	35	34.9
Remesas (%)	30	20	19	12	10	8	7
Total Sociedades - extranjeras	51	44	43.3	45	41.2	40.1	39.6
Personas Naturales	17	17	17	21.3	21.3	20.4	20
	25	25	25	31.3	29.3	29.4	29
	30	30	30	37.5	34.7	34.9	35

Fuente: Gallardo, Barbosa, Bautista Sandoval, Rodríguez; Legitimidad Política de los Ingresos Públicos, Informe de Consultoría para la MIP.

Estas desgravaciones al capital foráneo se han dado con el argumento de la “competitividad” del país por la vía de la reducción de tarifas de impuestos a las utilidades obtenidas por el capital foráneo, puesto que a la inversión extranjera se le atribuye la capacidad de impulsar el proceso de desarrollo de las economías en vías de desarrollo, gracias a la relocalización de procesos productivos en aquellos países que ofrezcan las mejores perspectivas en materia impositiva, de tal manera que para atraer la inversión extranjera es necesario reasignar la carga tributaria proveniente del impuesto de renta que es precisamente el eje central de la presente reforma.

Sobre Impuestos Territoriales

Con excepción de los esfuerzos tributarios realizados en Bogotá, Medellín y Cali, el avalúo catastral permanece estancado en términos reales para el sector urbano y ha decrecido en un mundo rural que experimenta agudos y violentos procesos de concentración de la propiedad de la tierra. (Cuadro No. 3)

Salvo algunas excepciones, la actualización catastral ha sido un fracaso. La consecuencia tributaria negativa de tal inactividad institucional es el debilitamiento del fisco de la inmensa mayoría de los municipios del país en momentos en que se disparó su endeudamiento y los procesos de reestructuración dirigidos por el Gobierno Nacional.

El tema del avalúo catastral rural es impresionante. La concentración de la propiedad rural prácticamente ha colocado la mitad de las tierras productivas del país en manos de once mil colombianos, buena parte de ellos narcotraficantes y/o paramilitares. Esas tierras no son usadas para producir sino para conservar el valor del blanqueo de activos y dólares ilícitos. Esa riqueza atesorada rodea violentamente centenares de pequeños municipios sumidos en la pobreza y dependientes de las transferencias de la nación. Muchos de esos municipios podrían sobrevivir autónomamente si la gran propiedad rural tributara. Sería una manera democrática de atenuar la presión fiscal sobre el Gobierno Central.

Por otra parte, un tributo importante sobre la gran propiedad, a diferencia de lo que piensa la SAC, produciría un incremento de la oferta de tierras en el mercado y por tanto una reducción de precios y de rentas de la tierra para beneficio de los productores y la competitividad agraria del país ahora que se debe enfrentar los peligros del TLC. Y un incremento de la producción y el uso racional de uno de los factores productivos más importantes con que cuenta el país.

Por tanto nuestra estrategia de reforma tributaria estructural consiste en los siguientes puntos:

Resumen de Propuestas

Basados en el anterior diagnóstico, una propuesta de reforma tributaria que busque, impulsar el crecimiento económico y cumpla con los objetivos propios de la tributación, en el sentido de redistribuir la riqueza debe tener en cuenta por lo menos los siguientes elementos:

1. Considerar que la desgravación a los capitales especialmente a los capitales financieros, no ha traído el aumento de la inversión y la estimulación de la economía que se ha prometido por los propulsores del modelo de reforma estructural aplicado en el país, por tanto estos capitales representan un frente susceptible de ser gravado para aumentar los ingresos tributarios del Estado. La propuesta es que de manera prioritaria se desmonten todos los beneficios tributarios concedidos al sector financiero y los que queden en cabeza del sector productivo pasarlos por un selectivo proceso de condicionamiento.

2. El hecho de seguir gravando al consumo y a las rentas salariales, tendrá como consecuencia una depresión mayor del consumo y un desestímulo claro a la inversión productiva, por cuanto el hecho real es que **ningún productor hace inversiones de capital ni amplía puestos de trabajo si sabe que sus mercancías no van a ser realizadas**, la propuesta es ante todo, que el sistema tributario se estructure de tal manera que se impulse la demanda de bienes en la economía.

3. Como consideramos que los sectores productivos deberán ser estimulados para facilitar la producción de nuevos bienes y servicios que generen fuentes de empleo, en especial a la pequeña y mediana industria consideramos necesario eliminar en primer lugar todo tratamiento preferencial para que el sistema tributario se haga más sencillo y administrable, pero recomendamos que cualquier estímulo se haga bajo la forma de descuento tributario, con verificación del cumplimiento de la meta propuesta para la obtención del mismo. En este sentido el sistema tributario deberá desarrollar una serie de indicadores de cumplimiento que sea de fácil comprensión y evaluación por parte de la administración tributaria.

4. Será necesario reajustar los gravámenes al capital foráneo y al sector financiero, los cuales aún tienen un amplio corredor tributario que debe ser aprovechado, en lugar de desgastar la economía con mayores cargas en renta bien sea bajo la creación de sobretasas al impuesto o mediante el aumento de bases para la retención en la fuente.

5. Unificar tarifa para el IVA (reduciéndola progresivamente del 16% actual al 10% en 8 años) y *crear un impuesto al consumo de bienes suntuarios* diferente del impuesto de IVA con una tarifa del 20% dependiendo del contenido de valor del bien y de su precio, además de las características de su consumo, para lo cual antes de la reforma deben hacerse estudios sobre la estructura de consumo de los hogares. Adicionalmente se propone eliminar el concepto de excluidos del impuesto de IVA y llevar las partidas así consideradas a la categoría de exentos con tarifa 0%, de manera que los costos al consumidor final se vean reducidos porque el valor del IVA no se le trasladan totalmente.

6. Llevar productos que no son esenciales dentro de la canasta familiar (cerveza principalmente) al impuesto al consumo suntuario del 20% o por lo menos a la tarifa general dispuesta en la presente propuesta. La inclusión de estos nuevos productos representará alrededor del 0.1% del PIB.

7. Replantear el sistema de aranceles aumentando los mismos como mecanismo para aumentar el recaudo tributario, a la vez que se protegen sectores debilitados de la economía. Esto debe hacerse de común acuerdo con bloques comerciales como la CAN, y el aumento del arancel común permite aumentar los recaudos tributarios.

8. Es necesario relegitimar el Estado frente al ciudadano por la vía tributaria, haciendo que los ingresos lleguen realmente a satisfacer las demandas de la población, para esto se necesita una política activa en materia de control del costo de la deuda pública y la acción decidida del Banco de la República en la materia. Aunque es claro que esta recomendación no es del orden tributario, cabe aclarar que sin este esfuerzo nin-

guna reforma tributaria por más eficiente y progresiva que sea logrará hacer sostenible las finanzas del país.

9. En el Proyecto de Reforma Tributaria que ponemos a consideración del Congreso de la República, hacemos un esfuerzo por lograr mayor progresividad en el impuesto de renta y de IVA, tal y como lo establece la Sentencia C 776 de 2003 de la Corte Constitucional.

10. En relación con el IVA, se ha desagregado el conjunto de ventas de bienes y servicios de acuerdo a su impacto en la canasta de consumo por estratos sociales y se han colocado en el listado de bienes exentos a todos los productos alimenticios de la canasta básica familiar. La mayoría de los bienes y servicios quedan con una tarifa del diez por ciento, de tal manera que se provoque un aumento del consumo y una disminución profunda de la evasión y se mantiene la tarifa del 20% para bienes y servicios suntuarios, algunos de los cuales pueden tener una tarifa de hasta el 50%.

11. Finalmente nuestra ponencia se adentra en el tema de los impuestos municipales y reforma el principal de ellos, el Impuesto Predial Unificado. Incremento del piso y techo de la tasa del impuesto predial para ser fijadas por los Concejos Municipales. Además se propone la eliminación del impuesto a los pobres, el cual se cobra a los espectáculos públicos en el Distrito Capital y el cual genera una serie de distorsiones, es un impuesto que evade el 79% de los sujetos obligados a pagarlo, en la medida en que resulta más beneficioso adquirir una póliza de cumplimiento y actualmente es un impuesto que presente subsidios cruzados ineficientes pues restan potencial económico a las actividades artísticas, a pesar de que en efecto el monto recaudado ha venido aumentando con el tiempo (Cuadro 4).

Cuadro 4.
Recaudo Anual Impuesto a los Pobres

Año	Monto (Millones de pesos nominales)
1995	1,411.9
1996	1,665.7
1997	2,157.1
1998	2,556.9
1999	2,604.5
2000	3,030.5
2001	3,960.6
2002	4,945.9
2003	5,558.2
2004	6,404.2
2005	6,293.9

Fuente: “*Diagnóstico económico de los espectáculos públicos de las artes escénicas en Bogotá: Teatro, danza, música y circo*” CEDE - Universidad de los Andes.

Sin embargo, hay que recordar que este es un impuesto muy antiguo que se institucionalizó en condiciones sociales y económicas muy diferentes a las existentes actualmente, cuando la cultura ocupa un lugar importante en el mejoramiento de las relaciones sociales y dejó de ser un elemento privativo de las élites, por lo menos en su arquitectura institucional. Es por estas razones que proponemos la derogatoria de este impuesto.

Las reformas planteadas en el presente documento buscan mantener el recaudo actual, pero haciendo más equitativa la carga fiscal y fomentando el consumo de los hogares.

Se espera que con la disminución de la tarifa el recaudo del impuesto se aumente, basado en la evidencia empírica de la curva de Laffer¹⁰ para Colombia, así como con la disminución de los costos de administración del impuesto aumentando la productividad del mismo, así que nuestros cálculos representan un piso para el potencial real de tributación. El potencial esfuerzo de hacer más eficiente el sistema tributario del país podría abonar recursos de alrededor de 1 billón de pesos adicional.

Además en los años posteriores, el presente proyecto busca recaudar alrededor de 3.5 billones de pesos, obtenidos por el aumento en las tarifas de los impuestos a remesas y las tarifas de rentas para la inversión extranjera, así como un aumento gradual y progresivo de los aranceles a partir de 2004, así como por la eliminación de exenciones injustificadas de manera progresiva y el control que busca ejercerse sobre cualquier beneficio tributario que se otorgue. Estos recursos lograrán solventar en el corto plazo los problemas de sostenibilidad de las finanzas públicas a la vez que deja un fondo que posibilite la inversión pública que genere el impulso a la demanda que la economía necesita.

Se hace necesario que además de la consecución de recursos, el sistema tributario tenga que **redistribuir** la carga impositiva entre los diversos grupos sociales de la población, y que para ello deben plantearse pautas y estrategias de largo aliento que permitan la estabilidad del sistema tributario. Medidas como la eliminación de exenciones tienen la virtud de transformar radicalmente el sistema impositivo al eliminar las distorsiones introducidas por los grupos con mayor poder e influencia, y devuelven de alguna manera al Estado la legitimidad tributaria.

Sobre Impuestos Territoriales

Las recomendaciones en materia de impuestos territoriales se estructuran en torno a una mejor definición de las responsabilidades que en materia territorial tienen la Nación y las unidades territoriales.

Además de ello se proponen cambios en materia del Impuesto Predial para permitir un aumento sustancial del recaudo por este concepto en las entidades territoriales, y la eliminación del impuesto a los pobres que actualmente se cobra en el Distrito Capital a los espectáculos públicos.

Otras disposiciones

Con el fin de lograr una mayor eficiencia de la administración tributaria nacional, es de interés del presente proyecto la definición de pautas técnicas que permitan una unidad de doctrina que sea obligatoria para todos y cada uno de los miembros de la institución, asimismo que otorgue herramientas de acción que permitan incrementar la eficiencia de los procesos de auditoría tributaria, a la vez que se establezcan pautas técnicas para la determinación de dichos procesos. Se adopta la propuesta del gobierno en el sentido de crear una unidad de Valor Tributario, cuyo valor se ajuste anualmente de acuerdo a las políticas establecidas para el efecto por la DIAN.

Además de ello se crea el Fondo para la Recuperación de la Infraestructura Hospitalaria con el fin de que se recauden recursos para el salvamento de las instalaciones hospitalarias públicas, su puesta en funcionamiento y el pago de sus acreencias. Este fondo se financiará con recursos cobrados a la comercialización de energía en las empresas del Sistema Interconectado Nacional.

Atentamente

Wilson Alfonso Borja Díaz,
Representante a la Cámara por Bogotá,
Comisión Tercera de Asuntos Económicos.

10 Las diversas misiones técnicas que el gobierno realizó entre los años 2001 y 2002 mostraron la evidencia de la existencia de un efecto Laffer para la economía colombiana. La evidencia se basa en la existencia de una mayor productividad del impuesto (% Recaudo PIB/ Tarifa) cuando la tarifa es baja. En este sentido los estudios de la Misión del Ingreso Público nos muestran que a medida que hay un aumento de la tarifa, la productividad del impuesto ha disminuido paulatinamente, altas tarifas desincentivan el pago del impuesto y desestimulan la actividad económica tanto en la parte de la demanda efectiva de la economía, como en la oferta interna de la misma. Este argumento de la curva de Laffer tiene una restricción: es que los ajustes en las tarifas tienen efectos en el mediano plazo y por tanto el ajuste hacia arriba se producen cuando se ajustan en el mercado los mecanismos de aumento de la demanda de los agentes. Nótese que un sistema tributario puede hacerse mucho más sencillo pero no considerando las presiones de largo plazo, por ello la presente propuesta tiene dos escenarios que buscan complementarse: uno de largo plazo donde el sistema se hace más sencillo y progresivo con aumentos notorios en el recaudo (entre 2% y 2.5% del PIB) y uno de corto plazo que busca hacer sostenible la deuda pública (0.5% a 1% del PIB).

**PROPUESTA DEL ARTICULADO AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 039 CAMARA, 043 SENADO**

por la cual se sustituye el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, por la cual se sustituye el Estatuto Tributario de los Impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

ACUMULADO CON LOS PROYECTOS 003 DE 2006
por la cual se modifica el parágrafo 2° del artículo 35 de la Ley 788 de 2002 para fortalecer los Fondos Municipales de Fomento y Desarrollo del Deporte creados por la Ley 19 de 1991.

031 DE 2006 CAMARA
por la cual se dictan normas en materia tributaria se crea el Fondo de Inversiones Sustitutivas de Impuestos con Destino al Sector Rural (ISIS) y se dictan otras disposiciones.

