



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)  
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - N° 128

Bogotá, D. C., martes 20 de abril de 2010

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:	EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co	JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 279 DE 2010 CÁMARA

*por medio de la cual se ajusta la estructura del impuesto al consumo para cigarrillos y tabaco elaborado.*

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es contribuir a generar recursos adicionales para salud, ajustando las disposiciones establecidas en el Decreto 127 de 2010.

Artículo 2°. *Tarifas.* Modificase el artículo 211 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 76 de la Ley 1111 de 2006, el cual queda así:

“Artículo 211. *Tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado.* A partir del 1° de febrero de 2010, y del 1° de enero de 2011, las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, aplicables durante los años 2010 y 2011 serán las siguientes:

1. AÑO	SEGMENTO	TARIFA
2010	Cigarrillos con precio de venta al público menor o igual a \$2.700 por cajetilla	\$650 por cajetilla
	Cigarrillos con precio de venta al público mayor a \$2.700 por cajetilla	\$1.300 por cajetilla
2011	Cigarrillos con precio de venta al público menor o igual a \$2.800 por cajetilla	\$700 por cajetilla
	Cigarrillos con precio de venta al público mayor a \$2.800 por cajetilla	\$1.400 por cajetilla

2. La tarifa por cada gramo de picadura, rapé o chinú será de \$36,00.

3. Para efectos del cálculo de los impuestos por marca, la última certificación expedida por el DANE que sirvió para clasificarlas se mantendrá vigente.

4. A partir del 1° de enero de 2012, estas tarifas y el valor umbral que diferencia los segmentos de los impuestos aumentarán en el mismo porcentaje de la inflación causada y el DANE será la entidad encargada de certificar los precios anualmente.

Parágrafo 1°. Para el año 2010 el 21% del recaudo bruto del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, deberá destinarse a la salud y a partir del 1° de enero de 2011 este porcentaje será del 24%.

Estos recursos destinados a la salud se orientarán a la unificación de los planes de beneficios del Sistema General de Seguridad Social en Salud. De manera excepcional, estos recursos podrán destinarse a la financiación de los servicios no incluidos en el Plan de Beneficios del Régimen Subsidiado y que estén en el Plan de Beneficios del Régimen Contributivo, únicamente en el evento en el que la totalidad de los recursos destinados para dichos servicios, llegaren a agotarse.

Parágrafo 2°. Para determinar el valor de los recursos con destino al deporte de que trata la Ley 30 de 1971, el porcentaje del 16% se aplicará en el año 2010 sobre el 79% del recaudo bruto del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado y a partir del 1° de enero de 2011 sobre el 76%.

Parágrafo 3°. A partir de la sanción de esta ley, ampliase el plazo para declarar y pagar el impuesto al consumo de cigarrillos nacionales de que trata el artículo 213 de la Ley 223 de 1995 a 30 días.

Artículo 3°. *Promulgación y vigencia de la presente ley.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Ricardo Arias Mora,  
Senador de la República.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### 1. Antecedentes

La estructura tributaria del impuesto al cigarrillo, ha sido modificada en varias ocasiones, con el propósito de obtener recursos adicionales para la salud, así como para corregir distorsiones generadas a favor de los productos importados.

##### 1.1. Ley 223 de 1995

Esta ley establecía una tarifa del impuesto al consumo correspondiente al 55% y del 10% con destino al deporte, sin embargo, el precio de venta al detallista

tenía una definición diferente para los productores nacionales y para los importados así:

Tipo de cigarrillo	Base gravable Ley 223 de 1995	Tarifas
Nacional	Precio de venta al detallista	Consumo: 55% IVA: 16% (Monofásico) Deporte: 10% Total: 81%
Importado	Máximo entre: -Valor CIF + arancel + 30% de comercialización. -Impuesto al consumo con base en el precio de venta al detallista del producto nacional de "similar categoría".	Consumo: Máximo entre el 55% y un impuesto específico calculado por la DAF con base en el promedio de impuestos que pagaban los cigarrillos nacionales. IVA: 16% (Monofásico) Deporte: 10% Total: 81%

La carga impositiva del producto nacional, como porcentaje del precio al detallista, era superior a la del producto importado, lo que incidió en una pérdida de recaudo departamental por más de 10 años:

	Tabaco Negro Nacional	Tabaco Rubio Nacional	Tabaco importado
Precio de venta al detallista (PVD)	\$360	\$730	\$1.800
Impuestos pagados	\$292	\$591	\$636
Impuestos/PVD*	81%	81%	35%

Como se puede observar en el cuadro anterior, mientras los productores nacionales cancelaban un 81% de impuestos sobre su base gravable (55% consumo, 10% deporte y 16% de IVA), los importadores de cigarrillo terminaban tributando tan solo un 35%.

### 1.2. Ley 1111 de 2006

Esta evidente inequidad que favorecía a los importadores de cigarrillos, motivó que el Gobierno Nacional y el Congreso de la República incluyeran en la última Reforma Tributaria (hoy Ley de la República 1111 de 2006 “por la cual se modifica el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”) un artículo con el cual se corregía esta notable distorsión y en donde la base gravable era el precio de venta al público.

Base gravable	Condición	Tarifas
Precio de venta al público	Base gravable <= \$2000	\$400 por cajetilla
	Base gravable > \$2000	\$800 por cajetilla

Como se puede observar, en este esquema, los cigarrillos cuyo precio de venta al público fueran mayores a \$2.000 pesos, pagaban \$800 pesos por cajetilla y aquellos cuyo precio de venta al público eran menores o iguales a \$2.000 pagaban \$400 pesos.

Cabe destacar que estos ajustes a la estructura tributaria del impuesto al consumo para cigarrillos fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional en las Sentencias: C-908/2007 y C-664/2009, dado su carácter progresivo, así como por el hecho que corregían la inequidad de la Ley 223 de 1995.

### 1.3. Proyecto de ley 302 de 2009

En el año 2009, el Gobierno Nacional incluyó una propuesta de modificación a este impuesto dentro del Proyecto de ley 302 de 2009, “por medio de la cual

se establecen modificaciones a algunos impuestos del orden territorial”, producto de un acuerdo suscrito el 28 de marzo de 2009 entre la Industria Tabacalera compuesta por la British American Tobacco, Coltabaco-Philip Morris y Protatabaco Ltda., y los Gobernadores.

Dicho proyecto que fue radicado pero no discutido, proponía la unificación de las tarifas en un periodo de 5 años precisamente para brindar un periodo de tiempo prudente de migración del segmento inferior (en el cual se concentra el grueso de las ventas en el mercado) al superior.

Año	Rango Inferior	Rango Superior
2010	\$535	\$1.025
2011	\$614	\$1.025
2012	\$695	\$950
2013	\$774	\$950
2014	\$864	\$950
2015	\$950	\$950

De acuerdo con la exposición de motivos en dicho proyecto, con esta medida se pretendía incrementar el recaudo para compensar la disminución del consumo generada por las políticas de lucha antitabaco.

### 1.4. Normatividad vigente antes de la Emergencia Social

Antes de la declaratoria de la Emergencia Social, la ley vigente para el impuesto al cigarrillo era la 1111 de 2006 y las tarifas actualizadas para el 1° de enero de 2010 eran:

#### Tarifas al cigarrillo enero de 2010

Base gravable	Condición	Tarifas
Precio de venta al público	Base gravable <= \$2000	\$474 por cajetilla
	Base gravable > \$2000	\$950 por cajetilla

Lo anterior, quiere decir, que una cajetilla cuyo precio de venta al público era mayor a \$2.000 tenía que pagar a partir del 1° de enero de 2010 \$950 pesos por cajetilla, mientras que una con precio inferior o igual a \$2.000 pagaba \$474.

### 1.5. Decreto 127 de 2010 –EMERGENCIA SOCIAL

Como es de amplio conocimiento público con la Emergencia Social se *unificaron* de manera abrupta las tarifas de los segmentos descritos en el cuadro anterior en \$650 pesos por cajetilla, (independientemente de su precio), lo que trajo como resultado una **disminución del 31,5%** en el segmento de los cigarrillos de precios altos y un **aumento del 37%** para los cigarrillos de precios bajos (fabricados por los productores nacionales).

Este hecho que no tiene antecedente en ningún país del mundo, ni en ninguna reforma tributaria, ha generado una descompensación para los productores nacionales de cigarrillos, quienes son los mayores generadores de empleo en esta industria (incentivando el contrabando), al tiempo que genera una clara distorsión a favor de los importadores de cigarrillos, estimulando el consumo de dichos productos, pero no por condiciones de competencia sino por la reducción del tributo.

