

Bogotá, D. C., Noviembre 27 de 2018

Señor
OSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA
Presidente
Comisión Tercera
Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley no. 197/2018 senado – 240/2018 cámara *"por el cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto nacional y se dictan otras disposiciones"*

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la designación que nos hiciera el pasado 13 de noviembre la mesa directiva de la Comisión Tercera del Honorable Senado de la República como ponente, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia de Archivo para Primer Debate en Senado al proyecto de ley del asunto.

1. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El proyecto de ley No. 197/2018 Senado – 240/2018 Cámara "Por el cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del Presupuesto Nacional y se dictan otras disposiciones" se estructura y orienta a partir de una serie de postulados principales, a saber, una reestructuración al régimen de tributación de personas naturales y jurídicas, una gama de modificaciones a las funciones de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y a su modernización, en cuanto a la manera en que se recaudan impuestos y se combate la evasión. La justificación del presente proyecto de ley, en palabras del Ministro de Hacienda y Crédito Público, se desarrolla en función de un "desfinanciamiento" del Presupuesto General de la Nación

del año 2019, aprobado hace unas semanas en el Congreso de la República.

2. TRÁMITE DEL PROYECTO

2.1 Antecedentes

Tras estudiar el Presupuesto General de la Nación (PGN) radicado el pasado mes de julio por el gobierno de Juan Manuel Santos, el ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla, advirtió durante los primeros debates en Comisiones Conjuntas que, aunque el PGN radicado se encontraba en equilibrio presupuestal, para dar cumplimiento al plan de gobierno en el 2019, con base en un Plan de Desarrollo que no ha sido ni discutido, ni aprobado, el PGN estaba desfinanciado en 25 billones de pesos. Sin embargo, el texto del proyecto de ley por el cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de capital y ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 2019 presentado por el gobierno Duque denota un déficit presupuestal de 14 billones de pesos.

El pasado 17 de octubre, la Plenaria de Cámara de Representantes aprobó el proyecto de Presupuesto General de la Nación, y pocas horas después, sin posibilidad de debatir, el Senado de la República procedió a aprobar dicho presupuesto proveniente de la Cámara, sin poner a consideración y sin discusión alguna sobre la versión del presupuesto que se aprobaba, quedó entonces aprobado el PGN para 2019, por un monto total de ingresos de DOSCIENTOS CUARENTA Y CUATRO BILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS CINCO MILLONES DOSCIENTOS NUEVE MIL NOVECIENTOS VEINTISIETE PESOS MONEDA LEGAL (\$244,997,305,209,927), y un total de gasto público de DOSCIENTOS CINCUENTA Y OCHO BILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS CINCO MILLONES DOSCIENTOS NUEVE MIL NOVECIENTOS VEINTISIETE PESOS MONEDA LEGAL (\$258,997,305,209,927).

Es de resaltar que a pesar de que el anterior gobierno presentó un proyecto de presupuesto que estaba en equilibrio, el Congreso aprobó finalmente el PGN con un déficit de 14 billones de pesos, presentando además una redistribución del gasto respecto a 14,5 billones de pesos liberados por cuenta de la reducción del servicio al pago de la deuda pública.

Debido a esto, el Gobierno Nacional, en cabeza del ministro Carrasquilla, anunció que presentaría una Ley de Financiamiento con el fin de cubrir el déficit, en los términos del artículo 357 de la Constitución Política.

El pasado miércoles 31 de octubre, el Gobierno Nacional radicó ante el Congreso de la República la Ley de Financiamiento, con el objetivo primordial de financiar el PGN.

Es importante tener en cuenta que el trámite, justificado en el proyecto de ley radicado, parte de la interpretación que hace el Gobierno del artículo 347 de la Constitución Política de Colombia, donde se establece que este podrá tramitar por separado un proyecto de ley que cree nuevas rentas o modifique las existentes para atender los gastos contemplados en la ley de Presupuesto que se encuentran desfinanciados. En este sentido, el Gobierno presentó el proyecto de ley 240 de 2018 Cámara con el objetivo de financiar el presupuesto aprobado para la vigencia 2019 sin contemplar lo estipulado en el artículo 54 del Estatuto Orgánico de Presupuesto donde reglamenta que dicha ley debe hacer los ajustes al presupuesto solamente hasta por el monto de los gastos desfinanciados.