061 DE 2006 CAMARA
por la cual se decretan medidas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

136 DE 2006 CAMARA
por la cual se adiciona el literal “e” al artículo 39 de la Ley 397 de 1997.

159 DE 2006 CAMARA
por la cual se prorroga la vigencia de la Ley Quimbaya (Ley 608-2000) por 20 años.

**SOBRE EL IMPUESTO A LA RENTA
Y COMPLEMENTARIOS**

Artículo 1°. Artículo nuevo
Adiciónese al Proyecto de ley número 039 Cámara el siguiente artículo:
Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidos por extranjeros. La tarifa del impuesto sobre la renta correspondiente a dividendos y participaciones, percibidos por sociedades u otras sociedades extranjeras sin domicilio en el país, por personas naturales extranjeras sin residencia en Colombia y por sucesiones ilíquidas de causantes extranjeros que no eran residentes en Colombia serán las siguientes:

12%	2007
15%	2008
20%	2009
25%	2010 y siguientes

**PROPUESTA DEL ARTICULADO AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 039 CAMARA, 043 SENADO**

por la cual se sustituye el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

SOBRE EL IMPUESTO A LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS

Artículo 1°. Artículo nuevo
Adiciónese al Proyecto de ley número 039 Cámara el siguiente artículo:
Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidos por extranjeros. La tarifa del impuesto sobre la renta correspondiente a dividendos y participaciones, percibidos por sociedades u otras sociedades extranjeras sin domicilio en el país, por personas naturales extranjeras sin residencia en Colombia y por sucesiones ilíquidas de causantes extranjeros que no eran residentes en Colombia serán las siguientes:

12%	2007
15%	2008
20%	2009
25%	2010 y siguientes

Artículo 2°. Artículo Nuevo
Adiciónese al Proyecto de ley número 039 Cámara el siguiente artículo:
Tarifa especial para dividendos o participaciones recibidos por sucursales de sociedades extranjeras. La tarifa del impuesto sobre

la renta aplicable a los dividendos y participaciones que se paguen o abonen en cuenta a sucursales en Colombia de sociedades extranjeras, provenientes de utilidades generadas a partir del año gravable 2003 por la entidad que las distribuye, será la siguiente:

Año Gravable	Tarifa
2007	10%
2008	15%
2009	20%
2010 y siguientes	25%

Artículo 3°. Artículo Nuevo
Adiciónese al Proyecto de ley número 039 Cámara el siguiente artículo:
Artículo 321-1. Tarifa de remesas para utilidades de sucursales a partir del año 2003. A partir del año gravable 2003, la tarifa del impuesto de remesas que se causa sobre las utilidades comerciales de las sucursales de sociedades u otras entidades extranjeras será la siguiente:

10%	2006
15%	2007
20%	2008
25%	2010 y siguientes

Artículo 4°. Modifícase el artículo 49 del Proyecto de ley número 039 Cámara.
El artículo 49 del Proyecto de ley número 039 Cámara quedará así:
Artículo 389. La tarifa general del impuesto a la Renta será la siguiente:

UVT	TARIFA MARGINAL	AÑO
> 1714	32%	2007
> 1714	30%	2008
> 1714	27%	2009
> 1714	25%	2010

Artículo 5°. Elimínense los numerales 3 y 9 del artículo 21 del Proyecto de ley número 039 Cámara.
Artículo 6°. Adicionar un numeral al artículo 50 del Proyecto de ley número 039 Cámara.

El artículo 50 del Proyecto de ley número 039 Cámara quedará así:
Artículo 50. Descuentos Tributarios ...
4. Hasta el 60% de las donaciones que hayan efectuado durante el año gravable a las instituciones de educación superior públicas, aprobadas por el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, que sean entidades sin ánimo de lucro, y a las instituciones oficiales aprobadas por las autoridades educativas competentes dedicadas a la educación formal, que sean entidades sin ánimo de lucro.

Con los recursos obtenidos de tales donaciones las instituciones de educación superior deberán constituir un Fondo Patrimonial, cuyos rendimientos se destinen exclusivamente a financiar las matrículas de estudiantes de bajos ingresos, cuyos padres demuestren que no tienen ingresos superiores a cuatro (4) salarios mínimos mensuales vigentes y a proyectos de educación, ciencia y tecnología.
Con los recursos obtenidos de tales donaciones, las instituciones oficiales y dedicadas a la educación básica formal, deberán constituir un Fondo Patrimonial, cuyos rendimientos se destinen exclusivamente a financiar las matrículas y pensiones de estudiantes de bajos ingresos, cuyos padres demuestren que no tienen ingresos superiores a cuatro (4) salarios mínimos vigentes; a proyectos de educación; a la capacitación del personal docente y administrativo; a la creación y desarrollo de escuelas de Padres de familia y al desarrollo de los objetivos consagrados en sus estatutos.
Este descuento no podrá exceder del treinta por ciento (30%) del impuesto básico de renta y complementarios del respectivo año gravable.

Parágrafo. Los contribuyentes podrán descontar sobre el impuesto a la renta el 60% de las donaciones que hayan efectuado durante el año gravable a asociaciones, corporaciones y fundaciones sin ánimo de lucro que destinen de manera exclusiva, sus recursos a la construcción, adecuación o dotación de escuelas u hospitales, que se encuentren incluidos dentro de los sistemas nacionales, departamentales o municipales de educación, o de salud”.

Artículo 7º. Se adicionará el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

Artículo Nuevo. Forma de Disfrutar de los Beneficios Tributarios. Las personas naturales y jurídicas que disfruten de cualquier beneficio tributario lo harán única y exclusivamente bajo la forma de descuento tributario. Para tal efecto el declarante deberá presentar su declaración de manera normal y se incluirá en un renglón del formulario de la declaración del impuesto de renta con el nombre de Beneficios Tributarios el valor del beneficio al que se ha hecho acreedor de acuerdo a lo dispuesto por la ley.

Artículo 8º. Adiciónese los siguientes numerales al artículo 11 del Proyecto de ley número 039 Cámara.

34. Los fondos de empleados, las cooperativas y precooperativas.

35. Las fundaciones, asociaciones, corporaciones, cuyo objeto social principal sea el desarrollo de las siguientes actividades: deporte, cultura, investigación científica o tecnológica, la protección ambiental o los programas de desarrollo social que sean de interés general.

36. Las empresas editoriales constituidas como personas jurídicas, cuya actividad económica u objetivo social sea exclusivamente la edición de libros, revistas o folletos de carácter científico o cultural y aquellas que se dediquen a la edición de textos escolares, gozarán de la exención de los impuestos sobre la renta y complementarios, y de acuerdo a la Ley 98 de 1993.

Artículo 9º. Modifíquese el numeral 18 del artículo 11 del Proyecto de ley número 039 Cámara.

El numeral 18 del artículo 11 del Proyecto de ley número 039 Cámara quedará así:

Artículo 11. Entidades no Sujetas al Impuesto de Renta....

18. Los fondos de pensiones que administren el sistema público de prima media.

SOBRE EL IMPUESTO A LAS VENTAS

Artículo 10. Modifícase el artículo 82 del Proyecto de ley número 039 Cámara.

El artículo 82 del Proyecto de ley número 039 Cámara quedará así:

Artículo 82 Bienes exentos del impuesto: Los siguientes bienes se hallan exentos de pagar impuesto, se define una tarifa 0% para los mismos. Para tal efecto se utiliza la nomenclatura arancelaria andina vigente.

Partida Arancelaria	Denominación de la mercancía
01.01	Caballos, asnos, mulos y burdéganos, vivos. Excepto los de polo y <i>carrera</i> . (El texto resaltado en cursiva fue derogado por la Ley 6ª de 1992, artículo 140)
01.02	Animales vivos de la especie bovina, incluso los de género búfalo, excluidos los toros de lidia
01.03	Animales vivos de la especie porcina
01.04	Animales vivos de las especies ovinas o caprinas
01.05	Gallos, gallinas, patos, gansos, pavos y pintadas, de las especies domésticas, vivos
01.06	Los demás animales vivos
02.01	Carnes 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

Partida Arancelaria	Denominación de la mercancía
02.05	Carne de animales de las especies caballar, asnal o mular, fresca, refrigerada o congelada
02.06	Despojos comestibles de animales de las especies bovina, porcina, ovina, caprina, caballar, asnal, o mular, frescos, refrigerados o congelados
02.07	Carne y despojos comestibles, de aves de la partida 01.05, frescos, refrigerados o congelados
02.08	Las demás carnes y despojos comestibles frescos, refrigerados o congelados
02.09	Tocino sin partes magras y grasa sin fundir de cerdo o de ave, frescos, refrigerados, congelados, salados o en salmuera, secos o ahumados
02.10	Carnes y despojos comestibles salados o en salmuera, secos o ahumados, harina y polvo comestibles, de carne o de despojos
03.01	Peces vivos
03.05	Pescado seco, salado o en salmuera; pescado ahumado, incluso cocido antes o durante el ahumado; harina de pescado apta para la alimentación humana
03.06	Crustáceos incluso pelados, vivos o muertos, frescos, refrigerados, Congelados, secos, salados o en salmuera; crustáceos sin pelar, cocidos con agua o al vapor, incluso refrigerados, congelados, secos, salados o en salmuera
03.07	Moluscos (incluso separados de sus valvas), frescos (vivos o muertos) refrigerados, congelados, secos, salados o en salmuera; invertebrados acuáticos, excepto los crustáceos y moluscos, vivos, frescos, refrigerados, congelados, secos, salados o en salmuera
04.01	Leche y nata (crema), sin concentrar, azucarar ni edulcorar de otro modo
04.02	Leche y nata (crema), concentradas, azucaradas o edulcoradas de otro modo
04.03	Suero de mantequilla, leche y nata (crema) cuajadas, yogur, kefir y demás leches y natas (cremas), fermentadas o acidificadas, incluso concentrados, azucarados, edulcorados de otro modo o aromatizados, o con fruta o cacao
04.04	Lactosuero, incluso concentrado, azucarado o edulcorado de otro modo; productos constituidos por los componentes naturales de la leche, incluso azucarados o edulcorados de otro modo, no expresados ni comprendidos en otras partidas
04.05	Mantequilla y demás materias grasas de la leche
04.06	Quesos y requesón con o sin proceso de maduración
04.07	Huevos de ave con cáscara, frescos, conservados o cocidos
04.08	Huevos de ave sin cáscara y yemas de huevo, frescos, secos, cocidos con agua o al vapor, moldeados, congelados o conservados de otro modo, incluso azucarados o edulcorados de otro modo
04.09	Miel natural
04.10	Productos comestibles de origen animal no expresados ni comprendidos en otras partidas
05.04	Tripas, vejigas y estómagos de animales (excepto los de pescado) enteros o en trozos
05.10	Ambar gris, castóreo, algalia y almizcle, cantáridas y bilis incluso desecadas, sustancias animales utilizadas para la preparación de productos farmacéuticos, frescas, refrigeradas, congeladas o conservadas provisionalmente de otra forma
05.11	Productos de origen animal no expresados ni comprendidos en otras partidas; animales muertos de los Capítulos 1 o 3, impropios para la alimentación humana. 91.90 Desperdicios de pescado

Partida Arancelaria	Denominación de la mercancía
06.01	Bulbos, cebollas, tubérculos, raíces tuberosas, garras y rizomas en reposo vegetativo, en vegetación o en flor; plantones, plantas y raíces de achicoria, excepto las raíces de la partida 12.12
06.02	Las demás plantas vivas (incluidas sus raíces), esquejes e injertos; blanco de setas
06.03	Flores y capullos, cortados, para ramos o adornos, frescos, secos, blanqueados, teñidos, impregnados o preparados de otra forma
06.04	Follajes, hojas, ramas y demás partes de plantas, sin flores ni capullos, hierbas, musgos y líquenes, para ramos o adornos, frescos, secos, blanqueados, teñidos, impregnados o preparados de otra forma
07.01	Papas (patatas) frescas o refrigeradas
07.02	Tomates frescos o refrigerados
07.03	Cebollas, chalotes, ajos, puerros y demás hortalizas aliaceas, frescos o refrigerados
07.04	Coles, coliflores, coles rizadas, colinabos y productos comestibles similares del género brássica, frescos o refrigerados
07.05	Lechugas (lactuca sátiva) achicorias (comprendida la escarola y la endivia) (cichorium spp.), frescas o refrigeradas
07.06	Zanahorias, nabos, remolachas para ensalada, salsifies, apionabos, rábanos y raíces comestibles similares, frescos o refrigerado
07.07	Pepinos y pepinillos, frescos o refrigerados
07.08	Legumbres incluso desvainadas, frescas o refrigeradas
07.09	Las demás hortalizas frescas o refrigeradas
07.10	Legumbres y hortalizas, cocidas o sin cocer, congeladas
07.11	Legumbres y hortalizas en salmuera o presentadas en aguas sulfurosas o adicionadas de otras sustancias que aseguren provisionalmente su conservación, pero sin estar especialmente preparadas para su consumo inmediato
07.12	Legumbres y hortalizas secas, incluso cortadas en trozos o en rodajas o bien trituradas o pulverizadas, pero sin otra preparación
07.13	Legumbres secas desvainadas, incluso mondadas o partidas
07.14	Raíces de mandioca, de arrurruz, de salep, aguaturmas (patacas), batatas y raíces y tubérculos similares ricos en fécula o en inulina, frescos o secos, incluso troceados o en “pellets”; médula de sagú
08.01	Cocos, nueces del Brasil y nueces de Cajuil (de anacardos o de marañones), frescos o secos, incluso sin cáscara o mondados
08.02	Frutos de cáscara (distintos de los comprendidos en la partida 08.04), frescos o secos, incluso sin cáscara o descortezados
08.03	Bananas o plátanos, frescos o secos
08.04	Dátiles, higos, piñas (ananas), aguacates (paltas), guayabas, mangos y mangostones, frescos o secos
08.05	Agrios, frescos o secos
08.06	Uvas y pasas
08.07	Melones, sandías y papayas frescos
08.08	Manzanas, peras y membrillos, frescos
08.09	Damascos (albaricoques, incluidos los chabacanos), cerezas, melocotones o duraznos (incluidos los griñones y nectarinas), ciruelas y endrinos, frescos
08.10	Los demás frutos frescos

Partida Arancelaria	Denominación de la mercancía
08.11	Frutos sin cocer o cocidos con agua o al vapor, congelados, incluso azucarados o edulcorados de otro modo
08.12	Frutas conservadas provisionalmente (por ejemplo, por medio de gas sulfuroso, o en agua salada, azufrada o adicionada de otras sustancias que aseguren provisionalmente su conservación), pero impropias para el consumo, tal como se presentan
08.13	Frutos secos, excepto los de las partidas 08.01 a 08.06 mezclas de frutos secos o de frutos de cáscara de este capítulo
08.14	Cortezas de agrios, de melones, incluidas las sandías, frescas, congeladas, presentadas en agua salada o sulfurosa o adicionada de otras sustancias para la conservación provisional o bien secas
09.01	Café, incluso tostado o descafeinado; cáscara y cascarrilla de café; sucedáneos de café que contengan café, cualesquiera que sean las proporciones de la mezcla
09.02	Té
09.03	Hierba Mate
09.04	Pimineta (del género “Piper”), pimientos (de los géneros “Capsicum” y pimienta”)
09.05	Vainilla
09.06	Canela y flores de canelero
09.07	Clavo de especia (frutos, clavillos y pedúnculos)
09.08	Nuez moscada, macis, amomos y cardamomos
09.09	Semillas de anís, badiana, hinojo, cilantro, comino, alcaravea y enebro
09.10	Tomillo, laurel, azafrán; las demás especias
10.01	Trigo y morcajo o tranquillón
10.02	Centeno
10.04	Avena
10.05	Maíz
10.06	Arroz
10.07	Sorgo
10.08	Alforfón, mijo y alpiste; los demás cereales
11.01	Harina de trigo y de morcajo o tranquillón
11.02	Las demás harinas de cereales
11.03	Grañones, sémola y “pellets”, de cereales
11.04	Granos de cereales mondados, perlados, partidos, aplastados o en copos, excepto el arroz de la partida 10.06; gérmenes de cereales, enteros, aplastados, en copos o molidos
11.05	Harina, sémolas y copos de patatas
11.06	Harina y sémola de las legumbres secas de la partida 07.13, de sagú o de las raíces o tubérculos de la partida 07.14; harina sémola y polvo de los productos del Capítulo 8
11.07	Malta, incluso tostada
11.08	Almidones y féculas; inulina
11.09	Gluten de trigo, incluso seco
12.01	Habas de soja (soya), incluso quebrantadas
12.02	Cacahuete o maní crudo, incluso sin cáscara o quebrantados
12.03	Copra
12.04	Semilla de lino, incluso quebrantada
12.05	Semilla de nabo o de colza, incluso quebrantada
12.06	Semilla de girasol, incluso quebrantada
12.07	Las demás semillas y frutos oleaginosos, incluso quebrantados
12.08	Harinas de semillas y de frutos oleaginosos, sin desgrasar, excepto la de mostaza