Al respecto han sido múltiples las opiniones de protesta en contra de esta medida, entre las que podemos destacar el mismo concepto del Procurador General de la Nación, en donde no solo solicita la inconstitucio-

nalidad de la Emergencia Social, sino que denuncia la evidente inequidad generada en detrimento de los productores nacionales de cigarrillos.

### 1.5.1. CONCEPTO DEL PROCURADOR:

*Los impuestos decretados violan el principio de progresividad; en efecto, ha advertido la Corte:*

*“Si bien la cualidad sistémica de los principios de equidad, eficiencia y progresividad, no puede ser aprehendida en una revisión de constitucionalidad de una ley singular, ello no quiere decir que su examen no pueda llevarse a cabo frente al contenido concreto de la norma acusada cuando la misma, de conservarse, podría aportar al sistema una dosis de manifiesta inequidad, ineficiencia y regresividad. Finalmente, las leyes singulares son los afluentes normativos del sistema que resulta de su integración y, de otra parte, los principios, como se ha recordado, tienen un cometido esencial de límites que, desprovistos de control constitucional, quedarían inactuos” (C-333/93).*

*“Por su parte, el principio de progresividad, el cual se predica del sistema tributario, hace referencia al reparto de la carga tributaria entre los diferentes obligados a su pago, según la capacidad contributiva de la que disponen, es decir, es un criterio de análisis de la proporción del aporte total de cada contribuyente en relación con su capacidad contributiva. En este orden de ideas, es neutro el sistema que conserva las diferencias relativas entre los aportantes de mayor y de menor capacidad contributiva; es progresivo el que las reduce; y es regresivo el que las aumenta” (C-776/03).*

*Los tributos aumentaron respecto de los productos populares únicamente: los cigarrillos de menor precio, mientras que los de mayor precio vieron disminuido el impuesto; las cervezas, así como los vinos y aperitivos populares. En cambio, no se tocaron los licores nacionales ni a los importados los cuales, además, son de mayor grado alcohométrico y, por tanto, son más susceptibles de causar daño a la salud.*

*Respecto del artículo 5° del Decreto 127 de 2010, este Despacho considera que existe incongruencias que deviene en inconstitucional lo contenido en el mismo. Veamos.*

*La mencionada norma modifica el artículo 211 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 76 de la Ley 1111 de 2006, así:*

*“Artículo 5°. Modifícase el artículo 211 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 76 de la Ley 1111 de 2006, el cual queda así:*

*“Artículo 211. Tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado. A partir del 1° de febrero de 2010, y del 1° de enero de 2011, las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, aplicables durante los años 2010 y 2011 serán las siguientes:*

*1. Para los cigarrillos, tabacos, cigarros y cigarrillos*

***AÑO Tarifa por cada cajetilla de 20 unidades o proporcionalmente a su contenido.***

***2010 \$650.***

***2011 \$700.***

*2. La tarifa por cada gramo de picadura, rapé o chinú será de \$36,00.*

*Parágrafo 1°. Para el año 2010 el 21% del recaudo bruto del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, deberá destinarse a la salud y a partir del 1° de enero de 2011 este porcentaje será del 24%.*

*Estos recursos destinados a la salud se orientarán a la unificación de los planes de beneficios del Sistema General de Seguridad Social en Salud. De manera excepcional, estos recursos podrán destinarse a la financiación de los servicios no incluidos en el Plan de Beneficios del Régimen Subsidiado y que estén en el Plan de Beneficios del Régimen Contributivo, únicamente en el evento en el que la totalidad de los recursos destinados para dichos servicios, llegaren a agotarse.*

*Parágrafo 2°. “Para determinar el valor de los recursos con destino al deporte de que trata la Ley 30 de 1971, el porcentaje del 16% se aplicará en el año 2010 sobre el 79% del recaudo bruto del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado y a partir del 1° de enero de 2011 sobre el 76%”.*

*Como se observa, se establece una sola tarifa de impuesto al consumo a estos productos.*

*El artículo 76 de la Ley 1111 de 2006 y la Resolución 3654 del 22 de diciembre de 2009, disponían: (estas tarifas son de acuerdo al parágrafo 3° de la misma disposición, que establece:*

*“Las tarifas aquí señaladas se actualizarán anualmente en el porcentaje de crecimiento del precio al consumidor final de estos productos, certificados por el DANE. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público certificará y publicará antes del 1° de enero de cada año, las tarifas actualizadas, en todo caso el incremento no podrá ser inferior a la inflación causada”.*

*“1. Para los cigarrillos, tabacos, cigarros y cigarrillos cuyo precio de venta al público sea hasta dos mil pesos (\$2.000,00), la tarifa será de cuatrocientos setenta y cuatro pesos con cuarenta y cinco centavos (\$ 474,45) por cada unidad o cajetilla de 20 unidades;*

*2. Para los cigarrillos, tabacos, cigarros y cigarrillos cuyo precio de venta al público sea superior a dos mil pesos (\$ 2.000,00), la tarifa será de novecientos cuarenta y ocho pesos con ochenta y nueve centavos (\$ 948,89) por cada unidad o cajetilla de 20 unidades;*

*3. Para la picadura, el rapé y el chinú, la tarifa será de treinta y cinco pesos con cincuenta y ocho centavos (\$ 35,58) por cada gramo del producto”.*

*Comparando los contenidos normativos transcritos, se demuestra que se eliminó el precio de referencia de dos mil pesos (\$2.000), y se estableció la tarifa a la cajetilla sin importar el precio. No obstante, es de anotar que la tarifa pasó de \$474,45 a \$650 pesos, en relación con las cajetillas de precio inferior a los \$2.000 pesos, pero respecto de los productos que superaran esta cifra, la tarifa disminuyó sustancialmente, pues antes de la reforma la tarifa era de \$948,89 pesos y a partir de la expedición del Decreto 127 del 21 de enero de 2010 la tarifa es de \$650, una diferencia de \$298.89 pesos.*

*De acuerdo con la anterior comparación no tiene razón alguna que se expida una medida de carácter tributario con el propósito de que ingresen recursos para fortalecer el Sistema de Seguridad Social en Salud, y en una especie de racionalización tributaria, la decisión normativa es totalmente contraria, pues en vez de incrementar la tarifa con el fin de conseguir los recursos necesarios, la disminuye de tal manera que los ingresos esperados tendientes al objetivo de superar la crisis, pueden disminuirse drásticamente en detrimento del referido sistema.*

*De igual manera que en el acápite precedente, la tarifa a los productos menores a \$2.000 pesos es incrementada en un alto porcentaje, y que sin mayor elucubración es dable establecer que la medida está dirigida a los consumidores de menores ingresos, es decir, los principios constitucionales de la tributación aplicados*

de manera inversa, quien tiene menos aporta más y a quien corresponde realizar un esfuerzo adicional es premiado con una disminución de la tarifa.

En ese orden, la estructura de la norma en cuanto a las modificaciones de las tarifas no guarda relación alguna con la Emergencia Social decretada por el Gobierno Nacional, pues corresponde a una reforma tributaria que disminuye las tarifas y no obedece a los principios de solidaridad, igualdad y progresividad. Podría señalarse que existe conexidad con la situación que se pretende conjurar, dado que un porcentaje del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco deberá destinarse a la salud, sin embargo, esto no justifica las inconsistencias de la medida adoptadas, anteriormente expuestas, por cuanto conduce al desconocimiento de los principios constitucionales ya mencionados.

Así mismo, expertos tributaristas, elevaron en los medios de comunicación sus opiniones respecto a esta medida y que citamos a continuación:

#### 1.5.2. OTROS CONCEPTOS EN CONTRA DE LA MEDIDA:



**Autor:** Guillermo Perry – ex Ministro de Hacienda

02/05/2010

#### LA EMERGENCIA SOCIAL: LO BUENO, LO MALO Y LO FEO

*El Gobierno decidió afrontar algunos de los problemas que aquejan el sistema de seguridad en salud y que lo estaban llevando a una hecatombe financiera.*

La parte tributaria es en general buena. Ante la emergencia, era imprescindible arbitrar nuevos recursos para la salud. “Lo decidido por el Gobierno recoge, con algunas diferencias, lo sugerido por la misión para el Fortalecimiento de los departamentos y lo recomendado por Fedesarrollo (Economía y Política, número 50). Sin embargo, acá también hay una cosa fea. Si se requieren más recursos para salud, ¿por qué diablos se usa la emergencia social para bajar el gravamen a los cigarrillos importados de mayor valor? Está bien uniformizar la tasa, pero ha debido hacerse a la tasa más alta vigente, como recomendaron la Misión y Fedesarrollo, subiendo gradualmente la tasa de los que estaban menos gravados. La emergencia social no se puede usar para hacerle un favor a una multinacional”...