Por consiguiente, revisando el proyecto radicado por el Gobierno, se encuentra que además de asignar de manera discriminada las medidas que lleven a recaudar el monto desfinanciado, también incluye reformas estructurales de carácter tributario que sin duda alguna exceden el alcance concebido en el artículo 347 de la Constitución para la Ley de Financiamiento.

Cabe resaltar que el trámite justo con los ciudadanos era una reforma tributaria que, según lo establecido en los artículos 154 de la Constitución y 143 de la ley 5 de 1992, se presentara en la Cámara de Representantes y surtiera 4 debates de manera consecutiva. Sin embargo, el trámite que se está dando no es garantista, puesto que para discutir estos temas de tributos, la Ley y la Constitución establecen un trámite ordinario. Es claro entonces que la Reforma Tributaria debió haber sido discutida en cada comisión por separado y respetando el principio de consecutividad en las plenarias respectivas habiendo surtido los respectivos trámites, primero en Cámara y posteriormente en Senado.

3. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

3.1 Consideraciones generales

El proyecto de Ley de Financiamiento presentado por el Gobierno nacional ante el Congreso de la República no responde a las necesidades que requiere el país. Este proyecto, además de no plantear una reforma estructural, propone gravar principalmente la población vulnerable y la clase media, mientras que deja de lado importantes fuentes de ingreso que podrían contribuir a volver el sistema tributario más equitativo y progresivo, tal y como lo estipula el artículo 363 de la Constitución.

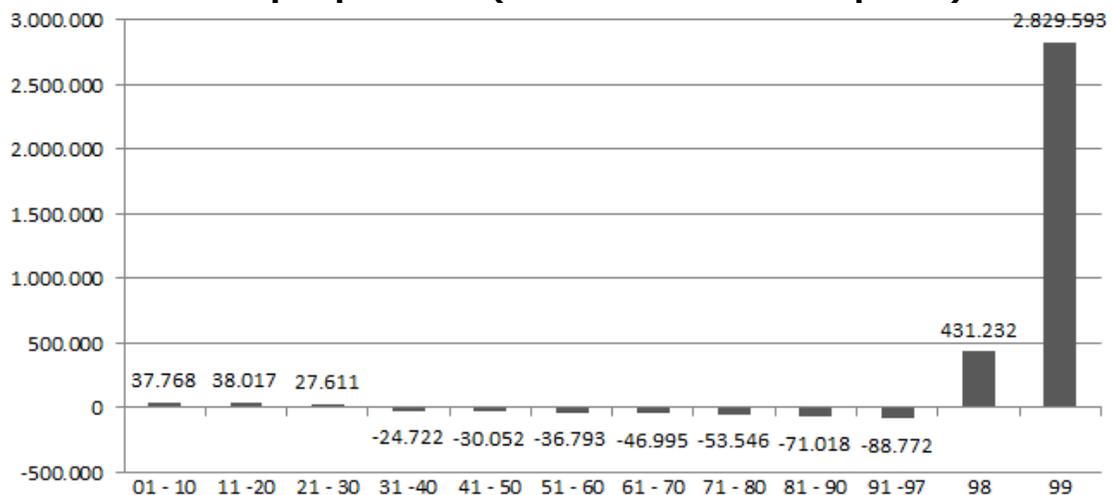
En los últimos 28 años, Colombia ha aprobado 15 reformas tributarias. En los Estados Unidos, por el contrario, solo se han hecho 2 reformas tributarias en los últimos 32 años. Lo anterior demuestra la incapacidad de los sucesivos gobiernos colombianos en aprobar reformas tributarias estructurales que permitan cumplir a cabalidad con los principios de equidad, progresividad y eficiencia consagrados en la Constitución. El proyecto de ley sometido a consideración del Congreso continúa con esta tradición: una vez más, se prioriza el objetivo de corto plazo de recaudar ingresos suficientes para la próxima vigencia sobre el objetivo a largo plazo de establecer reglas de juego claras para las personas y las empresas.

El proyecto de ley de financiamiento no es progresivo. Si bien contiene algunos elementos progresivos, como la devolución del IVA a los hogares pobres (artículo 1) o el aumento de la tarifa marginal al 37% para personas naturales de altos ingresos (artículo 25), la disminución de impuestos a las empresas (la cual beneficia principalmente a personas de altos ingresos¹) hace que el efecto neto de este proyecto sea regresivo.