Partida Arancelaria	Denominación de la mercancía	Partida Arancelaria	Denominación de la mercancía
12.09	Semillas, esporas, y frutos para la siembra	17.03	Melazas de la extracción o del refinado del azúcar
12.11	Plantas, partes de plantas, frutos de las especies utilizadas principalmente en perfumería, medicina o en usos insecticidas, parasitcidas y análogos, frescos o secos, incluso cortados, triturados o pulverizados	18.01	Cacao en grano, entero o partido, crudo o tostado
12.12	Algarrobas, algas, remolacha azucarera y caña de azúcar, frescas o secas, incluso pulverizadas; huesos y almendras de frutas y demás productos vegetales (incluidas las raíces de achicoria sin tostar de la variedad cichorium intybus sativum) empleados principalmente en la alimentación humana, no expresados ni comprendidos en otras partidas	18.02	Cáscara, cascarilla, películas y residuos de cacao
12.13	Paja y cascabillo de cereales, en bruto, incluso picados, molidos, prensados o en “pellets”	18.03	Cacao en masa o en panes (pasta de cacao), incluso desgrasado
12.14	Nabos forrajeros, remolachas forrajeras, heno, alfalfa, trébol, esparceta, coles forrajeras, altramuces, vezas y productos forrajeros similares, incluso en “pellets”	18.04	Manteca de cacao, incluida la grasa y el aceite de cacao
14.04	Productos vegetales no expresados ni comprendidos en otras partidas	18.05	Cacao en polvo, sin azúcar
15.01	Manteca de cerdo; las demás grasas de cerdo y grasas de ave, fundidas incluso prensadas o extraídas con disolventes	18.06	Chocolate y otros preparados alimenticios que contengan cacao, excepto gomas de mascar, bombones, confites, caramelos y chocolatinas
15.02	La grasa de animales de las especies bovina, ovina o caprina, en bruto (sebo en rama) (adicionado Ley 223 de 1995, art. 2º)	19.02	Pastas alimenticias, incluso cocidas o rellenas (de carnes o de otras sustancias) o bien preparadas de otra forma, tales como espaguetis, fideos, macarrones, tallarines, lasañas, ñoquis, ravioles o canelones; cuscus, incluso preparados
15.03	Estearina solar, aceite de manteca de cerdo, oleoestearina, y oleomargarina y aceite de sebo, sin emulsionar ni mezclar, ni preparar de otra forma	19.03	Tapioca, incluida la fécula de la patata
15.04	Grasas y aceites, de pescado o de mamíferos marinos, y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente	19.04	Productos a base de cereales obtenidos por insuflado o tostado; “puffed-rice”, “Cornflakes” y análogos
15.06	Las demás grasas y aceites animales, y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente	19.05	Productos de panadería, pastelería o galletería, incluso con cacao; hostias, sellos vacíos del tipo de los usados para medicamentos, obleas, pastas desecadas de harina, almidón o fécula, en hojas y productos similares
15.07	Aceite de soja (soya) y sus fracciones, incluso refinado, pero sin modificar químicamente	20.01	Legumbres, hortalizas y frutos preparados o combinados en vinagre o en ácido acético, con o sin sal, especias, mostaza o azúcar, incluidas las empacadas herméticamente
15.08	Aceite de cacahuete o maní y sus fracciones, incluso refinado, pero sin modificar químicamente	20.02	Tomates preparados o conservados sin vinagre ni ácido acético, incluidos los empacados herméticamente
15.14	Aceites de nabina (nabo), de colza o de mostaza, y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente	20.03	Setas (hongos) y trufas, preparadas o conservadas sin vinagre ni ácido acético, incluidas las empacadas herméticamente
15.15	Las demás grasas y aceites vegetales fijos (incluido el aceite de jojoba), y sus fracciones, incluso refinados, pero sin modificar químicamente	20.04	Las demás legumbres u hortalizas preparadas o conservadas sin vinagre ni ácido acético, congeladas, incluidas las empacadas herméticamente
16.01	Embutidos y productos similares, de carne, de despojos o de sangre; preparaciones alimenticias a base de estos productos.	20.05	Las demás legumbres u hortalizas preparadas o conservadas sin vinagre ni ácido acético, sin congelar, incluidas las empacadas herméticamente
16.02	Las demás preparaciones y conservas de carne, de despojos de sangre	20.06	Frutas, cortezas de frutas, plantas y sus partes, confitadas con azúcar (almibaradas, glaseadas, escarchadas), incluidas las empacadas herméticamente
16.03	Extractos y jugos de carne, de pescado o de crustáceos, de moluscos o de otros invertebrados acuáticos	20.07	Purés y pastas de frutas, compotas, jaleas y mermeladas, obtenidos por cocción, con o sin adición de azúcar, incluidas las empacadas herméticamente
16.04	Preparados y conservas de pescado, incluido el caviar y sus sucedáneos, simplemente cocidos y los obtenidos de otra forma	20.08	Frutas preparadas o conservadas de otra forma, con o sin adición de azúcar o de alcohol, incluidas las empacadas herméticamente.
16.05	Mariscos y demás crustáceos y molusco preparados o conservados, simplemente cocidos y los obtenidos de otra forma	20.09	Jugos de frutas (incluidos los mostos de uvas) o de legumbres y hortalizas, sin fermentar, sin adición de alcohol, con o sin adición de azúcar, en estado natural o no
17.01	Azúcar de caña o de remolacha y sacarosa químicamente pura, en estado sólido	21.01	Extractos o esencias de café, de té o de yerba mate y preparaciones a base de extractos y esencias; achicoria tostada y demás sucedáneos de café tostado y sus extractos
17.02	Los demás azúcares incluidas la lactosa, la maltosa, la glucosa y la fructuosa (Levulosa) químicamente puras, en estado sólido; jarabe de azúcar sin aromatizar ni colorear; sucedáneos de la miel, incluso mezclados con miel natural; azúcar y melaza caramelizados	21.02	Levaduras, (vivas o muertas); los demás microorganismos monocelulares muertos (con exclusión de las vacunas de la partida 30.02); levaduras artificiales (polvos para hornear)
		21.03	Preparaciones para salsas y salsas preparadas; condimentos y sazonzadores, compuestos; harina de mostaza y mostaza preparada

Partida Arancelaria	Denominación de la mercancía
21.04	Preparados para sopas, potajes o caldos; sopas, potajes o caldos preparados; preparaciones alimenticias compuestas homogeneizadas
21.05	Helados, sorbetes y productos similares, aunque hayan sufrido un proceso elemental para su simple conservación o aprovechamiento
21.06	Preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otras partidas; incluido el maíz tostado, la papa frita, la yuca frita y similares
22.01	Agua, incluida el agua mineral natural o artificial y la gasificada, sin azucarar o edulcorar de otro modo ni aromatizar; hielo y nieve
22.07	Alcohol etílico sin desnaturalizar con un grado alcohólico volumétrico
	Igual o superior al 80% volumen (80°); alcohol etílico desnaturalizado de cualquier graduación, siempre y cuando ambos se destinen a la industria farmacéutica
22.09	Vinagre y sus sucedáneos, comestibles
23.01	Harina, polvo y “pellets”, de carne, de despojos, de pescado, o de crustáceos, de moluscos o de otros invertebrados acuáticos, impropios para la alimentación humana; chicharrones
23.02	Salvados, moyuelos y demás residuos del cernido, de la molienda o de otros tratamientos de los cereales o de las leguminosas, incluido en “pellets”
23.03	Residuos de la industria del almidón y residuos similares, pulpa de remolacha, bagazo de caña de azúcar y demás desperdicios de la industria azucarera, heces y desperdicios de cervecería o de destilería, incluso en “pellets”
23.04	Tortas y demás residuos de la extracción del aceite de soya, con exclusión de las borras o heces
23.05	Tortas y demás residuos de la extracción del aceite de maní o cacahuete, con exclusión de las borras o heces.
23.06	Tortas, orujo de aceitunas y demás residuos de la extracción de aceites vegetales, con exclusión de las borras o heces
23.07	Lías o heces de vino; tártaro bruto
23.08	Materias vegetales, desperdicios, residuos y subproductos vegetales, incluso en “pellets”, del tipo de los utilizados para la alimentación de los animales, no expresados ni comprendidos en otras partidas
23.09	Preparaciones del tipo de las utilizadas para la alimentación de los animales
24.01	Tabaco en rama o sin elaborar; desperdicios del tabaco
25.01	Sal (incluidas las de mesa y la desnaturalizada) y cloruro de sodio puro, incluso en disolución acuosa; agua de mar
25.07	Caolín y demás arcillas caolínicas, incluso calcinadas
25.08	Las demás arcillas (excepto las arcillas dilatadas de la partida 68.06), bentonita, andalucita, cianita, silimanita, incluso calcinadas; mullita; tierra de chamota o de dinas
25.17	Cantos y piedras trituradas (incluso tratados térmicamente), gravas, macadam y macadam alquitranado, de los tipos generalmente utilizados para el hormigonado y para la construcción de carreteras, vías férreas u otros balastos; pedernal y guijarros, incluso tratados térmicamente; gránulos y fragmentos (incluso tratados térmicamente) y polvo de las piedras de las partidas 25.15 y 25.16

Partida Arancelaria	Denominación de la mercancía
25.22	Cal ordinaria (viva o apagada)
27.11	Gas natural conducido por tubería y butanos y propanos no mezclados
27.16	Energía eléctrica
29.06	Mentol
29.22	Aminoácidos, sus sales y derivados
29.35	Sulfonamidas
29.36	Provitaminas y vitaminas, naturales o reproducidas por síntesis (incluso los concentrados naturales), así como sus derivados en tanto se utilicen principalmente como vitaminas, mezcladas o no entre sí, incluso en soluciones de cualquier clase
29.37	Hormonas naturales o reproducidas por síntesis; sus derivados utilizados principalmente como hormonas; otros esteroides utilizados principalmente como hormonas
29.41	Antibióticos
30.03	Medicamentos (con exclusión de los productos de las partidas 30.02, 30.05 o 30.06) constituidos por productos mezclados entre sí, preparados para usos terapéuticos o profilácticos, sin dosificar ni acondicionar para la venta al por menor
31.01	Guano y otros abonos naturales de origen animal o vegetal, incluso mezclados entre sí, pero no elaborados químicamente
31.02	Abonos minerales o químicos nitrogenados
31.03	Abonos minerales o químicos fosfatados
31.04	Abonos minerales o químicos potásicos
31.05	Otros abonos; productos de este título que se presenten en tabletas, pastillas y demás formas análogas o en envases de un peso bruto máximo de 10 kilogramos
38.08	Insecticidas, raticidas, fungicidas, herbicidas, inhibidores de germinación y reguladores de crecimiento de las plantas, desinfectantes y productos similares, presentados en formas o envases para la venta al por menor, o como preparaciones o en artículos, tales como cintas, mechas, bujías azufradas y papeles matamoscas
40.11.91.00.00	Neumáticos para tractores o implementos agrícolas. (Adicionado Ley 223/95, art. 2°)
51.01	Lana sin cardar ni peinar
51.05	Lana y pelos (finos u ordinarios), cardados o peinados
52.01	Algodón sin cardar ni peinar
52.03	Algodón cardado o peinado
59.11	Empaques de yute, cáñamo y fique
63.05	Sacos y talegas para envasar: De yute; de cabuya; de algodón; de otras fibras vegetales
70.02	Tubos de vidrio neutro para la industria farmacéutica
70.10	Recipientes de vidrio neutro para la industria farmacéutica; ampollas para suero
82.01	Layas, palas, azadonez, picos, azadas, binaderas, horcas, horquillas, rastrillos y raederas, hachas, hocinos y herramientas similares con filo; guadañas y hoces, cuchillos para heno o para paja, cizallas para setos, cuñas y otras herramientas de mano, agrícolas, hortícolas y forestales
87.13	Sillones de ruedas y demás vehículos para discapacitados, incluso con motor u otro mecanismo de propulsión (Adicionado Ley 223/95, art. 2°)
87.13.10.00.00	Sin mecanismo de propulsión (Adicionado Ley 223/95, art. 2°)

Partida Arancelaria	Denominación de la mercancía
87.13.90.00.00	Los demás. (Adicionado Ley 223/95, art. 2°)
87.14	Partes y accesorios de los vehículos de la partida 87.13. (Adicionado Ley 223/95, art. 2)
87.14.20.00.00	De sillones de ruedas y demás vehículos para discapacitados (Adicionado Ley 223/95, art. 2°)
90.01.40.00.00	Lentes de vidrio para gafas. (Adicionado Ley 223/95, art. 2°)
90.01.50.00.00	Lentes de otras materias para gafas. (Adicionado Ley 223/95, art. 2°)
90.21	Artículos y aparatos de ortopedia, prótesis, incluidas las fajas y bandas médico-quirúrgicas y las muletas; tablillas, férulas y demás artículos y aparatos para fracturas; artículos y aparatos de prótesis; audífonos y demás aparatos que lleve la propia persona, o se le implanten para compensar un defecto o una incapacidad. (Adicionado Ley 223/95, art. 2°)
93.01	Armas de guerra (distintas de las comprendidas en las partidas 93.02 y 93.07)

1. Lápices de escribir y colorear.
2. Los equipos y elementos nacionales o importados que se destinen a la construcción, instalación, montaje y operación de sistemas de control y monitoreo, necesarios para el cumplimiento de las disposiciones, regulaciones y estándares ambientales vigentes, para lo cual deberá acreditarse tal condición ante el Ministerio del Medio Ambiente.
3. El gas propano para uso doméstico.
4. El petróleo crudo destinado a su refinación, el gas natural, los butanos y la gasolina natural.

Y los mismos que corresponden a las partidas:

40.14.10.00.00	48.18.40.00.00.	48.20.20.00.00	49.01
90.01.50.00.00	49.02	56.01.10.00.00	68.15.20.00.00
71.18.90.00.00	96.08.10.00.00		

Está exento del impuesto a las ventas el gas propano licuado o gaseoso para uso doméstico, el gas natural licuado o gaseoso para uso doméstico y la energía eléctrica para uso doméstico

La importación de bienes de que trata el presente artículo estará gravada con la tarifa general del impuesto a las ventas, salvo cuando se trate de los bienes clasificados por las sub-partidas:

27.09.00.00.00	27.16.00.00.00	49.01.10.00.90	49.09.91.00.00
49.01.99.00.90	49.02.10.00.00	49.02.90.00.10	49.02.90.00.90
71.18.90.00.00	93.01.00.00.00 y los bienes contemplados en el párrafo anterior.		

Parágrafo 1°. Los bienes de capital estarán exentos del Impuesto sobre las Ventas, para tal efecto el Ministerio de Comercio Exterior elaborará un listado de estos bienes, con el fin de determinar no solo la exención de los mismos.

Parágrafo 2°. Materias primas exentas para medicamentos, plaguicidas y fertilizantes. Las materias primas químicas con destino a la producción de medicamentos para la salud humana de que tratan las partidas 30.03 y 30.04 del actual Arancel de Aduanas; estarán exentas del impuesto sobre las ventas, para lo cual deberán acreditar tal condición en la forma como lo señale el Gobierno.

Parágrafo 3°. Importaciones exentas del impuesto. Las siguientes importaciones están exentas del impuesto sobre las ventas.