**Autor:** RUDOLF HOMMES – Ex Ministro de Hacienda

#### LA SALUD EN EMERGENCIA

01/02/2010

“La Constitución de 1991 le concedió al Gobierno de entonces facultades transitorias para expedir una reforma tributaria por decreto. Estas facultades no se aprovecharon porque Gaviria, con muy buen sentido, conceptuó que una reforma tributaria no se debe hacer sin contar con el Congreso...”

**En efecto, uno de los aspectos más criticados de estas normas de Emergencia Social han sido los nuevos impuestos que han creado. No puedo hablar sobre el impuesto a la cerveza, pero no estoy impedido para discutir el de los cigarrillos, que fue reformado de una manera caprichosa sin atender argumentos de los afectados.**

**Las nuevas normas redujeron los impuestos para los cigarrillos caros, que son los importados, y aumentaron radicalmente el gravamen a los cigarrillos populares, que son los de producción nacional. Los ricos van a pagar menos por su vicio y los fumadores pobres pagan más, y son los que van a financiar el fondo que subsidiará los servicios excepcionales. El importador de cigarrillos que no los produce en Colombia ni consume tabaco nacional está muerto de la risa y ha pagado avisos para apoyar las medidas”.**

## EL NUEVO SIGLO

**Autor:** Instituto Colombiano de Derecho Tributario

#### TAPAR HUECOS CON IMPUESTOS ES ABUSAR DEL CONTRIBUYENTE

18/02/2010

El concepto tributario es algo más que cubrir los saldos negativos...

“La elección de los tributos sobrecargados lleva implícitamente un mensaje extrafiscal de desestímulo a esos consumos, por sus efectos nocivos en la salud, luego estas medidas no podrían tener por objetivo principal el recaudo necesario para el saneamiento del sistema, razón por la cual la vinculación con la emergencia se desdibuja. Además no parece muy coherente ni urgente que esperemos que la gente consuma más licores tabacos para financiar el sistema de salud”...



**Autor:** Santiago Pardo Ramírez

#### ¿BALOTO TRIBUTARIO EN LOS CIGARRILLOS?

24/02/2010

El Gobierno modificó el régimen tributario aplicable a los cigarrillos de una manera muy curiosa, con ocasión de la Emergencia económica: le bajó el impuesto a los cigarrillos de precio alto –que son los importados–, y se lo subió a los cigarrillos de precio bajo, es decir, a los de producción nacional. Antes de la Emergencia, los cigarrillos importados tenían un impuesto de \$954 por cajetilla y los nacionales estaban gravados con uno de \$474 por cajetilla. Con la Emergencia, se unificó el gravamen en la suma de \$650 por cajetilla, independientemente de su precio de venta. Significa que los cigarrillos nacionales quedaron sometidos a una tarifa sobre su precio que fluctúa entre el 33% y el 54%. En contraste, los importados quedaron gravados con sólo el 22%. En la práctica, quedó establecido que a mayor precio del cigarrillo, corresponde una menor tributación relativa.

Si se compara el impuesto al consumo al que quedaron sometidos la mayoría de los cigarrillos importados (22%), con el tributo que pagan en otros países, no se encuentra justificación a la reducción a la tributación de estos (50% en Chile, 70% en Venezuela, 67% en Argentina). Mientras el Banco Mundial recomienda fijar los impuestos al tabaco entre el 66% y el 80% del precio minorista, el Gobierno resolvió reducir el impuesto a los cigarrillos importados al 22%, sin tener en cuenta que en el Convenio Marco para el Control del Tabaco de la OMS, Colombia aceptó aumentar los tributos al tabaco.

Algunos funcionarios colombianos han dicho que esta reforma era necesaria para unificar tarifas, pero no explicaron cuál es la razón para igualarlas mediante un valor absoluto único que no depende del precio, en lugar de hacerlo con una tarifa *ad-valorem*, en la que sí se

tiene en cuenta el valor del producto, como sucede con la cerveza y con todos los tributos.

**El Presidente ha manifestado que se trata de un problema de salud pública, y que la reforma persigue desincentivar el consumo del cigarrillo. Este argumento podría ser cierto, pero entonces ¿cómo se entiende que el incremento para desalentar a los consumidores opere sólo sobre los cigarrillos de precio bajo, y que, en vez de subir simultáneamente el impuesto de los cigarrillos de precio alto para ser consecuente, el Gobierno haya resuelto bajarlo?** La solución aplicada, pareciera indicar el propósito de que no se incentive el consumo de los cigarrillos nacionales, pero se aliente el de los importados. ¿O será que se parte del supuesto de que los importados hacen menos daño a la salud humana que los nacionales? Desde el mismo momento en que se conoció la reforma, el representante de una de las empresas multinacionales que venden cigarrillos en Colombia salió a los medios —con gran felicidad— a decir que apoyaba la reforma y el incremento de los tributos. Lo que se vino a saber después, es que los cigarrillos de alta gama —los importados—, obtendrán una reducción anual en el impuesto cercana a los \$20.000 millones, de los cuales \$14.000 millones le corresponden a esta empresa, lo que obviamente justifica su apoyo.

Si este tipo de reforma se hace extensiva a otros productos, sería necesario, por ejemplo, igualar los impuestos de la leche con los de la champaña, elevando los primeros y reduciendo los segundos, o establecer que todos los asalariados tengan el mismo valor de retención en la fuente, incrementándola para aquellos de más bajo ingreso y disminuyéndola para los de ganancias altas.

Es evidente que este decreto no fue tramitado por la DIAN, entidad que jamás hubiera permitido efectuar una reforma de este tipo. Resultaría interesante que el Gobierno hiciera públicos los estudios técnicos que justificaron la reforma y los nombres de las personas que participaron en su redacción, las cuales, a la postre, crearon un interesante ‘baloto tributario’ que funciona de la siguiente forma: los cultivadores de tabaco colombiano y los consumidores de cigarrillos de bajo precio compran las boletas del baloto, y una empresa multinacional cobra los premios.

### 1.5.3. CONVENIO MARCO DE LUCHA CONTRA EL TABACO:

Otro de los argumentos sólidos que sustenta el ajuste propuesto en este proyecto, corresponde al mandato en el Convenio Marco de Lucha Contra el Tabaco, hoy Ley de la República número 1109 de 2006, el cual señala: “*Artículo 6° Medidas relacionadas con los precios e impuestos para reducir la demanda de tabaco 1. Las Partes reconocen que las medidas relacionadas con los precios e impuestos son un medio eficaz e importante para que diversos sectores de la población, en particular los jóvenes, reduzcan su consumo de tabaco*”.

Como se puede observar, este Convenio que ha derivado de la expedición de la Ley 1335 de 2006 (Ley Antitabaco), estipula la implementación de políticas públicas que permitan disminuir el consumo de tabaco, pero en ningún momento establece la disminución de las tarifas para aquellos productos que por su precio son consumidos por los estratos con mayor poder adquisitivo y que estimulados por la reducción en los impuestos en la Emergencia Social puedan incentivar el consumo en menores de edad, como ocurrió en este caso. Esto no tiene antecedente en ningún país del mundo.

### 1.6. PROYECTO DE LEY PRESENTADO:

Como es bien conocido, el pasado 16 de abril, la Corte Constitucional, declaró inexecutable el decreto principal de la Emergencia Social, más sin embargo, dejó en vigencia los decretos tributarios hasta el 16 de diciembre de 2010.

Ante el extremo de continuar con esta medida que afecta al Sector Tabacalero nacional y que favorece exclusivamente el desempeño de los cigarrillos importados, este Proyecto de ley pretende mantener la tarifa establecida en la Emergencia Social, pero ajustando la estructura tributaria del impuesto al tabaco configurado en la Ley 1111 de 2006 (declarado exequible por la honorable Corte Constitucional), para ello se propone aumentar la tarifa del segmento superior, en el mismo porcentaje en que le fue incrementada la del segmento inferior.

#### Efecto sobre el Recaudo Departamental:

Según el informe del Ministerio de Hacienda titulado “Emergencia Social: Medidas Tributarias” presentado el 22 de enero de 2010 y elaborado por la Dirección de Apoyo Fiscal, una de las justificaciones para unificar las tarifas en la Emergencia Social correspondía a que debido a las políticas públicas para disminuir el consumo de cigarrillo, el recaudo obtenido por este concepto no mostraba incrementos significativos, es más disminuía.

De acuerdo al documento señalado, el recaudo para el año 2010, con las tarifas vigentes en la Ley 1111 de 2006 (\$950 para cigarrillos Premium y \$474 para cigarrillos precios bajos), se proyectaba de la siguiente manera:

#### Recaudo proyectado año 2010 (con las tarifas vigentes en la Ley 1111 de 2006)

Segmento	Recaudo esperado En millones de \$
Superior	\$73.000
Inferior	\$373.000
<b>Total</b>	<b>\$446.000</b>

#### Unificación Inmediata (Emergencia Social):

Con la unificación inmediata de las tarifas (en una única de \$650 pesos por cajetilla), la Dirección de Apoyo fiscal estima un recaudo adicional de \$115 mil millones de pesos, así:

#### Recaudo esperado año 2010 (con unificación de tarifas)

Segmento	Recaudo esperado En millones de \$
Superior	\$50.000
Inferior	\$511.500
<b>Total</b>	<b>\$561.500</b>

Aunque de manera aparente, con esta medida se generaría un efecto neto sobre recaudo de \$115.500 millones adicionales para salud, cuando se descompone esta cifra, el esfuerzo recaería exclusivamente sobre los productores nacionales, quienes terminan aportando **\$138.500 millones** adicionales, mientras se dejan de recibir **\$23.000 millones**, por cuenta de los cigarrillos importados, es decir un detrimento patrimonial innecesario para los departamentos.

#### Propuesta Proyecto de ley:

Por esta situación, este Proyecto de ley pretende corregir esta grave distorsión, que afecta principalmente

las finanzas departamentales, así como a los productores nacionales de cigarrillos, para ello se propone mantener la tarifa para los cigarrillos nacionales, pero ajustar la del segmento superior en el mismo porcentaje que la inferior (es decir, 37%).

**Recaudo esperado año 2010  
(con la propuesta de ajuste de Proyecto de ley)**

Segmento	Recaudo esperado En millones de \$
Superior	\$100.000
Inferior	\$511.500
<b>Total</b>	<b>\$611.500</b>

A diferencia de la propuesta acogida en la Emergencia Social, en donde el propósito o la naturaleza del decreto proponía generar mayores recaudos para salud, aquí se obtendrían **\$50.000 millones adicionales** por el justo y progresivo incremento de las tarifas para los cigarrillos importados, generando un recaudo neto de **\$165.500 millones adicionales**.

Así las cosas, este proyecto permitiría cumplir con los siguientes propósitos:

1. Incrementar el recaudo departamental por el ajuste de la tarifa de los cigarrillos importados.
2. Mantener la progresividad del impuesto.
3. No generar distorsiones ni ventajas en el mercado a favor de los productos importados.
4. Cumplir con las disposiciones del Convenio Marco de Lucha Contra el Tabaco
5. Mantener el cobro del impuesto bajo una estructura de impuesto que tenga en cuenta el precio de venta al público, como ocurre con cualquier otro producto en la economía.

*Ricardo Arias Mora,*  
Senador de la República.

*Ciro Rodríguez Pinzón,*  
Representante a la Cámara.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

Secretaría General

El día 19 del mes de abril del año 2010 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 279, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Ricardo Arias Mora*.

El Secretario General,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 280  
DE 2010 CÁMARA**

*por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del Sistema de Salud y se dictan otras disposiciones.*

**CAPÍTULO I**

**Recursos Tributarios**

Artículo 1°. Modificase el párrafo del artículo 190 de la Ley 223 de 1995 el cual queda así:

“Párrafo. De la tarifa del 48% aplicable a las cervezas y sifones, ocho (8) puntos porcentuales se destinarán a financiar el segundo y tercer nivel de atención en salud. Los productores nacionales y el Fondo Cuenta de Impuestos al consumo de Productos Extranjeros

girarán directamente a los Fondos o Direcciones Seccionales de Salud y al Fondo Distrital de Salud, según el caso, el porcentaje mencionado dentro de los quince 15 días calendario siguientes al vencimiento de cada periodo gravable”.

Artículo 2°. Modificase el artículo 475 del Estatuto Tributario el cual queda así:

“**Artículo 475. Tarifa para las Cervezas.** A partir de la vigencia de la presente ley y hasta el 31 de diciembre de 2010, la tarifa del impuesto sobre las ventas para las cervezas de producción nacional y para las importadas será del 14%. A partir del 1° de enero de 2011 se aplicará la tarifa general prevista en este Estatuto. El impuesto será liquidado por los productores en el formulario de declaración bimestral de IVA, establecido por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

El impuesto generado dará derecho a impuestos descontables en los términos del artículo 485.

Los importadores de cervezas declararán y pagarán el impuesto en el formulario de la declaración de importación que prescriba la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales junto con los demás tributos aduaneros.

Para la liquidación del impuesto se aplicará la base gravable establecida en el artículo 189 de la Ley 223 de 1995.

Se exceptúa del impuesto a que se refiere este artículo el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”.

Artículo 3°. Modificase el inciso 4° del literal d) del artículo 420 del Estatuto Tributario, el cual queda así:

“En los juegos de suerte y azar se aplicará la tarifa general prevista en este Estatuto”.

Artículo 4°. Los ingresos adicionales recaudados durante el año 2010, por efecto del aumento de la tarifa del impuesto sobre las ventas, aplicable a la cerveza y a los juegos de suerte y azar, a que se refiere la presente ley, se destinarán por la Nación a la unificación de los planes obligatorios de salud de los regímenes contributivo y subsidiado.

A partir del 1° de enero del año 2011 la totalidad de los ingresos recaudados por concepto del impuesto sobre las ventas a la cerveza y a los juegos de suerte y azar tendrán la misma destinación. Para dicho efecto, en ambos casos, no aplicará lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 225 de 1995.

Artículo 5°. Modificase el artículo 211 de la Ley 223 de 1995, modificado por el artículo 76 de la Ley 1111 de 2006, el cual queda así:

“**Artículo 211. Tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado.** Las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado serán las siguientes:

1. Para los cigarrillos, tabacos, cigarros y cigarrillos, setecientos pesos (\$700) por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido.

2. La tarifa por cada gramo de picadura, rapé o chinú será de treinta y seis pesos (\$36).

**Las anteriores tarifas se actualizarán anualmente, a partir del año 2012, en un porcentaje equivalente al del crecimiento del Índice de Precios al Consumidor certificado por el DANE. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público certificará y publicará antes del 1° de enero de cada año las tarifas actualizadas.**

**Parágrafo Transitorio.** A partir de la vigencia de la presente ley y hasta el 31 de diciembre de 2010 la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado para los cigarrillos, tabacos, cigarros y cigarritos, será de seiscientos cincuenta pesos (\$650) por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido.

**Parágrafo 1°.** A partir de la vigencia de la presente ley y hasta el 31 de diciembre de 2010 el 21% del recaudo bruto del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado se destinará en primer lugar a garantizar la universalización en el aseguramiento; en segundo lugar, a la unificación de los planes obligatorios de salud de los regímenes contributivo y subsidiado. En caso de que quedaran excedentes, estos se destinarán a la financiación de servicios prestados a la población pobre en lo no cubierto por subsidios a la demanda y a la población vinculada que se atiende a través de la red hospitalaria pública, la cual deberá sujetarse a las condiciones que establezca el Gobierno Nacional para el pago de estas prestaciones en salud. A partir del 1° de enero de 2011 este porcentaje será del 24%, con la misma destinación.

**Parágrafo 2°.** Para determinar el valor de los recursos con destino al deporte de que trata la Ley 30 de 1971, el porcentaje del 16% se aplicará en el año 2010 sobre el 79% del recaudo bruto del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado y a partir del 1 de enero de 2011 sobre el 76%”.

Artículo 6°. Modifícase el primer inciso y el parágrafo 1° del artículo 50 de la Ley 788 de 2002, los cuales quedan así:

“Artículo 50. **Tarifas del impuesto al consumo de licores, vinos aperitivos y similares.** Las tarifas del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, por cada unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente, serán las siguientes:

1. Para productos de hasta 35 grados de contenido alcoholométrico, doscientos cincuenta y seis pesos (\$ 256) por cada grado alcoholométrico.

2. Para productos de más de 35 grados de contenido alcoholométrico, trescientos ochenta y seis pesos (\$386) por cada grado alcoholométrico”.

**Parágrafo 1°.** Del total recaudado por concepto del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y/o participación, una vez descontado el porcentaje de IVA cedido a que se refiere el parágrafo 2° del artículo 50 de la Ley 788 de 2002, los departamentos destinarán un 8% en primer lugar a garantizar la universalización en el aseguramiento; en segundo lugar, a la unificación de los planes obligatorios de salud de los regímenes contributivo y subsidiado. En caso de que quedaran excedentes, estos se destinarán a la financiación de servicios prestados a la población pobre en lo no cubierto por subsidios a la demanda y a la población vinculada que se atiende a través de la red hospitalaria pública, la cual deberá sujetarse a las condiciones que establezca el Gobierno Nacional para el pago de estas prestaciones en salud”.