- a) La introducción de materias que van a ser transformadas en desarrollo del plan importación-exportación de que trata la Sección Segunda del Capítulo X del Decreto-ley 444 de 1967;
- b) La introducción de artículos con destino al servicio oficial de la misión y los agentes diplomáticos o consulares extranjeros y de misio-

nes técnicas extranjeras, que se encuentren amparados por privilegios o prerrogativas de acuerdo con disposiciones legales sobre reciprocidad diplomática;

c) Las importaciones de armas y municiones que se hagan para la defensa nacional;

d) La importación de maquinaria pesada para industrias básicas, siempre y cuando dicha maquinaria no se produzca en el país. Se consideran industrias básicas las de minería, hidrocarburos, química pesada, siderurgia, metalurgia extractiva, generación y transmisión de energía eléctrica, y obtención, purificación y conducción de óxido de hidrógeno;

e) Modificado. Artículo 6° de la Ley 223 de 1995. La importación temporal de maquinaria pesada para industrias básicas, siempre y cuando dicha maquinaria no se produzca en el país. Se consideran industrias básicas las de minería, hidrocarburos, química pesada, siderurgia, metalurgia extractiva, generación y transmisión de energía eléctrica y obtención, purificación y conducción de óxido de hidrógeno. El concepto de maquinaria pesada incluye todos los elementos complementarios o accesorios del equipo principal;

f) Adicionado. Artículo 6° de la Ley 223 de 1995. La importación de maquinaria o equipo, siempre y cuando dicha maquinaria o equipo no se produzcan en el país, destinados a reciclar y procesar basuras o desperdicios (la maquinaria comprende lavado, separado, reciclado y extrusión), y los destinados a la depuración o tratamiento de aguas residuales, emisiones atmosféricas o residuos sólidos, para recuperación de los ríos o el saneamiento básico para lograr el mejoramiento del medio ambiente, siempre y cuando hagan parte de un programa que se apruebe por el Ministerio del Medio Ambiente. Cuando se trate de contratos ya celebrados, esta exención deberá reflejarse en un menor valor del contrato. Así mismo, los equipos para el control y monitoreo ambiental, incluidos aquellos para cumplir con los compromisos del protocolo de Montreal”.

* El artículo 20 de la Ley 98 de 1993, señala: “La importación de libros, revistas, folletos o coleccionables seriados de carácter científico o cultural que están incluidos en la posición 49.01 del arancel y los diarios incluidos en la posición 49.02 del mismo arancel estará exenta de todo arancel, impuesto o tributación especial, gravamen para-arancelario, depósito previo, censura o calificación”.

Importaciones de activos por instituciones de educación superior. Los equipos y elementos que importen las instituciones de educación superior, centros de investigación y de altos estudios, debidamente reconocidos y que estén destinados a proyectos de investigación científica o tecnológica aprobados por el Departamento Nacional de Planeación, gozarán de la exención del impuesto sobre las ventas. (Ley 6ª/92, art. 21).

Artículo 11. Adiciónese el siguiente artículo al Proyecto de ley número 039 Cámara.

Artículo 83. Servicios exentos del impuesto sobre las ventas. Se encuentran exentos del impuesto los siguientes servicios:

1. Los servicios médicos, odontológicos, hospitalarios, clínicos y de laboratorio, para la salud humana.
2. El servicio de transporte público, terrestre, fluvial y marítimo de personas en el territorio nacional, y el de transporte público o privado nacional e internacional de carga marítimo, fluvial, terrestre y aéreo. Igualmente, se exceptúan el transporte de gas e hidrocarburos.
3. Los servicios públicos de energía, acueducto y alcantarillado, aseo público, recolección de basuras y gas domiciliario ya sea conducido por tubería o distribuido en cilindros. En el caso del servicio telefónico local, se excluyen del impuesto los primeros doscientos cincuenta (250) impulsos mensuales facturados a los estratos 1 y 2 y el servicio telefónico prestado desde teléfonos públicos.

4. El servicio de arrendamiento de inmuebles, y el arrendamiento de espacios para exposiciones, ferias, y muestras artesanales nacionales, así como para el arrendamiento de espacios para fines artísticos y culturales realizados por entidades sin ánimo de lucro, las cuales deben estar certificadas para tal efecto por el Ministerio de Cultura.

5. Las boletas de entrada a cine, a los eventos deportivos, culturales, incluidos los musicales y de recreación familiar.

6. Los servicios de educación prestados por establecimientos de educación preescolar, primaria, media e intermedia, superior y especial o no formal, reconocidos como tales por el Gobierno, y los servicios de educación prestados por personas naturales a dichos establecimientos. Están excluidos igualmente los siguientes servicios prestados por los establecimientos de educación a que se refiere el presente numeral: restaurante, cafetería y transporte, así como los que se presten en desarrollo de las Leyes 30 de 1992 y 115 de 1994.

7. Los planes de salud del sistema general de seguridad social en salud, expedidos por las entidades autorizadas legalmente por la Superintendencia Nacional de Salud, los servicios prestados por las administradoras dentro del régimen de ahorro individual con solidaridad, y de prima media con prestación definida, los servicios prestados por las Administradoras de Riesgos Profesionales y los servicios de seguros y reaseguros, para invalidez y sobrevivientes, contemplados dentro del régimen de ahorro individual con solidaridad, a que se refiere el artículo 135 de la Ley 100 de 1993.

8. Los servicios de clubes sociales o deportivos de trabajadores y de pensionados. (Frase adicionada Ley 633/00 art. 123).

9. El almacenamiento de productos agrícolas por almacenes generales de depósito.

10. Los siguientes servicios, siempre que se destinen a la adecuación de tierras, a la producción agropecuaria y pesquera y a la comercialización de los respectivos productos:

- a) El riego de terrenos dedicados a la explotación agropecuaria;
- b) El diseño de sistemas de riego, su instalación, construcción, operación, administración y conservación;
- c) La construcción de reservorios para la actividad agropecuaria;
- d) La preparación y limpieza de terrenos de siembra;
- e) El control de plagas, enfermedades y malezas, incluida la fumigación aérea y terrestre de sembradíos;
- f) El corte y la recolección mecanizada de productos agropecuarios;
- g) El desmote de algodón, la trilla y el secamiento de productos agrícolas;
- h) La selección, clasificación y el empaque de productos agropecuarios sin procesamiento industrial;
- i) La asistencia técnica en el sector agropecuario;
- j) La captura, procesamiento y comercialización de productos pesqueros;
- k) La captura y comercialización de productos pesqueros realizados mediante procedimientos de pesca artesanal;
- l) El pesaje y el alquiler de corrales en ferias de ganado mayor y menor;
- m) La siembra;
- n) La construcción de drenajes para la agricultura;
- o) La construcción de estanques para la piscicultura;
- p) Los programas de sanidad animal;
- q) La perforación de pozos profundos para la extracción de agua;
- r) Los usuarios de los servicios excluidos por el presente numeral deberán expedir una certificación a quien preste el servicio, en donde conste la destinación, el valor y el nombre e identificación del mismo.

Quien preste el servicio deberá conservar dicha certificación durante el plazo señalado en el artículo 632 del Estatuto Tributario, la cual servirá como soporte para la exclusión de los servicios.

11. Los servicios funerarios, los de cremación inhumación y exhumación de cadáveres, alquiler y mantenimiento de tumbas y mausoleos.

Parágrafo. En los casos de trabajos de fabricación, elaboración o construcción de bienes corporales muebles, realizados por encargo de terceros, incluidos los destinados a convertirse en inmuebles por accesión, con o sin aporte de materias primas, ya sea que supongan la obtención del producto final o constituyan una etapa de su fabricación, elaboración, construcción o puesta en condiciones de utilización, la tarifa aplicable es la que corresponda al bien que resulte de la prestación del servicio. (Artículo modificado Ley 488/98, Art. 48) artículo 100 de la Ley 21 de 1992 artículo 135, inciso 3° de la Ley 100 de 1993.

Artículo 12. El artículo 74 del Proyecto de ley número 039 Cámara quedará de la siguiente manera:

Artículo 468. Tarifa General del Impuesto sobre las ventas. La tarifa general del impuesto sobre las ventas será del 16% para el año 2007. A partir del 1° de enero de 2008 la tarifa general será del 15%, a partir del 1° de enero de 2009 esta será del 14%, a partir del 1° de enero del 2010 será del 12%.

SOBRE EL IMPUESTO AL CONSUMO SuntuARIO

Artículo 13. Artículo Nuevo. Adiciónese un capítulo sobre el Impuesto al Consumo Suntuario al Proyecto de ley número 039 Cámara.

Artículo 14. Concepto. Créase un impuesto al consumo suntuario, diferente al que cubre a los bienes susceptibles de ser gravados con el impuesto a las ventas. Harán parte de la base gravable de este impuesto, los artículos cuyas tasas marginales del impuesto a las Ventas sean superiores a 31 de diciembre de 2006 a la tarifa general del 16%.

Parágrafo. Los artículos gravados con el Impuesto al consumo suntuario, estarán además sometidos al gravamen del Impuesto al Valor Agregado a su tarifa general.

Artículo 15. Artículo Nuevo. Base Gravable. La base gravable del impuesto la constituye el precio al consumidor.

Artículo 16. Artículo Nuevo. Hecho Generador. El hecho generador lo constituye:

1. La venta o transferencia a cualquier título de los bienes corporales muebles y los activos fijos como automotores, aerodinos y demás activos fijos que se vendan habitualmente a nombre y por cuenta de terceros, dentro del territorio nacional sujetos al impuesto de acuerdo a lo establecido al artículo 14 de la presente ley.

2. La prestación de los servicios a título gratuito u oneroso en el territorio nacional sujetos a dicho impuesto de acuerdo a lo establecido en el artículo 14 de la presente ley.

Artículo 17. Artículo Nuevo. Sujeto Pasivo. El sujeto pasivo son quienes adquieran los bienes y/o servicios sujetos al gravamen, los cuales están previstos en el artículo 14 de la presente ley.

Artículo 18. Artículo Nuevo. Sujeto Activo. El sujeto activo del impuesto son los mismos que están definidos para el Impuesto Sobre las Ventas.

Artículo 19. Artículo Nuevo. Tarifas del Impuesto al Consumo: Las tarifas para el impuesto al consumo suntuario serán: 25% para posiciones arancelarias y servicios a que se refiere el artículo 44 de la presente ley, 35% para las posiciones arancelarias a que se refiere el artículo 45 de la presente ley y 50% para las posiciones arancelarias a las que hace referencia el artículo 46 de la presente ley.

Artículo 20. Artículo Nuevo. Bienes y servicios sometidos a la tarifa del 25%. A la tarifa del 20% quedarán gravadas las siguientes posiciones arancelarias.

18.06.31.00.00	Chocolates rellenos.
33.03.00.00.00	Perfumes y aguas de tocador.
33.04	Preparaciones de belleza, maquillaje y para el cuidado de la piel, excepto los medicamentos incluidas las preparaciones antisolares y las bronceadoras; preparaciones para manicuras o pedicuros.
33.05	Preparaciones capilares.
43.02	Peletería curtida o adobada, incluso ensambladas en napas, trapecios, cuadrados, cruces o presentaciones análogas; sus desperdicios y retales sin cocer.
43.04.00.00.00	Peletería facticia o artificial y artículos de peletería facticia o artificial.
57.01.10.00.00	Alfombras de nudo de materia textil, incluso confeccionadas de lana o pelo fino.
57.02	Alfombras y demás revestimientos para el suelo de lana o pelo fino, incluidas las alfombras llamadas “kelim” o “kilim”, “schumacks” o “soumak”, “karamanie” y alfombras similares tejidas a mano.
57.03.10.00.00	Alfombras y demás revestimiento para suelo de lana o pelo fino
69.13	Estatuillas y demás artículos para adorno, de cerámica.
69.14	Las demás manufacturas de cerámica.
70.13	Artículos de vidrio para servicio de mesa, cocina, tocador, oficina, para adorno de interiores o usos similares, excepto los de las partidas 70.10 o 70.18
70.18	Cuentas de vidrio, imitaciones de perlas, de piedras preciosas o semipreciosas y artículos similares de abalorio y sus manufacturas, excepto la bisutería; ojos de vidrio, excepto los de prótesis, statuillas y demás artículos de adorno, de vidrio trabajado al soplete (vidrio ahilado), excepto la bisutería, micro esferas de vidrio con un diámetro inferior o igual a 1 mm.
71.01	Perlas finas, en bruto o trabajadas, sin engarzar o montar, incluso enfiladas para facilitar el transporte.
71.02	Diamantes, incluso trabajados, sin montar ni engarzar.
71.03	Piedras preciosas (excepto los diamantes) o semipreciosas, naturales, incluso trabajadas o clasificadas, sin ensartar, montar, ni engarzar; piedras preciosas (excepto los diamantes) o semipreciosas, naturales, sin clasificar, ensartadas temporalmente para facilitar el transporte.
71.04	Piedras preciosas o semipreciosas, sintéticas o reconstituidas, incluso trabajadas o clasificadas, sin ensartar, montar, ni engarzar; piedras preciosas o semipreciosas, sintéticas o reconstituidas, sin clasificar, ensartadas temporalmente para facilitar el transporte.
71.05	Polvo de piedras preciosas o semipreciosas, naturales o sintéticas.
71.13	Artículos de joyería y sus partes, de metal precioso o de chapado de metal precioso (plaqué).
71.14	Artículos de orfebrería y sus partes, de metal precioso o de chapado de metal precioso (plaqué).
71.15	Las demás manufacturas de metal precioso o de chapado de metal precioso (plaqué).
71.16	Manufacturas de perlas finas (naturales) o cultivadas, de piedras preciosas o semipreciosas (naturales, sintéticas o reconstituidas).
71.17	Bisutería.

71.18.10.00.00	Monedas sin curso legal.
91.01	Relojes de pulsera, bolsillo y similares (incluidos los contadores de tiempo de los mismos tipos), con caja de metal precioso o chapado de metal precioso (plaqué).
95.04	Artículos para juegos de sociedad (incluidos los juegos con motor o mecanismos, billares, mesas especiales para juego de casino y juegos de bolos automáticos (“bowlings”), y los video juegos).
96.14	Pipas (incluidas las cazoletas), boquillas para cigarros (puros) o cigarrillos y sus partes.

Servicios.

De clubes sociales (diferentes de trabajadores y pensionados).

De medicina estética y/o cosmética

De carácter estético y/o de belleza (Diferentes de los relacionados con el ejercicio físico).

Artículo 21. Artículo Nuevo. Bienes y Servicios Sometidos a la Tarifa del 35%. A la tarifa del 35% quedarán gravadas las siguientes posiciones arancelarias:

01.01	Caballos para equitación, polo y de paso fino
01.01.90.11.00	Caballos para carreras
01.02.90.10.00	Toros para lidia
03.01.10.00.00	Peces ornamentales
03.06	Langostas, langostinos, bogavantes, cangrejos.

Además las posiciones 87.02, 87.03 y 87.04. Así como las motocicletas y motos importadas, los camperos importados cuyo valor FOB sea superior a treinta mil (30.000) dólares norteamericanos, los chasis cabinados de la partida 87.04, los chasis con motor de la partida 87.06, las carrocerías incluidas las cabinas de la partida 87.07 siempre y cuando unas y otras se destinen a los vehículos automóviles sometidos a la tarifa del 35%; igualmente los aerodinos que funcionan sin máquina propulsora de la partida 88.01 y los aerodinos de servicio privado. Asimismo los que están definidos en el artículo 473 del Estatuto Tributario.

Artículo 22. Artículo Nuevo. Bienes y servicios Sometidos a la Tarifa del 50%. A la tarifa del 50% quedarán gravados los barcos importados de recreo y de deporte de la partida 89.03, y los vehículos automóviles para uso particular, cuyo valor FOB sea igual o superior a cuarenta mil (40.000) dólares de Norteamérica.