Artículo 7°. **Formularios.** La Dirección General de Apoyo Fiscal, así como la Federación Nacional de Departamentos, en lo que a cada una corresponda, efectuarán las modificaciones a los formularios de declaración del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y/o participación, y del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, que se requieran para la correcta aplicación de lo establecido en la presente ley.

## CAPÍTULO II

### Recursos de Juegos de Suerte y Azar

Artículo 8°. **Cobro de Premios y Destinación de Premios no Reclamados.** En todos los juegos de suerte y azar, el ganador debe presentar el documento de juego al operador para su cobro, en un término máximo de un (1) año contado a partir de la fecha de realización del sorteo; vencido ese término opera la prescripción extintiva del derecho. El término de prescripción se interrumpe con la sola presentación del documento ganador al operador.

Presentado oportunamente el documento de juego para su pago, si este no es pagado por el responsable dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la presentación del documento de juego ganador, el apostador podrá reclamar judicialmente el pago del mismo mediante el proceso verbal de mayor y menor cuantía, indicado en el Capítulo I del Título XXIII del Código de Procedimiento Civil. La reclamación de premios por toda clase de juegos tendrá una caducidad judicial de un (1) año, contado a partir de la fecha de presentación del documento de juego para su pago, término que se interrumpe con la interposición de la correspondiente demanda.

Ocurrida la prescripción extintiva del derecho o la caducidad judicial sin que se haga efectivo el cobro de los premios, el cien por ciento (100%) de los recursos que constituyen esos premios se destinará a la unificación de los planes de beneficios del Sistema General de Seguridad Social en Salud en la forma como lo indique el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

**Parágrafo Transitorio 1°.** Para los actuales beneficiarios de premios cuyo cobro no se haya efectuado, los términos de prescripción y de caducidad aquí previstos se contarán a partir de la vigencia de la presente disposición.

Artículo 9°. **Operación de juegos localizados en cruceros.** Los juegos localizados a bordo de los cruceros podrán operarse mientras estén atracados en puertos o bahías colombianas, sin que se requiera de concesión, para el servicio exclusivo de sus pasajeros y en las condiciones que determine la autoridad encargada de autorizar la operación de los juegos localizados. Los derechos de explotación y los cargos por gastos de administración son los que se establecen para los juegos localizados y deben ser pagados por el agente marítimo que actúa como representante legal de la empresa operadora de cruceros en el país. El cincuenta por ciento (50%) de los derechos de explotación se dirigirá a la atención de las prestaciones en salud no incluidas en el plan obligatorio de salud del régimen contributivo, y el otro cincuenta por ciento (50%) de los derechos de explotación, junto con los gastos de administración, corresponde al respectivo municipio en que atraque el crucero, con destino a la financiación de servicios de salud a su cargo. El Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar establecerá la forma como se presentará la información para determinar los derechos de explotación y los gastos de administración, y como se hará su correspondiente recaudo, que podrá contemplar autoliquidaciones, cobros anticipados y cobros a prorrata por los días que permanezca el crucero en puertos colombianos.

Artículo 10. **Comercialización de lotería a través de canales electrónicos.** Adicionase el siguiente parágrafo al artículo 11 de la Ley 643 de 2001, así:

“**Parágrafo.** La comercialización de lotería tradicional se podrá efectuar por medio de canales electrónicos, sin que por ello se conviertan en juegos nove-

dosos, de acuerdo con la reglamentación que para tal fin expida el Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar”.

Artículo 11. *Condiciones de Operación en Línea y en Tiempo Real de los Juegos Localizados.* A partir de la conexión en línea y en tiempo real que permita identificar, procesar y vigilar el monto de los premios y de los ingresos brutos como base del cobro de derechos de explotación y gastos de administración, los operadores de juegos localizados pagarán por derechos de explotación el mayor valor que resulte entre lo que generarían las tarifas a que se refiere el artículo 34 de la Ley 643 de 2001 o el porcentaje del doce (12%) sobre los ingresos brutos menos el monto de los premios pagados.

Una vez dispuesta la obligación de conectividad, se presumirá ilegal la máquina que no lo esté y, además de las sanciones por ilegalidad correspondiente, será objeto del respectivo decomiso.

Artículo 12. *Eventos Hípicos.* Modifíquese el artículo 37 de la Ley 643 de 2001, que quedará así:

“**Artículo 37. *Eventos Hípicos.*** Corresponde a cada uno de los departamentos y Distritos, la explotación, como arbitrio rentístico, de los eventos y las apuestas hípicas.

La operación de los mismos se efectuará por concesión con un plazo de diez (10) años, a través de terceros seleccionados mediante licitación pública. Los operadores de esta modalidad de juego deberán tener un patrimonio técnico mínimo, otorgar garantías y cumplir los demás requisitos que para el efecto les señale el reglamento del juego.

Los derechos de explotación derivados de las apuestas hípicas son propiedad de los departamentos y Distritos en los cuales se realice la operación. Las apuestas hípicas cuya concesión se adjudique en un departamento o Distrito, podrán operarse en otras entidades territoriales previo el cumplimiento de las condiciones y autorizaciones que establezca el reglamento, y pagarán el setenta por ciento (70%) de los derechos de explotación al Distrito o departamento en que se realice la apuesta.

Las apuestas hípicas sobre carreras realizadas en Colombia pagarán como derechos de explotación el uno por ciento (1%) de los ingresos brutos por concepto de venta de apuestas.

Las apuestas hípicas sobre carreras realizadas fuera del territorio nacional pagarán como derechos de explotación el quince por ciento (15%) de los ingresos brutos por concepto de venta de las apuestas.

En el evento que el operador de apuestas hípicas sobre carreras realizadas en Colombia, explote apuestas hípicas sobre carreras realizadas fuera del territorio nacional, pagará como derechos de explotación el cinco por ciento (5%) de los ingresos brutos por concepto de venta de esas apuestas.

Los derechos de explotación generados por las apuestas hípicas serán distribuidos en cada uno de los departamentos o distritos de la siguiente forma: un cincuenta por ciento (50%) con destino a la financiación de servicios prestados a la población pobre en lo no cubierto por subsidios a la demanda y a la población vinculada que se atiende a través de la red hospitalaria pública, la cual deberá sujetarse a las condiciones que establezca el Gobierno Nacional para el pago de estas prestaciones en salud, y el cincuenta por ciento (50%) restante para financiación de renovación tecnológica de la red pública hospitalaria en la respectiva entidad territorial.

El reglamento del juego establecerá el porcentaje que de las apuestas hípicas debe ser distribuido entre el público.

**Parágrafo.** Cuando el operador al cual se le haya adjudicado la concesión de apuestas hípicas sobre carreras realizadas en Colombia construya su hipódromo, podrá prorrogársele su contrato de concesión para la operación de las apuestas hípicas por un periodo igual al establecido en el inciso 2o del presente artículo”.

### CAPÍTULO III

#### Medidas en Materia de Control a la Evasión y Elusión de Cotizaciones y Aportes

Artículo 13. La celebración y cumplimiento de las obligaciones derivadas de contratos de prestación de servicios estará condicionada a la verificación por parte del contratante de la afiliación y pago de los aportes al sistema de protección social, conforme a la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.

El Gobierno Nacional podrá adoptar mecanismos de retención para el cumplimiento de estas obligaciones, así como de devolución de saldos a favor.

Artículo 14. Adiciónese el artículo 108 del Estatuto Tributario con el siguiente parágrafo:

“Parágrafo 2°. Para efectos de la deducción por salarios de que trata el presente artículo se entenderá que tales aportes parafiscales deben efectuarse de acuerdo con lo establecido en las normas vigentes. Igualmente, para la procedencia de la deducción por pagos a trabajadores independientes, el contratante deberá verificar la afiliación y el pago de las cotizaciones y aportes a la protección social que le corresponden al contratista según la ley, de acuerdo con el reglamento que se expida por el Gobierno Nacional. Lo anterior aplicará igualmente para el cumplimiento de la obligación de retener cuando esta proceda”.

Artículo 15. Adiciónese el artículo 647 del Estatuto Tributario con el siguiente parágrafo:

“Parágrafo. Las inconsistencias en la declaración del impuesto de renta y complementarios derivadas de la información a que hace referencia el parágrafo 1° del artículo 50 de la Ley 789 de 2002 sobre aportes a la Seguridad Social será sancionable a título de inexactitud, en los términos del presente Estatuto Tributario”.

Artículo 16. Para efecto del cumplimiento de las funciones a cargo de la UGPP, en cuanto al control a la evasión y a la elusión de los aportes parafiscales al Sistema de Protección Social, los operadores públicos y privados de bancos de información y/o bases de datos reportarán, sin ningún costo, la información relevante para tal efecto, en los términos y condiciones que defina el Gobierno Nacional.

Artículo 17. Sin perjuicio de lo previsto para otros fines, para los efectos relacionados con los artículos 18 y 204 de la Ley 100 de 1993, los pagos laborales no constitutivos de salario de los trabajadores particulares no podrán ser superiores al 40% del total de la remuneración.

Artículo 18. Las funciones como Operadores de Información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes, PILA, serán objeto de la vigilancia por parte de la entidad o superintendencia a que haya sido atribuida la inspección, vigilancia y control de la entidad correspondiente. Dicha vigilancia será ejercida en las mismas condiciones y bajo los criterios técnicos que aplica la Superintendencia Financiera de Colombia respecto de los Operadores de Información sometidos a su vigilancia.

Los operadores de información que no estén sometidos al control y vigilancia de alguna superintendencia, estarán vigilados por la Superintendencia de Sociedades, en las condiciones descritas en el inciso anterior.

#### CAPÍTULO IV

### Transformación de Recursos para la Unificación de los Planes Obligatorios de Salud

Artículo 19. *Transformación de Recursos.* Modifíquese el literal a) y adiciónase el literal f) al numeral 1) del artículo 11 de la Ley 1122 de 2007 que modificó el artículo 214 de la Ley 100 de 1993, los cuales quedarán así:

a) Los recursos del Sistema General de Participaciones en salud, SGPS, se destinarán previo concepto del CONPES, y en una forma progresiva al régimen subsidiado en salud: en el año 2007 el 56%, en el año 2008 el 61% y en el año 2009 el 65%. A partir del año 2010 este porcentaje se incrementará de manera progresiva de acuerdo con la unificación de los planes obligatorios de salud entre el régimen subsidiado y contributivo, sin superar el 90%, según la gradualidad que determine el Gobierno Nacional. En todo caso el 10% del Sistema General de Participaciones para Salud se destinará, a financiar las acciones en salud pública;

f) Los recursos de rentas cedidas, que se destinan a la atención de la población pobre no asegurada y lo no cubierto por subsidios a la demanda deberán transformarse para cofinanciar la unificación de los planes obligatorios de salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud, de acuerdo con un plan de transformación, según reglamentación del Gobierno Nacional.

Artículo 20. *Vigencia y Derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

Atentamente,

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Oscar Iván Zuluaga Escobar.*

El Ministro de la Protección Social,

*Diego Palacio Betancourt.*

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. ANTECEDENTES

Como es de público conocimiento, existen hechos realmente graves que afectan la seguridad social en salud y los derechos de acceso a la salud, especialmente de los sectores de población más vulnerables, en la medida en que estos sucesos han deteriorado las condiciones financieras del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En efecto, la demanda por servicios no incluidos en los Planes Obligatorios de Salud de los Regímenes Contributivo y Subsidiado, los cuales no estaban previstos en el esquema fijado por la Ley 100 de 1993, se ha venido generalizando recientemente. Este hecho pone en riesgo el equilibrio financiero del Sistema, puesto que el aumento acelerado de esta demanda compromete los recursos del aseguramiento en salud, y por esta vía amenaza la viabilidad del Sistema, pone en riesgo la continuidad en la prestación del servicio público de salud y el goce efectivo del derecho a la salud y a la vida de la población. Por ejemplo, en el Régimen Contributivo, los recursos que se orientan a la prestación de servicios No POS superan ya el 20% de la totalidad de los ingresos de la Cuenta de compensación del Fosyga. En las entidades territoriales, para finales de 2009, el déficit financiero en la prestación de servicios se incrementó de manera sustancial, alcanzando cerca de 1 billón de pesos.

El mencionado aumento en los gastos del Sistema ha hecho que los ingresos del mismo sean insuficientes

para la atención de la demanda de servicios no incluidos en los Planes Obligatorios de Salud, pues los recursos son apenas suficientes para sostener la financiación del sistema de aseguramiento de ambos regímenes. Por otra parte, la Sentencia T-760 de 2008 de la honorable Corte Constitucional estableció la necesidad de ir avanzando para lograr, no solamente la cobertura universal, lo más pronto posible, sino también instó al Gobierno a plantear una transición para ir logrando la unificación de los planes de beneficios.

Esta situación plantea por tanto la necesidad de adoptar medidas que permitan generar nuevos recursos al sistema para superar el deterioro financiero del mismo, así como para asegurar el avance en materia de cobertura universal y unificación de planes de beneficios. De esta manera, se requiere la consecución de nuevas fuentes de recursos, y la potenciación y optimización de los recursos existentes, especialmente a través de medidas integrales que permitan ejercer un control eficaz a la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones y mediante la reorientación de los recursos al interior del sistema.

Teniendo en cuenta lo anterior y de conformidad con los lineamientos definidos por la honorable Corte Constitucional en Sentencias T-760 de 2008 y C-252 de 2010, la presente iniciativa legislativa no pretende destinar recursos para la atención de prestaciones no incluidas en el plan obligatorio del régimen contributivo, sino que se orienta a la obtención de recursos con destino a la universalización en el aseguramiento, a la unificación de los planes obligatorios de salud de los regímenes contributivo y subsidiado, y a la financiación de servicios prestados a la población pobre en lo no cubierto por subsidios a la demanda y a la población vinculada que se atienda a través de la red hospitalaria pública.

2. IMPUESTOS NACIONALES. IVA a la cerveza y a los juegos de suerte y azar.

Con el fin de generar los recursos que se requieren para los objetivos expuestos anteriormente, se propone mantener las modificaciones introducidas en el decreto 127 de 2010 dictado al amparo de la Emergencia Social decretada por el gobierno mediante Decreto 4975 de 2009 y según lo ordenado en la Sentencia C-252 de 2010. De conformidad con dichas medidas excepcionales, se modificó el impuesto sobre las ventas aplicable a la cerveza y sobre los juegos de suerte y azar<sup>1</sup>, incrementando las alícuotas hasta la tarifa general del impuesto, destinando, por lo menos, los mayores ingresos generados a la salud. La racionalidad de esta medida se justifica en el hecho de que el artículo 336 de la Constitución Política establece que las rentas obtenidas del ejercicio de los monopolios derivados de licores y de juegos de suerte y azar, estarán destinadas a los servicios de salud, razón por la cual se constituyen en una fuente esencial de financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En relación con la tarifa del impuesto al consumo aplicable sobre cervezas y sifones, consagrada en el artículo 190 de la Ley 223 de 1995, es importante precisar que la misma no sufre ninguna modificación con ocasión de la presente iniciativa y continúa siendo del 48%. Así mismo, su distribución tampoco sufrió modificaciones, como quiera que continúan destinándose 40 puntos porcentuales para los departamentos y el Distrito Capital y los 8 puntos porcentuales restantes a financiar el segundo y tercer nivel de atención en salud.

<sup>1</sup> Es importante destacar que el numeral 3 del artículo 359 de la Constitución admite la posibilidad de crear rentas nacionales con destinación específica, cuando las mismas se destinen a financiar la inversión social.

La modificación está orientada únicamente a corregir el defecto que presentaba el párrafo del artículo 190 de la Ley 223 de 1995, toda vez que se involucraba el impuesto sobre las ventas en el impuesto al consumo sin ninguna justificación técnica, lo que en cambio sí genera distorsiones innecesarias en relación con el impuesto sobre las ventas aplicable a la cerveza. De esta forma, el efecto de la modificación del párrafo citado es el de regular de manera independiente el impuesto al consumo y el impuesto sobre las ventas aplicables a la cerveza, sin alterar en ningún sentido la tarifa y la destinación del impuesto al consumo aplicable a la cerveza.

Ahora bien, en relación con el impuesto sobre las ventas aplicable a la cerveza, únicamente se propone mantener la tarifa aplicable durante el año 2010, la cual se incrementó del 3% al 14% hasta el 16 de diciembre del año 2010, en los términos de la sentencia C252 de 2010, y la cual se propone aumentar al 16% a partir del 1 de enero de 2011.

En los demás aspectos no se proponen modificaciones, toda vez que continúa siendo un impuesto sobre las ventas de causación en etapa monofásica en cabeza del productor o importador, con derecho a descontar el impuesto por la adquisición de materias primas e insumos, y sobre la misma base gravable establecida en el artículo 189 de la Ley 223 de 1995.

Por otra parte, respecto del IVA sobre juegos de suerte y azar se propone mantener la tarifa vigente, la cual se incrementó del 5% a la tarifa general mediante Decreto 127 de 2010.