SOBRE IMPUESTOS TERRITORIALES

Artículo 23. El artículo 4º de la Ley 44 de 1990 quedará así:

“Artículo 4º. Tarifa del impuesto. *La tarifa del Impuesto Predial Unificado, a que se refiere la presente ley, será fijada por los respectivos concejos y oscilará entre el 6 y el 8 por mil del respectivo avalúo.*

Parágrafo. *A la vivienda popular se le aplicará una tarifa mínima la cual no podrá ser menor al 3 por mil del respectivo avalúo.*

Las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados teniendo en cuenta lo estatuido por la Ley 9ª de 1989, y a los urbanizados no edificados, *oscilarán entre 20 y 33 por mil.*

Artículo 24. El artículo 4º de la Ley 44 de 1990 quedará así:

A partir de la expedición de la presente Ley, se aplicara una tarifa única y progresiva a todos los predios rurales, de acuerdo a la siguiente tabla:

RANGO	RANGO DE AREA	TASA POR MIL
1	Menores de 1 ha.	1
2	De 1 a 3 has.	4
3	De 3 a 5 has.	5
4	De 5 a 10 has.	6
5	De 10 a 15 has.	7

RANGO	RANGO DE AREA	TASA POR MIL
6	De 15 a 20 has.	7
7	De 20 a 50 has.	7
8	De 50 a 100 has.	7
9	De 100 a 200 has.	7
10	De 200 a 500 has.	7
11	De 500 a 1000 has.	7
12	De 1000 a 2000 has.	7
13	Mas de 2000 has.	7
14	Condominios	7
15	Propiedad Horizontal	6

Artículo 25. Artículo Nuevo. Los municipios cobrarán una tasa del impuesto predial, equivalente al 5 por mil sobre el avalúo catastral o el autoavalúo a predios rurales con un área igual o superior a 300 hectáreas, cuyo titular sea una misma persona, o cuando la suma de las propiedades de un mismo titular iguale o excedan las 300 hectáreas.

Artículo 26. Adiciónase el siguiente parágrafo al artículo 4° de la Ley 44 de 1990:

Parágrafo. A partir de la expedición de la presente ley, autorizase a los municipios a cobrar una sobretasa equivalente al 50 % de la tarifa normal vigente a aquellos predios que, previamente identificados por la autoridad competente como de vocación forestal, estén dedicados a otras actividades diferentes a la forestal.

Artículo 27. Modificación de las Bases Gravables del Impuesto de Industria y Comercio para las entidades del Sector Financiero. Los bancos, corporaciones financieras, almacenes generales de depósito, las compañías de seguros de vida, compañías de seguros generales, compañías reaseguradoras, compañías de financiamiento comercial, sociedades de capitalización y demás establecimientos de crédito que defina como tal la Superintendencia Bancaria e instituciones financieras reconocidas por la ley, tributarán sobre los ingresos operacionales definidos en el Plan Unico de Cuentas del Sector Financiero.

Parágrafo. Las personas jurídicas sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria no definidas o reconocidas por esta o por la ley, como establecimientos de créditos o instituciones financieras, pagarán el impuesto de industria y comercio conforme a las reglas generales que regulan dicho impuesto.

Artículo 28. Eliminación del Impuesto a los Pobres. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley quedarán sin vigencia las disposiciones contenidas en el artículo 17 de la Ley 72 de 1926.

OTRAS DISPOSICIONES

Artículo 29. Fondo Para la Recuperación de la Infraestructura Hospitalaria Pública (FRIH). Créese el Fondo Para la Recuperación de la Infraestructura Hospitalaria Pública (FRIH) con el fin de financiar la recuperación de la infraestructura hospitalaria pública, asumir los pasivos pensionales y salariales del personal a cargo de estos hospitales y su puesta en funcionamiento a la comunidad. Dicho fondo tendrá autonomía presupuestal y su administración estará a cargo del Ministerio de la Protección Social.

Los recursos que financien dicho fondo se aplicarán de manera **única y exclusiva** en la recuperación de la red hospitalaria pública, la asunción de pasivos pensionales y salariales de la planta actual de personal y la puesta en funcionamiento de dichas instituciones a la comunidad.

Artículo 30. Por cada kilovatio hora comercializado por las empresas comercializadoras de energía, el administrador del sistema de intercambios comerciales (ASIC) recaudará cinco pesos (\$5.00) moneda corriente, con destino al FRIH (Fondo Para la Recuperación de la Infraestructura Hospitalaria Pública), Este valor será pagado por los agentes comercializadores de energía y tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2010, se indexará anualmente con el índice de precios al productor (IPP) calculado por el Banco de la República. La Comisión de Regu-

lación de Energía y Gas (CREG) adoptará los ajustes necesarios a la regulación vigente para hacer cumplir este artículo.

Artículo 31. Proposición.

Dese primer debate a la presente ponencia sobre el Proyecto de ley número 039 Cámara, 043 Senado, *por la cual se sustituye el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.*

Atentamente

Wilson Alfonso Borja Díaz,
Representante a la Cámara por Bogotá,
Comisión Tercera de Asuntos Económicos.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 039 DE 2006 CAMARA, 043 DE 2006 SENADO

por la cual se modifica el Estatuto Tributario de los Impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, acumulado con los Proyectos de ley números 003 de 2006 Cámara, por la cual se modifica el parágrafo 2° del artículo 35 de la Ley 788 de 2002 para fortalecer los fondos municipales de fomento y desarrollo del deporte creados por la Ley 19 de 1991; 031 de 2006 Cámara, por la cual se dictan normas en materia tributaria, se crea el Fondo de Inversiones Sustitutivas de Impuestos con destino al Sector Rural (ISIS) y se dictan otras disposiciones; 061 de 2006 Cámara, por la cual se decretan medidas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones; 136 Cámara de 2006, por la cual se adiciona el literal “e” al artículo 39 de la Ley 397 de 1997”; 159 Cámara 2006, por la cual se prorroga la vigencia de la ley Quimbaya (Ley 608 de 2000) por 20 años.

Bogotá, D. C., noviembre 7 de 2006

Doctores
BERNARDO MIGUEL ELIAS
ERIK JULIO MORRIS
ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
EFRAIN CEPEDA SANABRIA

Presidentes
Comisiones Tercera y Cuarta
Cámara de Representantes
Senado de la República
E. S. D.

Ref. Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 039 de 2006 Cámara, 043 de 2006 Senado, *por la cual se sustituye el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.*

Honorables Presidentes:

En cumplimiento de la honrosa designación que las mesas directivas de las Comisiones Tercera y Cuarta de la Cámara de Representantes y del Senado de la República nos hicieran, de la manera más atenta, por medio del presente escrito y dentro del término establecido para el efecto, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de la referencia, de origen gubernamental.

Introducción

El 28 de julio último, el Gobierno Nacional sometió a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley mediante el cual se pretende sustituir integralmente el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

El proyecto en mención plantea la decisión del Gobierno Nacional de reformar la estructura impositiva, basado no solamente en la necesidad de satisfacer el financiamiento del Estado, sino con el fin de eli-

minar la complejidad de la materia tributaria que resulta costosa y que genera inequidad e ineficiencia.

La propuesta que el Gobierno Nacional sometió a consideración del Legislativo se sustentó en la defensa de cuatro principios sustantivos como son los de equidad, competitividad, simplicidad y sostenibilidad.

Los principios expuestos se reflejan en la propuesta de introducir modificaciones sustanciales a las disposiciones vigentes no solo en materia de los impuestos nacionales, sino también a las de procedimiento.

De manera sucinta, las propuestas gubernamentales son las siguientes:

En Impuesto sobre la Renta.

1. Reducción gradual de la tarifa para sociedades hasta alcanzar el 32%.

2. Eliminación de beneficios o tratamientos especiales, tales como ingresos no gravables, deducciones especiales, rentas exentas y descuentos tributarios.

3. Sustitución de los sistemas de depreciación, amortización y agotamiento para una deducción del 100% por la adquisición de activos fijos tangibles y software.

4. Implantación de dos tarifas marginales en el impuesto de renta personal para asalariados, sobre la fracción de los salarios superiores a 7 salarios mínimos legales.

En Impuesto sobre las Ventas.

1. Unificación de tarifas superiores a la general en el 25%, con excepción de la telefonía celular cuya tarifa será del 20%.

2. Gravar con la tarifa general los bienes y servicios actualmente gravados al 10%.

3. Unificación en el 10% para todas las tarifas inferiores a este porcentaje.

4. Ampliación de la base gravable del IVA, sometiendo a la tarifa del 10% algunos bienes y servicios que hoy se encuentran excluidos o exentos del gravamen.

5. Establecimiento de una política compensatoria para los hogares que integran los niveles 1 y 2 del Sisbén (aproximadamente 5 millones), derivada de la ampliación de la base gravable del IVA.

En otros impuestos:

1. Eliminación de los impuestos de timbre, patrimonio y remesas.

2. Establecimiento permanente de la tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros en el 4 por mil.

Con el fin de analizar el articulado del proyecto radicado por el Gobierno Nacional, las Comisiones de Ponentes designados para el estudio del mismo programaron reuniones informativas con las bancadas del Congreso y con el Gobierno, de las cuales surgieron diferencias conceptuales y de tratamiento fiscal para los diferentes sectores económicos del país, lo que simultáneamente conllevó a que el Gobierno determinará para cada caso, el impacto fiscal por la variación de la propuesta.

El Gobierno Nacional y el Congreso de la República, caso especial los ponentes de la Reforma Tributaria han recibido múltiples solicitudes de mantener las excepciones tributarias, esto es, los regímenes especiales; especialmente las organizaciones gremiales han desplegado todo sus esfuerzos y capacidad de presión para no perder sus privilegios.

Las mismas Comisiones de Ponentes plantearon la necesidad de socializar el proyecto de reforma, dado que se considera una modificación integral y estructural del sistema tributario nacional. Por tal razón se realizaron cuatro (4) foros en las principales capitales del país, en los cuales intervinieron representantes de todos los gremios y sectores de la economía.

Ante esta situación la mayoría de los ponentes optaron por no proponer una reforma estructural del Estatuto Tributario y se decidieron por mantener la mayoría de los beneficios al sector empresarial y hacer

algunos cambios al actual Estatuto Tributario especialmente en lo relacionado con el Impuesto al Valor Agregado, IVA, incluir el impuesto al patrimonio, mantener en 4% el Gravamen a los Movimientos Financieros, etc.

En definitiva quedaría una pequeña Reforma Tributaria más, que obliga hacia el futuro nuevamente a seguir presentando Reformas Tributarias de coyuntura y de urgencia ante las necesidades del Gobierno Nacional de financiar su déficit fiscal.

Ante esta situación, como Coordinador Ponente de la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes me aparto de la Ponencia General y presento a consideración de las Comisiones Económicas del Congreso de la República y del país en general, una ponencia independiente, donde recojo la filosofía y el propósito general del Gobierno Nacional de hacer una verdadera Reforma Estructural como lo viene reclamando el país. Me parece que no se debe claudicar en el intento, mucho menos el Gobierno Nacional que ha buena hora presentó una iniciativa seria y de alto contenido macroeconómico y tributario, que si bien es cierto se deben tener en cuenta algunos sectores o actividades especiales de acuerdo a situaciones excepcionales y temporales, no se puede echar por la borda la intención de tener un Régimen Tributario, que cumpla con los objetivos de simplicidad, equidad, competitividad y sostenibilidad fiscal.

Por eso, la ponencia que pongo a consideración del Congreso está fundamentada en el Proyecto original presentado por el señor Ministro de Hacienda, con algunos cambios en ciertas excepciones, como en el caso de las rentas de los asalariados, mantener el 4 por mil a los Gravámenes Financieros, acoger las tarifas del IVA, propuestas, igualmente la devolución a los hogares de los niveles 1 y 2 del Sisbén, pero igualmente creando un Fondo de Equidad Social que se fortalece con un uno (1%) de la renta que es deducible y aumentando los descuentos laborales también en un 1%, para agregar por parafiscalidad un 1,5% a este mismo Fondo. Con lo cual IVA no solo será devuelto a los estratos bajos, sino que también serán incrementados sustancialmente.

En el caso del impuesto de Renta se mantiene en un 35% pero con un uno (1%) para el Fondo de Equidad Social y un 2% para inversión en Empresas Sociedades Anónimas del sector agropecuario, agroindustrial, agroforestal o forestal. Con lo que quedaría en un 33% real.

Con esta ponencia se entraría a discutir en el Congreso cada uno de los incentivos y dependiendo del análisis se buscaría en qué sectores son efectivamente necesarias las compensaciones y por qué tiempo, y se implementarían especialmente con el compromiso de reinvertir las mismas, de manera que genere crecimiento económico y aumento del empleo. Claro sin perder la filosofía de hacer una Reforma Tributaria estructural y teniendo en cuenta que lo aconsejable técnicamente es la no aprobación de incentivos tributarios.

La posición asumida está fundamentada en los siguientes documentos:

1. Exposición de motivos del Proyecto de Reforma Tributaria presentado por el Ministro de Hacienda

“El Gobierno Nacional presenta para a consideración del honorable Congreso de la República una propuesta para reformar profundamente el ordenamiento tributario colombiano.

De tiempo atrás, y desde diversos frente, el país viene reclamando una iniciativa de esta naturaleza. Durante muchos años, Colombia ejerció un visible liderazgo en materia tributaria en el contexto latinoamericano. Este liderazgo se perdió por completo a lo largo de los años noventa y durante lo corrido de la actual década”.

...

“Hoy día, el Estatuto vigente refleja la decisión de ir reformando la estructura impositiva con base más en las necesidades de financiamiento que cada año dominaban el debate fiscal, que en una reflexión integrada sobre la estructura del mismo. Por ello, Colombia adolece de una complejidad en materia tributaria que resulta costosa y que genera inequidad e ineficiencia.

La propuesta que el Gobierno Nacional somete a consideración del Legislativo está anclada conceptualmente en la defensa de cuatro principios sustantivos que la organizan:

- Equidad
- Competitividad
- Simplicidad
- Sostenibilidad.

En cada uno de estos principios organizadores el Estatuto actual presenta limitaciones y problemas de fondo. Estas limitaciones han sido materia de reflexión y de preocupación por parte de analistas y académicos tanto nacionales como internacionales, diversos congresistas y numerosos funcionarios a lo largo de los años”.

...

“En los siguientes apartes se buscará demostrar el respeto de esta reforma a la Constitución Política superando las discusiones constitucionales mencionadas, para concluir que se puede alcanzar la justicia tributaria mediante la aplicación, a las medidas tributarias en este proyecto de ley incorporadas, de criterios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad.

Discusiones constitucionales tradicionales y su superación de nuestra Constitución Política se desprende la existencia de los principios constitucionales de legalidad, equidad e igualdad, progresividad, eficiencia e irretroactividad que rigen el sistema tributario colombiano.

A continuación se expondrá en qué consisten los principios constitucionales tributarios así como la demostración de que el sistema tributario estructural e integral propuesto en el presente proyecto no los desconoce siguiendo la línea jurisprudencia constitucional por la cual: *“Estos principios constituyen los parámetros para determinar la legitimidad del sistema tributario y, como ha tenido oportunidad de precisar esta Corporación, se predicen del sistema en su conjunto y no de un impuesto en particular”*.

1. Principio constitucional de legalidad.

En virtud de este principio constitucional la obligación de pagar tributos tiene como fuente única la ley. Su consagración constitucional debe entenderse al hacer una lectura armónica, entre otros, de los artículos 18, 150 numerales 11 y 129, 300 numeral 410, 313 numeral 411, y 33812 de la Constitución Política.