Cabe resaltar que a partir del año 2011, se propone que la totalidad de recaudo del IVA a la cerveza y juegos de suerte y azar se destine a los objetivos definidos en el presente proyecto de ley. Durante el año 2010, se destinarán, al efecto, únicamente la diferencia entre las tarifas actuales y las propuestas en la presente iniciativa.

**3. IMPUESTOS TERRITORIALES**

En el mismo sentido que en los impuestos nacionales y, en virtud de la Sentencia C-252 de 2010, se propone en el presente proyecto de ley mantener las modificaciones introducidas por el Decreto 127 de 2010 a los impuestos al consumo, así:

**a) Impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares**

Se mantiene la determinación de la tarifa según el contenido alcohólico del producto, pero se simplifica la estructura tarifaria del impuesto al reducir las tarifas de cinco a dos<sup>2</sup>. Todos los productos que tengan hasta 35 grados alcoholimétricos aplicarán la tarifa que hoy tienen los productos entre 15 y 35 grados. La modificación introducida por el Decreto 127 de 2010, la cual se propone mantener, no incrementa la tarifa para los productos de las licorerías oficiales (aguardientes y rones) ni para los productos de más de 35 grados.

El incremento del recaudo resulta de la reducción de los rangos tarifarios, el cual implica la asignación de una tarifa mayor a la que estaban sometidos algunos de los productos sujetos al gravamen. Dicha reducción del número de tarifas permitirá además una mayor simplicidad en la determinación y control del impuesto y

<sup>2</sup> El artículo 50 de la ley 788 de 2002 define tarifas del impuesto al consumo, por cada unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalente, en rangos para productos entre 2.5 y hasta 15 grados, de más de 15 y hasta 35 grados de contenido alcoholimétrico y de más de 35 grados de contenido alcoholimétrico. También se definen tarifas especiales para los vinos de hasta 10 grados de contenido alcoholimétrico, así como para los productos nacionales que se introduzcan al departamento de San Andrés y Providencia.

a la vez evitará que los productores reduzcan el grado alcoholimétrico de algunos productos con miras a pagar un menor un impuesto o informen una graduación alcoholimétrica inferior con el mismo fin.

**b) Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado**

Se propone mantener la unificación de tarifas para todos los cigarrillos sin distinción de su precio y un aumento de la tarifa entre 2010 y 2011. Además del mayor recaudo que se genera por la unificación de tarifas, esta medida tiene otros efectos positivos:

- i) Se migra hacia un impuesto específico a los cigarrillos, lo cual es consistente con la afectación de la salud por efecto de su consumo;
- ii) Para la industria, se flexibiliza la política de precios que estaba distorsionada por la anterior estructura tributaria, con consecuencias positivas para la rentabilidad del sector;
- iii) Facilita la liquidación y control del impuesto.

El efecto sobre el recaudo de las anteriores medidas se puede observar en los siguientes cuadros:

**Impuestos de Recaudo Nacional**

IVA a la Cerveza y a los Juegos de Suerte y Azar

Impuesto	Tarifa		Recaudo (\$MM)	
	Antes de la Emergencia	Con la propuesta	2010**	A partir de 2011
Cerveza	3%	14%	193	430
Juegos de Suerte y Azar	5%	16%	146	382
<b>Total recaudo</b>			<b>339</b>	<b>812</b>

\* Rigén a partir del 1o. de febrero.  
 \*\* Es lo adicional a lo presupuestado en el PGN 2010.

**Impuestos de Recaudo Territorial**

Impuesto al Consumo sobre los Cigarrillos

Antes de la emergencia			Con la propuesta		
Rango	Descripción	Tarifa 2010*	Año	Tarifa**	Recaudo Adicional (\$MM)
1	Precio de venta al público hasta \$2.000 (por cajetilla de 20 unidades)	474.45	2010	650	115
2	Precio de venta al público superior a \$2.000 (por cajetilla de 20 unidades)	948.89	2011	700	158

\* Para la liquidación del impuesto. El umbral de \$2.000 para la definición tarifaria (rangos bajo y alto) se establece en el Artículo 76 de la Ley 1111 de 2006.  
 \*\* La tarifa unificada se incrementará anualmente en la meta de inflación esperada.

**Impuesto al Consumo de Licores**

Antes de la emergencia			Con la propuesta			
Rangos	Tarifa*	Recaudo (\$MM)	Rangos	Tarifa**	Recaudo adicional (\$MM)	
Vinos hasta 10°	84		Productos >15° y hasta 35°	256	204	
Productos entre 2.5° y hasta 15°	157		Productos >35°	386	386	88
Productos >15° y hasta 35°	256	864				
Productos >35°	386	803				
Tarifa San Andrés y Providencia	23					

\* Las tarifas se definen por unidad de 750 cm<sup>3</sup> o su equivalente. Dentro de la tarifa se encuentra un 20% que corresponde a fidejados.  
 \*\* La tarifa se incrementará anualmente en la meta de inflación esperada.

**4. JUEGOS DE SUERTE Y AZAR**

Dentro de las medidas tendientes a potenciar los recursos destinados a la salud, se encuentran las que se propone aplicar a los juegos de suerte y azar, según se expone a continuación.

**a) Cobro de premios y destinación de premios no reclamados**

La Ley 643 de 2001 no establecía unos procesos y términos claros de prescripción y caducidad en la reclamación de premios por parte de los ganadores de juegos de suerte y azar, por lo que, ante el no cobro de los mismos, los operadores debían sostener reservas hasta por diez (10) años, en las condiciones ordinarias de prescripción, al cabo de los cuales los recursos pasarían a la salud. Esta situación no se predica de las apuestas permanentes, cuyo procedimiento de cobro se regula en el artículo 5°, párrafo, de la Ley 643 de 2001, aunque existen vacíos en torno al destino de los premios no reclamados.

En ese sentido, y con el propósito de unificar las reglas al respecto en todas las modalidades de juegos, se

propone dar claridad sobre los referidos procesos y términos, y señalar un procedimiento frente a su no reclamación, una vez ocurridos los respectivos fenómenos de prescripción o de caducidad, cuyos plazos se propone establecer en un (1) año, cada uno, respectivamente.

Esta disposición liberaría recursos por un valor aproximado de \$49,036 millones de pesos, concentrados fundamentalmente en el juego de lotería y en los juegos novedosos Superastro y Baloto así:

Premios No Reclamados Loterías y Juegos Novedosos	Valor*
Loterías(premios anteriores al 2008)	\$28.029
Baloto	\$18.666
Superastro	\$2.341
TOTAL	\$49.036

Fuente: Superintendencia nacional de Salud  
Empresa Territorial para la Salud ETESA

\*Cifras en millones de pesos

Estos recursos deben dirigirse a la unificación de los planes de beneficios del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

#### b) Operación de juegos localizados en cruceros

La operación de juegos localizados constituye una fuente fundamental de obtención de recursos para la salud y, en ese contexto, se propone incorporar en el ordenamiento legal aquellas modalidades que potencian el incremento de rentas.

Tal es el caso de los cruceros que atracan en puertos y bahías colombianas, cuyos juegos localizados no operaban por la falta de definición normativa legal para su funcionalidad, por no responder propiamente al criterio de juegos localizados, lo que ocasiona una pérdida de recursos para la salud, más aún, cuando según informe del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en la temporada de cruceros que finalizó en mayo de 2009, arribaron 176 cruceros al país, cifra que puede incrementarse por el incentivo que además constituye la posibilidad de operación de juegos de suerte y azar en cruceros en Colombia.

Con la medida que se propone en el presente proyecto de ley para la operación de juegos localizados en cruceros se permiten mayores rentas para la salud, destinadas en un cincuenta por ciento (50%) a la atención de las prestaciones en salud no incluidas en el plan obligatorio de salud del régimen contributivo, y el otro cincuenta por ciento (50%) de los derechos de explotación, junto con los gastos de administración, corresponde al respectivo municipio en que atraque el crucero, con destino a la financiación de servicios de salud a su cargo.

#### c) Comercialización de lotería a través de canales electrónicos

Esta disposición permite el uso de las herramientas electrónicas, de tal manera que se vuelva atractivo, ágil y competitivo el juego, con una contención de costos significativa representada en la no impresión de la billetería y la disminución del riesgo de corrupción por el control electrónico que puede existir sobre la comercialización. De esta forma, se espera un incremento en las ventas y, por tanto, mayores recursos para el sector.

#### d) Apuestas por eventos hípicas

Los juegos de suerte y azar que se efectúan sobre eventos hípicas generan al año \$273 millones de pesos a la salud<sup>3</sup>, teniendo en cuenta que solo opera un hipódromo en el País. Esta modalidad de juego no ha resultado atractiva para operadores inversionistas, entre otras razones por los altos costos de la inversión en

infraestructura y crianza, frente a los cortos plazos de las concesiones (5 años).

Así, el artículo que se propone, señala unas condiciones de incentivo para las apuestas hípicas actuales y la entrada al mercado de nuevos operadores, con condiciones que les permita invertir y aportar más recursos a la salud, tales como contratos de concesión por un plazo de diez (10) años y contratación a cargo de los Departamentos y Distritos.

#### 5. MEDIDAS ANTIEVASIÓN Y ELUSIÓN

El deterioro financiero del Sistema no obedece únicamente a un aumento progresivo de sus costos, sino que también se deriva del hecho de que algunas personas cotizan por debajo del monto legal o eluden cualquier tipo de obligación, ya sea mediante la afiliación en calidad de beneficiarios de un cotizante o inscribiéndose al régimen subsidiado. Tales personas no contribuyen en la medida de su capacidad económica al sostenimiento del sistema.

El problema anteriormente destacado puede evidenciarse con base en las siguientes cifras. En 2006 cerca de 175.000 declarantes de renta no realizaron ningún aporte al Sistema; es más, de estos, aproximadamente 14.000 se encontraban afiliados al Régimen Subsidiado. Con datos más recientes, correspondientes a la vigencia fiscal 2008, se encuentra que 22.119 declarantes de renta se encontraban afiliados al Régimen Subsidiado<sup>4</sup>. De estas personas, 25% (5.261) reportó ingresos anuales netos mayores a 200 smlmv (\$92 millones) y 14% declaró patrimonios líquidos superiores a 500 smlmv (\$230 millones)<sup>5</sup>. Lo anterior evidencia que esas 22.119 personas, siendo declarantes de renta, es decir, teniendo capacidad de pago, han estado afiliadas al Régimen Subsidiado, lo cual ha implicado para el sistema un costo de \$5.360 millones en 2008. Por este mismo concepto, se podrían haber dejado de recibir cotizaciones por \$167.632 millones. Finalmente, a julio de 2009 se ha detectado que 57.642 cotizantes a pensiones y 96.964 cotizantes a Riesgos Profesionales no cotizan al régimen de salud.

Por otra parte, para 2008, se estima que 165.952 trabajadores independientes que declararon renta, cotizaron sobre bases inferiores. Estas personas habrían ocultado ingresos por valor de \$1.6 billones, que hubieran representado mayores recaudos para el Sistema por un monto de \$459 mil millones. Si se suma el monto que se orienta a subsidiar a personas con capacidad de pago y los recursos que estos independientes dejan de pagar, el Sistema cuenta con \$661 mil millones menos. Con estos recursos se podrían cubrir 2.7 millones de cupos nuevos en afiliaciones a salud en el régimen subsidiado.

Dado que los ingresos del Sistema están demostrando ser insuficientes para atender la creciente demanda de servicios, además de que este debe sostener los niveles de aseguramiento, cumplir con la universalización de la cobertura y diseñar un plan de beneficios común para ambos regímenes, resulta necesario dotar al Gobierno Nacional de herramientas que le permitan cumplir con su propósito de reducir la evasión y la elusión y, por ende, dotar con mayores recursos al sistema. Así, estas medidas tienen doble efecto:

(i) se incorporará al Sistema a quienes no han venido aportando según la ley, y

<sup>3</sup> Cifras proyectadas a 2009, con fundamento en información de la Superintendencia Nacional de Salud.

<sup>4</sup> Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) – Registro Único de Aportantes (RUA).

<sup>5</sup> Fuente: MHCP-RUA. Cruces a partir de información DIAN.

(ii) se permitirá la depuración del sistema subsidiado frente a las personas que lo han venido usufructuando irregularmente. Tal como lo ha expresado la honorable Corte Constitucional<sup>6</sup>, las medidas antievasión mejoran la equidad general del sistema, lo hacen más eficiente y le otorgan a la administración herramientas para cumplir los postulados redistributivos y solidarios<sup>7</sup>. En este caso particular, estas medidas fueron sugeridas por la propia Corte Constitucional en la Sentencia T-760 de 2008, providencia en la que sugirió acciones efectivas para que el régimen subsidiado sólo sea para quienes que no cuentan con los recursos para participar en el contributivo<sup>8</sup> e instó *“la adopción de las medidas necesarias para estimular que quienes tienen capacidad económica, efectivamente coticen...”*<sup>9</sup>. En tal sentido, se propone la adopción de medidas en los siguientes aspectos:

**a) Control a trabajadores independientes, Modificaciones al Estatuto Tributario**

Se propone la verificación y el pago de aportes de todo contratista trabajador independiente, la adopción de mecanismos de retención que faciliten el recaudo y se extienden los requisitos que ya existen en el Estatuto Tributario para que la deducibilidad de los pagos laborales cobijen los pagos a los trabajadores independientes (arts.13 y 14). Igualmente, se propone que las inconsistencias en la declaración del impuesto de renta derivadas de la información sobre aportes sean sancionables a título de inexactitud (art. 15).

**b) Reportes para el control a la evasión**

Con el fin de controlar la evasión y elusión a los aportes parafiscales, se prevé el reporte de información por parte de los operadores públicos y privados de bancos de información o bases de datos, sin ningún costo, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP- para estos fines (art. 16).

**c) Unificación Ingreso Base de Cotización IBC**

Se busca frenar la erosión de la base de cotización generada en la posibilidad de pactar remuneraciones que no se computen como factor salarial. En especial, se deben destacar los pagos en especie, frecuentes entre los rangos salariales más altos, segmentos de la población que pueden destinar una mayor proporción de su ingreso al ahorro y al gasto suntuario (bonos para gasolina, mercado, útiles escolares, etc.). Estas prácticas únicamente benefician a empleadores y empleados en desmedro del sistema, en particular en el caso de trabajadores jóvenes de mayores ingresos (art. 17).

**d) Vigilancia a Operadores de la PILA**

Es necesario establecer que las funciones como operador de información de la PILA estén vigiladas y controladas por los organismos del Estado, bajo criterios de uniformidad e igualdad, hecho que impacta para que, en el corto plazo, los recursos y la información del sistema de seguridad social, que por diferentes causas reportan dificultad en su aplicación y distribución, cuenten con un sistema ágil, eficiente y seguro. La nor-

ma propuesta busca que todas las entidades que cumplan funciones de Operadores de Información cuenten con una supervisión homogénea, para lo cual se toma como referencia los desarrollos que en ese tema ha realizado la Superintendencia Financiera de Colombia respecto de los Operadores bajo su vigilancia (art. 18).

**6. TRANSFORMACIÓN DE RECURSOS**

El presente proyecto de ley propone garantizar recursos para la unificación del Plan de Beneficios del Régimen Subsidiado al POS del Régimen Contributivo mediante la creación de nuevas fuentes y la optimización de recursos existentes dentro del Sistema, entre otras medidas, se propone aumentar la transformación de recursos, hasta ahora destinados a subsidios a la oferta y a la cobertura de la población vinculada, hacia los subsidios a la demanda, esto es, en la medida en que esté garantizada la universalidad en la cobertura, buscar la unificación de planes de beneficios.

Es de señalar que en los últimos años, en aras de lograr la cobertura universal se ha venido aplicando la senda de transformación señalada en la Ley 1122 de 2007, hasta alcanzar el porcentaje máximo contenido en la misma. En la medida en que el avance en la universalización sea un hecho, debe avanzarse en la unificación de los planes de beneficios, para lo cual resulta necesario aumentar el porcentaje máximo de transformación señalado en la Ley 1122 de 2007 incrementándolo de 65% a 90%, preservando el 10% con destino a la financiación de la salud pública.

De los honorables Congresistas,

Atentamente,

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Oscar Iván Zuluaga Escobar.*

El Ministro de la Protección Social,

*Diego Palacio Betancourt.*

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Secretaría General

El día 19 del mes de abril del año 2010 Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 280, con su correspondiente exposición de motivos, por el Ministro de Hacienda y Crédito Público *Óscar I. Zuluaga* y el Ministro de la Protección *Diego Palacio B.*

El Secretario General,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 128 - Martes 20 de abril de 2010  
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Pág.

**PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 279 de 2010 Cámara, por medio de la cual se ajusta la estructura del impuesto al consumo para cigarrillos y tabaco elaborado .....	1
Proyecto de ley número 280 de 2010 Cámara, por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del Sistema de Salud y se dictan otras disposiciones.....	6

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 989 de 2004. M. P. Clara Inés Vargas.

<sup>7</sup> Ver sentencia C-445 de 1995, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>8</sup> Ver numeral 6.1.2.2.2 de la citada sentencia.

<sup>9</sup> Acápito vigésimo segundo de la parte resolutoria de la citada sentencia.