De esta manera para la creación o modificación de tributos debe existir la expresión de la voluntad legítimamente constituida manifestada de manera solemne a través de una ley.

2. Principio constitucional tributario de equidad e igualdad.

En primer lugar, y siguiendo a A. Lewin, es importante precisar que la jurisprudencia constitucional tributaria colombiana trata indistintamente los principios de equidad e igualdad en la gran mayoría de sus sentencias. El primero de estos, equidad, se encuentra consagrado expresamente para el sistema tributario en el artículo 363 de nuestra Constitución mientras que el segundo, el de igualdad, se consagra de manera general en el artículo 13.

3. Principio constitucional de progresividad.

De los principios de igualdad y equidad (en especial, la vertical) se deduce a su vez el principio de progresividad que nuestra Constitución consagra expresamente en el artículo 36319, el cual se apoya en la capacidad de pago del contribuyente 20 y permite, al mismo tiempo, otorgar un tratamiento diferencial a las personas de escasos recursos en relación con los contribuyentes de mayores ingresos y, en consecuencia, obliga a que los segundos aporten más recursos al Estado por la mayor carga tributaria a la que están obligados.

4. Principio constitucional de eficiencia

Para el doctor Alfredo Lewin no existe en la doctrina un concepto único acerca de la eficiencia como principio aunque de manera general se entiende como aquel ideal por el cual los impuestos deben recaudar-

se al menor costo posible tanto para el Estado como para el contribuyente. De esta manera, el costo de administración del tributo no puede ser desproporcionado con su producto final ni ser una carga engorrosa para los particulares. En síntesis, la organización de los tributos debe ser sencilla.

En la misma línea, la Corte Constitucional ha expuesto que el principio de eficiencia tributaria supone que la imposición de impuestos debe atender a los *“objetivos de interés general que busca la tributación y que consiste en concebir el sistema normativo pertinente en medio idóneo para que los impuestos cumplan su cometido esencial con los menores esfuerzos y los mayores rendimientos (...)”*.

En conclusión, el principio de eficiencia, que en un primer sentido resulta ser un presupuesto de carácter técnico del sistema tributario dirigido a lograr el mayor recaudo de tributos con un menor costo de operación, se valora como un principio tributario que guía al legislador para conseguir que la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente.

5. Principio de la irretroactividad.

El principio de irretroactividad de la ley tributaria está consagrado expresamente en el inciso tercero del artículo 33825 y en el segundo inciso artículo 36326 de la Constitución Política.

El principio de irretroactividad de la ley significa que esta no puede tener efectos hacia el pasado, es decir con anterioridad a su vigencia, salvo que se trate de garantizar el principio de favorabilidad 27. El principio de irretroactividad tiene como objetivo la preservación del orden público y plasmar la seguridad y estabilidad jurídica.

De otra parte, la Corte también ha definido la esencia del principio de irretroactividad de la ley tributaria en términos de la imposibilidad de señalar consecuencias jurídicas a actos, hechos o situaciones que ya se han consolidado jurídicamente, salvo que la ley sea más favorable 29. Así, la Corte Constitucional ha manifestado que *“las leyes tributarias no son retroactivas, de manera que los efectos producidos por la ley tributaria en el pasado debe respetarlos la ley nueva, es decir, que las situaciones jurídicas consolidadas no pueden ser desconocidas por la ley derogatoria, porque la conducta del contribuyente se adecuó a lo previsto en la norma vigente para el periodo fiscal respectivo y de acuerdo con las exigencias allí impuestas”*.

CONCLUSIONES

A lo largo de los últimos 15 años, se ha logrado incrementar la tasa de tributación, conforme con los requerimientos de bienes públicos, gasto social e infraestructura de la sociedad colombiana. Sin embargo, este incremento en la tributación se ha realizado a costa del deterioro del diseño de la estructura tributaria. Estos hechos ya comienzan a tener importantes efectos en el crecimiento económico y en el bienestar de la población.

En este contexto, el Gobierno Nacional pone a consideración del honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley que reglamenta integralmente los impuestos nacionales administrados por la DIAN e implica la derogatoria de las normas contenidas en el Estatuto Tributario vigente actualmente y las normas relativas a la misma materia contenidas en disposiciones legales no incorporadas al mismo, incorporando por primera vez en los últimos veinte años, un cambio estructural e integral del sistema tributario en el país. En su elaboración el Gobierno Nacional ha tenido en cuenta los principios de equidad, competitividad, simplicidad y sostenibilidad, que son plenamente consistentes con los postulados Constitucionales y con los objetivos de política fiscal y crecimiento económico del Ejecutivo.

El objetivo de equidad es central en el proyecto dados los preceptos Constitucionales de Equidad, Igualdad y Progresividad y los objetivos gubernamentales de reducción de la pobreza. Este proyecto de Ley implica una fuerte progresividad del sistema tributario que es consistente con el principio de equidad vertical, en la medida en que los ciudadanos con mayores ingresos aportaran una proporción más alta del mismo a

través del sistema impositivo. Así mismo, la eliminación de tratamientos preferenciales avanza en el camino de tener una mayor equidad horizontal y sectorial. Es importante anotar que el actual proyecto no genera mayores tributos para los colombianos más pobres, lo que refuerza su carácter progresivo.

En el caso de la simplicidad, las modificaciones al tratamiento de la inversión, así como la eliminación de tratamientos preferenciales, la ampliación de las bases gravables, la reducción en el número de tarifas y los cambios procedimentales redundarán en un Estatuto Tributario más sencillo y transparente. Esto sin duda disminuirá los costos para el sector privado de cumplir con sus deberes con el Estado y, aún más importante, permitirán reducir la evasión y elusión fiscal.

El nuevo diseño tributario mantiene los niveles de recaudo actual sosteniendo el esfuerzo que se ha realizado en este frente en los últimos 15 años. Mantener estos niveles de recaudo es un elemento necesario para cumplir con los requerimientos de gasto público a la vez que se asegura la sostenibilidad de la política fiscal, lo que es un factor decisivo en el desempeño macroeconómico, como lo muestra nuestra experiencia reciente.

Desde el punto de vista de la Competitividad, el paquete de medidas a favor de la inversión productiva pone al país acorde con las nuevas tendencias internacionales que reconocen el beneficio social de incentivar proyectos productivos dentro de las fronteras nacionales. Este camino es el único que le permitirá a la sociedad colombiana utilizar sus potencialidades, alcanzando niveles más altos de crecimiento económico y mayor bienestar para sus habitantes”.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION

ARCHIVOS DE MACROECONOMIA

INCIDENCIA FISCAL DE LOS INCENTIVOS TRIBUTARIOS

DOCUMENTO 140

Noviembre 27 de 2000

“Los incentivos tributarios han sido tradicionalmente empleados como herramienta de la política pública con el fin de corregir o reducir las imperfecciones del mercado. Sin embargo, en la literatura internacional existe un amplio debate sobre si estos pueden o no cumplir con su objetivo. En este trabajo, se propone una metodología para evaluar las propuestas de los incentivos tributarios a través de diferentes criterios, que son resultado de una simulación de un Modelo de Equilibrio General Computable. **El principal resultado, es que los incentivos tributarios cumplen con su objetivo si existe un mecanismo mediante el cual los recursos dejados de percibir por el gobierno se convierten en nueva inversión por parte de los agentes.** Sin embargo, resulta complejo garantizar la reinversión de dichos recursos, puesto que para ello se requerirían mecanismos adicionales, que son de difícil control e implican mayores costos en términos administrativos, fiscales y de eficiencia. (Resaltado fuera del texto)”.

Una vez se da por sentado el objetivo central del Estado y el papel que tiene dentro de este la legislación tributaria, queda aún por resolver el papel que en dicho contexto pueden jugar los incentivos tributarios.

Al respecto, **la literatura económica sobre tributación óptima** sirve como una primera aproximación a la razón de ser de los incentivos tributarios. En ella **el consenso está en contra del uso de incentivos consistentes en exenciones al pago de tributos.** Ahora bien, en el caso de que se otorguen, deben ser muy pocos y cumplir con una regla general: la simplicidad en su estructura². La evidencia internacional se orienta en el mismo sentido, en la medida en que **la mayoría de estudios ha arrojado resultados negativos en relación con la efectividad y eficiencia de los incentivos tributarios,** observando que el costo fiscal y administrativo ha resultado considerable, al punto de contrarrestar el efecto originalmente buscado. En particular, las exenciones son el tipo de incentivo menos recomendado, pues en varios casos el costo fiscal ha sido superior al monto de inversiones realizadas y, dada su

intangibilidad, es difícil conocer a ciencia cierta el nivel de la renta cedida. (Resaltado fuera del texto).

Aún en los casos en que los incentivos fiscales estén bien diseñados y administrados, la experiencia sugiere que son poco efectivos y frecuentemente costosos, al entorpecer y encarecer la operación del sistema tributario. Por esta razón, se debe evaluar la posibilidad de diseñar una modalidad de estímulos —especialmente a la inversión— a través de medidas más simples, que focalicen los beneficios donde son más requeridos. (Resaltado fuera del texto).

Si a pesar de las complejidades asociadas con ellos se opta por establecer incentivos tributarios, se hace crucial un diseño transparente del mecanismo, que evite la búsqueda de rentas y corrupción, que al mismo tiempo permita la rendición de cuentas (lo que en la literatura anglosajona se denomina *accountability*). Debe poder conocerse qué actor económico recibió, qué prebenda, cuándo, a qué costo y con qué resultados en términos de inversión, empleo, competitividad u otra variable objetivo. (Resaltado fuera del texto)”.

Así mismo, cada incentivo debe someterse a una evaluación periódica y rigurosa, previamente acordada, con el fin de poder eliminarlo en caso de no cumplir con los requisitos exigidos. En ausencia de información confiable para estas evaluaciones, la probabilidad de que los incentivos fiscales sean útiles en términos de los objetivos que los justificaron (crecimiento económico, empleo, exportaciones, etc.) es mínima, como lo confirman anteriores experiencias en el país³. Más aún, pueden convertirse en un medio muy costoso para atraer la inversión, o ir en detrimento de esta, por someterla a un sistema tributario engorroso y distorsionado. (Resaltado fuera del texto).

Características de una estructura tributaria óptima.

Las nuevas teorías y la evidencia internacional, así como el mandato constitucional, destacan como los objetivos principales del sistema tributario la neutralidad, la eficiencia, la incidencia y la equidad. Un sistema *neutro* trata de la misma forma a agentes similares; es *eficiente* cuando la meta de recaudo se alcanza con el menor costo operativo y el menor costo social; es de *alta incidencia* cuando el porcentaje de evasión y elusión es bajo; y satisface el principio de *equidad si su* diseño tiene como fin una sociedad igualitaria.

...

La literatura sobre tributación sugiere que existen dos razones para alejarse de una estructura tributaria simple (v.g. impuestos de suma fija): bien sea para volver la estructura tributaria más equitativa; o, bien para “internalizar” importantes externalidades. Por supuesto, si se introducen exenciones a bienes o sectores que no pasan ninguna de las dos pruebas mencionadas, se llega a una estructura tributaria innecesariamente arbitraria, inequitativa y engorrosa, que puede promover la evasión y la corrupción, y que con seguridad produce una caída injustificada en los recaudos.

Incluso en aquellos casos en los que se pasa una de las dos pruebas que justifican la introducción de una exención, avanzando en términos de equidad y/o de “internalizar” externalidades, se corre el riesgo de que al final el nuevo sistema tributario pueda terminar estimulando la evasión/elusión. Esto ocurre cuando el nuevo régimen hace “rentable” parecerse a los bienes o sectores que gozan de la exención. Por supuesto, el sistema tributario se hace más costoso y difícil de administrar; es decir, patrocina una cultura de “captura de rentas”, en las que otros actores económicos y sectores distintos a los que originalmente se buscaba promover, también desearán participar.

En ciertos casos las rentas son de tal magnitud que los agentes y grupos de presión estarán dispuestos a pagar por la obtención de estas prebendas.

Con base en las consideraciones anteriores se debe determinar cuáles actividades (o regiones) merecen un estímulo especial y las diversas alternativas de subsidio o incentivo que pueden ser implementados, teniendo presente la variable que se desea promover (valor agregado, empleo, etc.).

Incentivos tributarios en Colombia

A partir de la década del sesenta el patrón de reformas y contrarreformas ha sido un fenómeno continuo de la política tributaria colombiana. A través de dichas reformas se han otorgado numerosos incentivos fiscales, justificados como mejoras a las condiciones de equidad, estímulos al crecimiento de la inversión o reducciones a las distorsiones existentes 8. No obstante, en muchos casos el origen de las exenciones tributarias se debe a la influencia de diversos grupos de interés que presionan por la obtención de tratamientos favorables.

Dentro de los incentivos tributarios vigentes se encuentran diversas exenciones a la renta, IVA y comercio exterior, tanto para algunas actividades específicas como para ciertas regiones (Cuadro 2).

Las exenciones están orientadas principalmente a actividades agrícolas comerciales e industriales (en particular la industria editorial) y a los productos relacionados con estos sectores. ‘También se han visto beneficiadas algunas entidades de servicios públicos, sociales y financieros. El sector de ciencia y tecnología cuenta con incentivos para inversiones e importación de equipos para investigación.

Cuadro 2.
Exenciones Tributarias Vigentes

Renta	IVA	Comercio Exterior
Regímenes Especiales:	Comisiones financieras	Ley de fronteras
- Cooperativas (intermediación financiera)		
	Sectores: Agroindustria,	
	transporte, vivienda educación,	
	salud y servicios públicos	
	domiciliarios	Zonas de régimen especial
- Cajas de compensación		Ley Páez
- Fondos de empleados	Servicios de aseo y vigilancia privada	Eje Cafetero
- Gremios que realizan actividades agrícolas, industriales y comerciales		
	Servicios de clubes sociales o deportivos de trabajadores	
Empresas de Servicios Públicos	Almacenamiento productos Agrícolas	
Empresas Editoriales	Entrada a eventos de recreación	
Ley Páez	Empresas editoriales	
Eje Cafetero	Importación de equipos para investigación	

En el caso del impuesto a la renta, la suma de los beneficios tributarios existentes representa un costo fiscal cercano al 3.0% del PIB, siendo los beneficios ordinarios el 86.0% de este costo (Cuadro 3). En el caso del IVA, los ingresos brutos dejados de percibir por concepto de exenciones en 1999 ascienden a cerca de \$9 billones (6.0% del PIB), según cálculos de la DIAN.

De otra parte, algunos autores argumentan que las exenciones no han contribuido a generar mayor dinamismo en la inversión, y en su lugar sólo han ocasionado aumentos en el precio de los activos.

...

Para la realización de las simulaciones se consideraron dos escenarios: uno en el que los recursos de los incentivos tributarios objeto de exención no son reinvertidos, y otro en el que dichos recursos son reinvertidos en su totalidad. En el primer caso, los recursos exentos representan un mayor ingreso, que se reflejaría en incrementos del consumo y/o el ahorro, y en el segundo toman la forma de inversión adicional en la economía.

Comparando el *beneficio* económico de cada propuesta –medido como el efecto sobre el crecimiento del PIB –con su costo fiscal –definido en términos del monto exento únicamente–, (ambos en millones de pesos), se obtiene un primer criterio de evaluación y ordenamiento de

las propuestas 18. La relación beneficio-costos es desfavorable cuando los recursos de las exenciones no se traducen en mayor inversión: dicha tasa es menor que uno para todas las propuestas. Es decir, ninguna exención está justificada económicamente si no se puede garantizar la reinversión de los recursos eximidos. Mientras que en el escenario con inversión la relación es siempre mayor que uno, con excepción de las propuestas de reposición del parque automotor público y de promoción de tecnologías de información.

De acuerdo con los resultados de incidencia y los criterios de valoración mencionados, es claro que ninguna de las propuestas de incentivos tributarios es viable si los recursos adicionales, producto de cada exención, no son reinvertidos. A su vez, resulta complejo garantizar la reinversión de dichos recursos, puesto que para ello se requerirían mecanismos adicionales, que son de difícil control e implican mayores costos en términos administrativos, fiscales y de eficiencia.

La experiencia internacional ha mostrado que los incentivos fiscales han sido poco efectivos en estimular la inversión, cuestionando así la necesidad de recurrir a este tipo de mecanismos. El punto relevante es que la porción del flujo adicional de recursos que no se reinvierte deja de estar disponible para llevar a cabo cualquier inversión adicional. Los incentivos fiscales en general benefician también aquella inversión que en su ausencia igualmente se habría efectuado.

De otra parte, para los diversos casos de estímulos fiscales implementados en el país y en el ámbito internacional, se ha observado que prácticas como la búsqueda de rentas, la evasión y la elusión fiscal han sido comunes y significativas. Si el objetivo de los incentivos fiscales es estimular la actividad económica, recursos equivalentes pueden emplearse con mayor certidumbre en ampliar los programas de inversión pública en educación, infraestructura e investigación y desarrollo, con un impacto sobre empleo y bienestar más directo y controlable, y sin los nocivos efectos colaterales mencionados. Este tipo de inversión es la única que el gobierno puede manejar directamente.

La experiencia muestra igualmente, que el incentivo más adecuado para la inversión es la coherencia en la política económica y social del Estado, sus niveles de inversión en infraestructura, la educación de la población y la estabilidad política y social. El costo tributario rara vez es comparable con todas las otras variables que afectan las decisiones del inversionista, su ventaja es que es más tangible y fácil de exigir, mas no por ello es la variable relevante, ni la que promueve mayor eficiencia económica y en el funcionamiento del Estado”.

EL SISTEMA TRIBUTARIO COLOMBIANO:
IMPACTO SOBRE LA EFICIENCIA Y LA COMPETITIVIDAD
CAMARA DE COMERCIO COLOMBO-AMERICANA
CONFECAMARAS
CON EL PATROCINIO DE USAID
PREPARADO POR FEDESARROLLO
AGOSTO 31 DE 2005

En los últimos años la estructura tributaria colombiana se ha caracterizado por un elevado grado de inestabilidad, producto del gran número de reformas que se han llevado a cabo. Sin ir muy lejos, tan sólo desde el año 2000 se implementaron tres reformas significativas, esto sin incluir el impuesto a la seguridad democrática introducido vía el Estado de Conmoción Interior en 2002. Aunque las reformas de la última década han sido efectivas para incrementar el recaudo, han causado un retroceso en la estructura tributaria del país. A su turno, los efectos de dicha estructura sobre la eficiencia del aparato productivo son objeto de preocupación permanente. La inversión, por ejemplo, se ha visto minada por el continuo cambio en las reglas de juego, desincentivando el crecimiento económico.

Teniendo en cuenta la incidencia de la tributación sobre la inversión y el desempeño económico, se hace importante iniciar la discusión con una descripción del sistema tributario colombiano. El punto de partida

es la síntesis sobre el entorno macroeconómico del país y las recientes reformas tributarias que se han llevado a cabo.

Colombia ha sido el campeón en la región en términos del número de reformas tributarias que ha adoptado en los últimos años. Mientras que en el periodo 1990-2002, los países Latinoamericanos han aprobado 4.2 reformas en promedio, en Colombia²¹ se han dado 9 reformas (ver cuadro 2.14). En el 2003 hubo otra reforma y en el 2004 se presentó una reforma al Congreso que finalmente fue retirada. Todas las reformas han tenido el propósito principal de aumentar el recaudo, que significa aumentar tasas y en algunos casos ampliar las bases impositivas. Sin embargo, a diferencia de otros países, el propósito nunca ha sido simplificar el sistema o reducir las tasas generales significativamente.

Por el lado positivo, el aumento de los ingresos tributarios del gobierno central ha sido impresionante. Por el lado negativo, esto causa una enorme incertidumbre para inversionistas, que ya están pronosticando un aumento de impuestos cada dos años con cada reforma tributaria.

La gran cantidad de reformas ha creado un sistema complejo y complicado, el cual también es un problema para la administración tributaria que recauda impuestos. Por tanto, la simplificación del sistema tendrá un beneficio para todos, y reducirá los costos de transacciones.

Existen también varios impuestos que recaudan muy poco, por tanto solo aumentan la complejidad y la burocracia del sistema. Estos son, el impuesto de timbre, el impuesto de registro y el impuesto a las remesas.

El impuesto a las remesas presenta un buen ejemplo de esta complicación. La tasa es de 7%, pero no se tiene que pagar si las utilidades se mantienen en el país por 5 años o más²⁶. Sin embargo, si se mantienen por menos tiempo, afecta el impuesto efectivo en 3 o 4% por cada peso de remesas. Este impuesto genera muy poco, 16.7 miles de millones de pesos en promedio durante los últimos cinco años, equivalente a 0.06% de los ingresos tributarios nacionales. Aún teniendo un tamaño tan pequeño, los inversionistas extranjeros se quejan constantemente de este impuesto, lo consideran discriminatorio y un estorbo dado que ya han contribuido con el impuesto de la renta de 38,5% sobre el ingreso.

La gran cantidad de reformas ha creado un sistema complejo y complicado, el cual también es un problema para la administración tributaria que recauda impuestos. Por tanto, la simplificación del sistema tendrá un beneficio para todos, y reducirá los costos de transacciones.

Existen también varios impuestos que recaudan muy poco, por tanto solo aumentan la complejidad y la burocracia del sistema. Estos son, el impuesto de timbre, el impuesto de registro y el impuesto a las remesas.

El impuesto a las remesas presenta un buen ejemplo de esta complicación. La tasa es de 7%, pero no se tiene que pagar si las utilidades se mantienen en el país por 5 años o más²⁶. Sin embargo, si se mantienen por menos tiempo, afecta el impuesto efectivo en 3 o 4% por cada peso de remesas. Este impuesto genera muy poco, 16.7 miles de millones de pesos en promedio, durante los últimos cinco años, equivalente a 0.06% de los ingresos tributarios nacionales. Aún teniendo un tamaño tan pequeño, los inversionistas extranjeros se quejan constantemente de este impuesto, lo consideran discriminatorio y un estorbo dado que ya han contribuido con el impuesto de la renta de 38,5% sobre el ingreso.

El impuesto del IVA también es supremamente complejo. Existen varias tasas y varias bases, dependiendo del sector. A diferencia de cualquier otro país, se descuenta de la declaración de renta, y empresas no tienen una cuenta corriente del IVA separada. Además, el beneficio que hoy existe de dar crédito –a tres años– del IVA para bienes de capital es temporal, mientras que se debería manejar como cualquier otro IVA, permanente y con la posibilidad de imputar a renta en ciertas circunstancias para no perderlo. El Cuadro 3.1 muestra la complejidad del sistema de retenciones del impuesto sobre la renta como un ejemplo de la variedad de tasas y bases que existe. Se observa que la retención del

IVA varía de acuerdo a si se trata de un bien o servicio, o dependiendo del tipo de empresa.

Por otra parte al no tener Colombia casi tratados de doble tributación (que se discute en la siguiente parte), esto significa que el inversionista debe pagar impuestos sobre esas remesas de nuevo en su país de origen. Otros países también cobran impuestos a los dividendos, incluso a tasas más altas, pero generalmente son exentos los inversionistas bajo ciertas circunstancias. Se ha evidenciado que el efecto negativo del costo de capital sobre la misma ocurre con mayor frecuencia cuando hay fuertes cambios como los producidos por este tipo de reformas (Cummins et al (1994)).

El aumento en la cantidad de impuestos municipales y la falta de reglas consistentes para recaudarlos en los últimos años también ha contribuido a la complejidad e inestabilidad tributaria. Como parte de la nueva *Ley de Responsabilidad Fiscal*, los municipios y territorios están presionados fiscalmente a recolectar más impuestos, sin embargo, no existe una estructura uniforme y ordenada para hacerlo. Salvo las ciudades grandes, la capacidad de recolectar y administrar impuestos de las alcaldías es bastante deficiente, y al no haber lineamientos existe mucha arbitrariedad tanto en la creación de los impuestos como en el cobro. Generalmente focalizan su atención en inversiones extranjeras o por lo menos grandes, aunque realmente en todas las entrevistas que se hicieron tanto con empresarios grandes, como con gremios, los impuestos municipales surgieron como la mayor fuente de inestabilidad del sistema tributario. Se dio un ejemplo puntual en el cual, al cuestionar un empresario el cobro de un impuesto para la cual no existían reglas, el alcalde del municipio le negó una licencia importante hasta que no lo pagara, así parando la producción de la planta.

...

Un sistema tributario complicado de administrar como el colombiano aumenta los costos para la DIAN también. Los agentes de la DIAN deben gastar bastante tiempo interpretando el Código Tributario, emitiendo reglamentos y resolviendo disputas acerca de su aplicación correcta. Dado el limitado presupuesto de administración, esto disminuye la cantidad de tiempo que se puede utilizar en tareas básicas, tales como asegurarse de que los pagos de impuestos se hagan correctamente. Por ejemplo, se puede gastar más tiempo asegurando el pago de los empleados por cuenta propia, que son más difíciles de administrar. Además, con la gran complejidad, la probabilidad de que se identifique a alguien evadiendo impuestos es mucho menor, que a la vez crea más incentivos para evadir en el futuro, creando un círculo vicioso.

La efectividad de los incentivos depende de la clase de inversionista, el tipo de incentivo, el grado de competencia por la inversión, la calidad del lugar, y la respuesta de otros países al aumento o descenso de los incentivos de sus competidores. Los incentivos fiscales u otros mecanismos de reducción de costos tienden a ser efectivos cuando las inversiones están orientadas a la exportación, en países o regiones que son similares a países o regiones vecinas, y donde los incentivos ocurren más temprano en la vida del proyecto y con más certeza. Los criterios para clasificar los incentivos son varios; (i) de acuerdo al sector; (ii) los que tratan de fomentar la actividad económica en ciertas zonas; y (iii) de acuerdo al tipo de inversión, por ejemplo, si se trata de inversión para productos exportados o inversión en innovación tecnológica. En esta sección se presenta la situación de Colombia y se discuten sus ventajas y desventajas.

Gran parte de los incentivos tributarios en Colombia están programados para vencer en los próximos 2 o 3 años, ya sea porque fueron establecidos como temporales o porque es necesario para cumplir los artículos de la Organización Mundial del Comercio. La evidencia que se recoge en este estudio de acuerdo a las entrevistas y de acuerdo su efecto económico demuestra que generalmente son aprovechados por inversionistas que *ya pensaban hacer la inversión en todo caso, con o sin incentivo*, y rara vez son aprovechados por inversionistas nuevos, pues por su mismo diseño no les es atractivo.

...

En cuanto a recomendaciones específicas:

Pago de impuestos por parte de las empresas y el sector productivo

1. **Reducir la tasa máxima del impuesto sobre la renta** a 30%, el cual es el nivel promedio de los países con los que Colombia compite en la región. Se podría reducir gradualmente durante un periodo de 5 años. Se requeriría una tabla preestablecida para aumentar la credibilidad de la reforma y permitir un ajuste del sector empresarial.

Se deben distorsionar en lo mínimo las decisiones de invertir en un sector versus otro. Actualmente el sector manufacturero tiene la carga más pesada de impuestos, mientras que los “servicios financieros” y “otros servicios” pagan menos, y “electricidad, gas y agua” prácticamente no pagan impuestos. Pero las medidas temporales, exenciones y deducciones llevan a que haya tasas diferenciales incluso al interior de un mismo sector. Si el problema es que los servicios los reciben personas de bajos recursos, el subsidio debe ir directamente al usuario, como parte del gasto público.

2. **Eliminar deducciones adicionales a las deducciones comunes de operación de la empresa.** Eliminar la deducción del 30% para la reinversión de utilidades en activos fijos en 2007 como está previsto.

3. **Eliminar la limitación en el tiempo para diferir las pérdidas.**

4. **Eliminar las rentas exentas.** Solo las *organizaciones sin ánimo de lucro* (educación, servicios sociales, cultura, centros religiosos) deben estar exentas del ISR, siempre y cuando realicen una declaración de ingresos y tengan evidencia de facturaciones. El turismo solo debería estar exento de impuestos dentro de las zonas industriales para servicios tecnológicos y de turismo.

5. **Eliminar el impuesto de patrimonio en 2006**, como está previsto.

6. **Eliminar el impuesto a las remesas**, que recauda poco pero desestimula la inversión extranjera.

7. **Permitir la deducción de gastos con relación de causalidad con la actividad** (como el pago de impuestos prediales e ICA).

8. **Incluir un régimen simplificado para vendedores ambulantes o pequeños comerciantes.** Este impuesto se puede administrar en conjunto por el municipio y la DIAN.

Impuesto a la renta personal

1. **El impuesto a la renta personal se podría escalonar con menos tasas marginales**, por ejemplo, 10%, 20% y 30%. La tasa máxima debe ser igual a la del ISR para personas jurídicas para evitar arbitraje a través de bases de impuestos.

2. **Debería reducirse la exención básica paulatinamente, hasta llegar a dos salarios mínimos.** El impuesto debería aplicar a todo tipo de ingreso (no solo el salarial).

Impuesto al Valor Agregado

1. **Reducir el número de tasas del IVA:** Gravar todos los productos y servicios al 16 por ciento, excepto los productos núcleo de la canasta familiar como libros escolares, servicios educativos y medicamentos, los cuales deberían tener una tasa cero. No se ha hecho suficiente esfuerzo por ampliar la base del IVA, y este impuesto tiene un gran potencial recaudador. Además, la tasa del IVA para exportaciones de bienes y servicios debería ser cero. La incorporación de un mayor número de bienes y servicios en la red del IVA permite mejorar el control cruzado de este impuesto, y ganar eficiencia al hacer más general la base del impuesto, y mantener inalterados los precios relativos de los distintos bienes.

2. **La ampliación de la base del IVA no debe estar asociada a un aumento del salario mínimo, que puede tener efectos negativos sobre el empleo y la formalidad, sino más bien a una mejor focalización del gasto social.** Tampoco debe convertirse en una renta con destinación específica para ciertas actividades.

lización del gasto social. Tampoco debe convertirse en una renta con destinación específica para ciertas actividades.

3. **Eliminar exenciones al IVA por sectores.** Esto rompe la cadena de producción necesaria para tener un recaudo eficiente. En este momento, casi 60% de las ventas del sector agropecuario corresponden a bienes excluidos (tasa cero). Adicionalmente, de acuerdo al Confis y el DANE 93% de los servicios de electricidad, gas y agua, 42% de los servicios de transporte, 82% de los servicios de construcción y 63% de otros servicios se encuentran exentos. Esto debe cambiar.

4. **Eliminar el IVA implícito.** Esto causa aún más complicaciones.

5. **Acabar con la categoría de bienes excluidos en el recaudo del IVA.** Esto implica mantener solo las categorías de gravados y exentos, lo cual elimina las distorsiones administrativas causadas por los bienes excluidos.

6. **Convertir en permanente el beneficio temporal que hoy existe de descuento del IVA para bienes de capital.** El IVA en bienes de capital se debe manejar como cualquier otro IVA, o sea, descontarlo como un costo.

Impuestos de importación y exportación y otros incentivos

1. **Debe haber incentivos generales y no específicos:** En cuanto a la inversión, el sistema de incentivos causa más distorsiones y complejidades que otras cosas. Los incentivos deberían ser simples y amplios. Se deberían crear incentivos para la formalización, sobre todo para empresas pequeñas. Ejemplos de incentivos amplios y útiles son: Deducciones por inversión en innovaciones, depreciación acelerada para ciertos activos, aranceles bajos para insumos, tasa cero de IVA para exportaciones de bienes y servicios y acreditación permanente y plena del IVA para bienes de capital.

2. **Se deben continuar los incentivos que corrigen externalidades** (tales como de reforestación y ciencia y tecnología).

3. **No se debe mezclar los desastres naturales con incentivos para el desarrollo de ciertas zonas.** La inversión en infraestructura en zonas bajo desastres naturales es la respuesta adecuada del gobierno. Eventualmente se pueden otorgar incentivos limitados para empresas involucradas en las labores de reconstrucción.

4. **El Gobierno debe tomar mayor iniciativa para firmar tratados de doble tributación** con países de donde proviene la inversión extranjera.

5. No debe haber discriminación en el tratamiento tributario de bienes y servicios, **sobre todo en materia de exportación.** En Colombia, a diferencia de competidores importantes, la exportación de servicios está gravada con IVA e ICA si el servicio de exportación se produce en Colombia, lo cual no ocurre para bienes. Los servicios para exportación deberían tener tasa cero y no ser sujetos a ICA.

6. **En caso de mantenerse por razones de competitividad, debería unificarse el régimen de zonas francas y de zonas económicas especiales.** El régimen debe ser consistente con las normas de OMC. Adicionalmente, los beneficios y exenciones deben ser consistentes con la sostenibilidad fiscal y limitados a un valor claramente especificado en el Presupuesto General de la Nación.

Otros impuestos indirectos

1. **El impuesto a las transacciones financieras debe desaparecer cuando termine su vigencia.** Se puede mantener como un instrumento del ejecutivo para activar en tiempos de crisis, especialmente en el sector financiero.

2. **Se deben eliminar los impuestos de timbre y registro.** Recaudan muy poco, son difíciles de administrar y crean mucho papeleo.

3. **Se debe pensar en adoptar un impuesto selectivo nacional para bienes suntuarios (por ejemplo, cigarrillos, armas, joyas y yates).** Si se unifican las tasas del IVA, al tener un impuesto selectivo para bienes

suntuarios se introduce de alguna manera un elemento de progresividad a los impuestos indirectos. La tasa no debería ...

Aspectos relacionados con impuestos parafiscales

1. **Se deben reducir las contribuciones parafiscales en dos puntos porcentuales** (en partes iguales entre el Sena y las Cajas de Compensación Familiar), para ser financiadas con cargo al presupuesto nacional.

Impuestos Municipales

1. **Los municipios no deberían tener más de dos o tres tipos de impuestos: el impuesto predial, el ICA y tal vez otros especializados.** Además, se debe establecer a nivel municipal mecanismos para que se concentren más los esfuerzos en ampliar la base del impuesto predial. Esto podría reducir las tasas del impuesto a la industria, comercio y avisos (ICA), que es poco técnico.

2. **Mayor cooperación en la administración de la DIAN, los departamentos y los municipios.** Es más difícil evadir impuestos municipales. La DIAN podría usar la información para aumentar vigilancia de sector informal.

3. **Incrementar responsabilidad fiscal de municipios:** Atar las transferencias al esfuerzo fiscal propio de una manera más fuerte.

4. **Evitar gravar con el ICA el mismo ingreso por varios municipios.** Para evitar el tributo de una empresa más de una vez (por dos o más municipios), se podría considerar que el pago de impuesto se haga en el domicilio principal del contribuyente, y se redistribuya a los municipios donde está la base gravable mediante las transferencias del Gobierno Nacional, que puede hacer las compensaciones necesarias.

5. **Actualizar el avalúo catastral de los municipios y establecer pocas tasas. Además se debe fomentar la utilización de sistemas de auto avalúo.** Teniendo en cuenta las actuales severas restricciones fiscales, una actualización de los catastros en el corto y aún en el mediano plazo puede ser difícil para todos los municipios del país donde el catastro se encuentra desactualizado, debido al costo que este representa. Por ello el autoavalúo puede constituir una solución intermedia importante que tiene grandes ventajas, como ha sido demostrado ampliamente con la experiencia de Bogotá.

Administración tributaria

1. **Se deben reformar los incentivos en la DIAN para que se sancione la informalidad.**

2. **La interpretación de las normas jurídicas debe dejarse en manos de tribunales especializados.**

3. **Los auditores deben definir de antemano qué información se requiere de empresas e individuos auditados regularmente.**

Aunque la reforma tiene costos, los efectos indirectos podrían compensar la pérdida de recaudo. Estos efectos provendrían de mejores incentivos a la nueva inversión, mayor crecimiento económico (posiblemente de 0.5 puntos porcentuales del PIB anual) y menor informalidad, que amplía la base tributaria. Al adoptarse un sistema tributario simple y con más contribuyentes, aumentaría la productividad de los impuestos (posiblemente al reducir costos administrativos de recolección y reducir las oportunidades de evasión), y estos aspectos no cuantificables pueden tener un efecto positivo importante en el largo plazo.

Algunos aspectos del sistema tributario colombiano están bien diseñados, como las provisiones de depreciación, la posibilidad de diferir pérdidas hacia el futuro, la forma en que se recauda el impuesto a la gasolina, los dividendos no se gravan dos veces (como en muchos países) y la indexación por inflación. Una reforma debería tener una derogación de todo lo que no esté incluido en la nueva ley, con el fin de unificar, consolidar y simplificar el régimen tributario. El siguiente cuadro cuantifica el efecto de una reforma.

Impuesto a la renta personas jurídicas 2/

Reducción paulatina (en cinco años) de la tasa del ISR máxima a 30% -1,04

Eliminación de rentas exentas empresariales (para sectores y leyes especiales) 3/ 0,39

Eliminación de deducción del 30% cuando caduca en el 2007. 0,31

Eliminación del impuesto a las remesas 0,00

Mantener impuesto al patrimonio solo como impuesto mínimo alternativo 0,00

Instaurar impuesto a pequeños comerciantes-administrar con municipalidad como parte de licencia para operar. 0,00

Impuesto a la renta personas naturales 4/

Reducción de exención básica al impuesto sobre la renta paulatina, hasta llegar a 2 salarios mínimos 0,81

Tener tasas marginales progresivas del 10 al 30 por ciento. 0,00

IVA 5/

Tasa única del IVA de 16% 0,06

Eliminar exenciones, excepto canasta básica, medicamentos, exportaciones (los últimos con tasa cero) 0,39

Otros

Paulatinamente reducir impuesto a las transacciones financieras - 0,89

Eliminar impuesto al registro y al timbre -0,44

Rediseñar y expandir incentivos a la ciencia y tecnología y actividades que mejoran el medio ambiente. (-)

Administración Tributaria.

Crear incentivos para coordinación entre administración de impuestos nacionales y territoriales (+)

Crear un tribunal de impuestos independiente del ejecutivo para hacer conceptos e interpretaciones del leyes. 0

Crear incentivos de remuneración de la DIAN para que reduzcan la informalidad. (+)

Impuestos parafiscales

Reducción en un punto porcentual del salario contribuciones al SENA y las Cajas de Compensación 0,001

Efecto directo total (+= aumento de ingresos) -0,417

Posibles efectos indirectos estimados por autores (anual, en porcentaje del PIB) 7/

Mayor crecimiento económico vía inversión, al reducir el ISR empresarial 0,5

Mayor crecimiento del consumo vía creación de empleo del sector formal. 0,2

Mejor eficiencia tributaria mediante simplificación del sistema 0,3

Efecto indirecto total (+= aumento de ingresos) 1

Efecto total sistema central 0,583

Reformas al sistema municipal

Ampliar base de impuesto predial mediante actualización de avalúo catastral 0,20

Eliminación de impuestos pequeños (que no sea predial, ICA y otro especial) 0,00

Permitir deducción de pago de impuestos municipales y territoriales de la renta gravable nacional. -0,06

Reducir el nivel de las tasas que se pueden cobrar, y la cantidad de tasas. (+)

Efecto directo de cambio en sistema municipal (+= aumento de ingresos) 0,138

Efecto total central + municipios 0,721

EL ARTICULADO

Artículo 11. Se adicionan como entidades no sujetas al impuesto a la renta las Cooperativas, las Cajas de Compensación Familiar, los fondos de empleados, las asociaciones gremiales y las asociaciones de hogares comunitarios certificadas por el ICBF.

ARTICULO 30. SE DEJA OPCIONAL LAS DEDUCCIONES DEL 100% EN EL AÑO DE LA VIGENCIA DE LAS INVERSIONES POR COMPRA DE ACTIVOS FIJOS.

ARTICULO 49. SE MANTIENE EL IMPUESTO A LA RENTA EN 35%.

ARTICULO 50. SE DETERMINA LA CREACION DEL FONDO DE INVERSIONES SUSTITUTIVAS DE IMPUESTO Y DEL FONDO DE EQUIDAD SOCIAL.

ARTICULO 60. SE ELIMINA Y SE HACE REFERENCIA A QUE LAS TARIFAS DEL IMPUESTO DE RENTA PARA ASALARIADOS QUEDA IGUAL AL ESTABLECIDO EN EL ACTUAL ESTATUTO TRIBUTARIO.

ENTRE ARTICULOS 64 Y 65. SE CREAN SEIS ARTICULOS NUEVOS QUE DEFINEN EL IMPUESTO AL PATRIMONIO.

ARTICULO 69. EN LOS PARAGRAFOS SE EXCLUYEN DEL IMPUESTO A LAS VENTAS LOS TERRITORIOS DE LOS DEPARTAMENTOS DE AMAZONAS, VICHADA Y GUAINIA.

ARTICULO 74. SE CREA EL FONDO PARA LA EQUIDAD SOCIAL, ENCARGADO DE RECIBIR LOS RECURSOS DE DEVOLUCION DEL IVA A LOS HOGARES DE LOS NIVELES 1 Y 2 DEL SISBEN.

ARTICULO 77. SE EXCLUYEN DE ESTE ARTICULO LOS ALCOHOLES CARBURANTES Y LOS BIOCOMBUSTIBLES DE ORIGEN VEGETAL O ANIMAL, LOS CUALES QUEDAN EXCLUIDOS DEL 10% DEL IVA.

ARTICULO 80. SE ADICIONA COMO EXENTOS DEL IVA A LOS ALCOHOLES CARBURANTES Y LOS BIOCOMBUSTIBLES DE ORIGEN VEGETAL O ANIMAL POR LOS AÑOS 2007, 2008 Y 2009.

ARTICULO 111, NUMERAL 11. EN LA RETENCION EN LA FUENTE DE ASALARIADOS QUEDA IGUAL AL ACTUAL ESTATUTO TRIBUTARIO.

SE PRESENTA ESTA PONENCIA PARA QUE LAS COMISIONES ECONOMICAS CONJUNTAS DE SENADO Y CAMARA, PUEDAN DEBATIR SOBRE LA NECESIDAD DE UNA REFORMA ESTRUCTURAL, Y DE LOS PARAMETROS QUE NECESITA EL PAIS Y DE ACUERDO A LOS REQUERIMIENTOS TRIBUTARIOS Y DENTRO DE LOS OBJETIVOS DE SIMPLICIDAD, EQUIDAD, COMPETITIVIDAD Y SOSTENIBILIDAD FISCAL.

IGUALMENTE SE HACE NECESARIO DEBATIR SOBRE EL CONTROL DE LA EVASION, INCLUYENDO LA PENALIZACION Y LA IMPLANTACION DE TECNOLOGIAS DE PUNTA PARA EL CONTROL DE LOS PRODUCTOS EN TODOS LOS SECTORES POSIBLES, TENIENDO EN CUENTA EL CONTROL QUE SOBRE EL SISTEMA TECNOLOGICO PERMITA REDUCIR SUSTANCIALMENTE LA EVASION.

SE ANEXA A ESTA PONENCIA UN CUADRO DE RESUMEN DE LAS DIFERENTES COMUNICACIONES RECIBIDAS DE DIFERENTES ACTORES CON RELACION A ESTA REFORMA TRIBUTARIA. LAS CUALES SE HACE NECESARIO ESTUDIAR

DENTRO DEL CONCEPTO DE UNA REFORMA ESTRUCTURAL Y SI SE HACE NECESARIO MANTENER ALGUNAS, SE DEBE DEFINIR MECANISMOS DE EVALUCION PERIODICA RIGUROSA PARA EL ANALIS DE SUS EFECTOS Y DETERMINAR EN QUE MOMENTO SE DEBE ELIMINAR.

Proposición

Con base en las anteriores consideraciones y salvedades, presentamos ponencia favorable y en consecuencia solicitamos muy atentamente a los miembros de las Comisiones Tercera y Cuarta de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 039 de 2006 Cámara, 043 de 2006 Senado, *por la cual se sustituye el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.*

De los señores Representantes y Senadores,

Luis Fernando Almario Rojas,
Coordinador Ponente,
Comisión Tercera Cámara de Representantes.

CONTENIDO	
Gaceta número 523 - Miércoles 8 de noviembre de 2006 CAMARA DE REPRESENTANTES	
	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 175 de 2006 Cámara, por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 200 años del municipio de Tello, Huila, se exaltan las virtudes de sus habitantes y se dictan otras disposiciones.....	1
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate en esta Comisión y texto propuesto al Proyecto de ley numero 147 de 2006 Cámara, por la cual se reforma el Decreto-ley 1760 de 2003, la Ley 209 de 1995 y demás normas contrarias, para darle una nueva naturaleza jurídica a Ecopetrol S. A., se fundamenta su autonomía y se dictan otras disposiciones relativas a su administración, sus finanzas y funcionamiento	3
Ponencia para primer debate y propuesta de articulado al proyecto de ley numero 039 de 2006 Cámara, 043 Senado, por la cual se sustituye el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; acumulado con los Proyectos 003 de 2006, por la cual se modifica el parágrafo 2° del artículo 35 de la Ley 788 de 2002 para fortalecer los Fondos Municipales de Fomento y Desarrollo del Deporte creados por la Ley 99 de 1991; 031 de 2006 Cámara, por la cual se dictan normas en materia tributaria se crea el Fondo de Inversiones Sustitutivas de Impuestos con Destino al Sector Rural (ISIS) y se dictan otras disposiciones; 061 de 2005 Cámara, por la cual se decretan medidas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones; 136 de 2006 Cámara, por la cual se adiciona el literal “e” al artículo 39 de la Ley 397 de 1997; 159 de 2006 Cámara, por la cual se prorroga la vigencia de la Ley Quimbaya (Ley 608-2000) por 20 años	7
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 039 de 2006 Cámara, 043 de 2006 Senado, por la cual se modifica el Estatuto Tributario de los Impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, acumulado con los Proyectos de ley números 003 de 2006 Cámara, por la cual se modifica el parágrafo 2° del artículo 35 de la Ley 788 de 2002 para fortalecer los fondos municipales de fomento y desarrollo del deporte creados por la Ley 19 de 1991; 031 de 2006 Cámara, por la cual se dictan normas en materia tributaria, se crea el Fondo de Inversiones Sustitutivas de Impuestos con destino al Sector Rural (ISIS) y se dictan otras disposiciones; 061 de 2006 Cámara, por la cual se decretan medidas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones; 136 Cámara de 2006, por la cual se adiciona el literal “e” al artículo 39 de la Ley 397 de 1997”; 159 Cámara 2006, por la cual se prorroga la vigencia de la Ley Quimbaya (Ley 608 de 2000) por 20 años	23