¹ Según el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, tomando datos de la Encuesta Nacional de Presupuestos y Hogares “el 96% de los hogares que tienen participación en las empresas que recibirían descuentos tributarios pertenecen al 10% más acaudalado de la población, así que este grupo sería el más beneficiado por los recortes de impuestos otorgados a las empresas. De hecho, el 78% de los dividendos de las empresas los recibe el 2% más rico de los colombianos, y la mayoría (el 60% de los dividendos) los recibe el 1% más rico.” Fuente:

Según un análisis realizado por el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, con la propuesta del Gobierno, si bien la transferencia monetaria para compensar el gravamen del IVA a la canasta familiar tendría un efecto positivo en el ingreso del 30% de los hogares más pobres (entre \$27.000 y \$38.000 pesos mensuales adicionales), las personas con ingresos entre un salario mínimo y \$4 millones de pesos verían sus ingresos afectados (una disminución entre \$24 mil y \$71 mil pesos mensuales) mientras que, por el contrario, las personas ubicadas en los dos últimos percentiles verían sus ingresos aumentar de manera considerable (entre \$431.000 y \$2'800.000 pesos mensuales adicionales).

Gráfica 1. Cambio en los ingresos mensuales de los hogares con las medidas contempladas en el proyecto de Ley de Financiamiento por percentil (cifras en millones de pesos)



Fuente: Observatorio Fiscal Universidad Javeriana:

<https://www.ofiscal.org/single-post/2018/11/23/La-ley-de-financiamiento-que-se-cay%C3%B3-y-la-que-viene>

Este proyecto de ley tampoco contribuye a la equidad. El articulado presentado por el Gobierno nacional otorga beneficios fiscales a “mega inversiones” -artículos 58 y 59 - por encima de \$1.7 billones de pesos con requisitos laxos (la creación de mínimo 50 empleos), al sector hotelero - artículo 69 - (impuesto de renta con una tarifa preferencial del

<https://www.ofiscal.org/single-post/2018/11/23/La-ley-de-financiamiento-que-se-cay%C3%B3-y-la-que-viene>.

9%), a las grandes inversiones en el sector agropecuario (por encima de \$1.600 millones de pesos siempre y cuando se creen como mínimo 10 empleos) - artículo 68 - y a una larga lista de sectores definidos como de "Economía Naranja" con pocos puntos en común entre sí - artículo 68 -². Estos beneficios se suman a una ya larga lista de más de 220 beneficios tributarios para las personas jurídicas. Todo esto contribuye a debilitar el principio de equidad horizontal, pues los beneficios tributarios a ciertos sectores de la economía conllevan a que empresas de características similares compitan en condiciones desiguales. Así mismo, teniendo en cuenta que los beneficios tributarios favorecen de manera desproporcionada a las grandes empresas, estos también atentan contra el principio de equidad vertical: las grandes empresas terminan pagando tasas efectivas inferiores a las de empresas de menor tamaño.

Además de reducir el recaudo del Gobierno, la contribución de estos beneficios a la economía colombiana no es clara. En efecto, a la fecha, no existen estudios costo/beneficio sobre el impacto de estos beneficios sobre el empleo, la inversión y la creación de empresas, aun cuando algunos datan de los años cincuenta.

Al priorizar el aumento del recaudo a través de la ampliación de bienes sujetos al impuesto del IVA, el proyecto de ley presentado por el Gobierno nacional se concentra en recaudar mayores ingresos de donde le es más fácil, dejando de lado otras importantes opciones de recaudo que, a diferencia del IVA, contribuirían a reducir los muy altos niveles de desigualdad del país³. Así, no se contempla, por ejemplo, aumentar las tasas a las que se gravan los dividendos y las herencias, crear un impuesto a las remesas que salen del país, limitar los beneficios a los que pueden acceder las empresas y firmar convenios de intercambio de información con países considerados como paraísos fiscales como Panamá. Tampoco se incluyen impuestos que permitan internalizar el costo que tienen sobre el medio ambiente y la salud ciertas actividades,

² Entre la lista de sectores que podrían beneficiarse de las exenciones otorgadas a la economía naranja se encuentran: la fabricación de muebles y calzado, transporte fluvial de pasajeros, alojamiento en centros vacacionales, actividades de telecomunicación satelital, actividades de atracciones y parques temáticos, actividades de jardines botánicos, zoológicos y economía naranja, entre otros.

³ Según el Banco Mundial, Colombia es el séptimo país más desigual del mundo y el segundo de América Latina. A diferencia de la mayoría de países, Colombia es de los pocos en los que el nivel de desigualdad no disminuye después de la intervención del Estado (impuestos y transferencias) (Moller, 2012).

como el consumo de bebidas azucaradas y comida chatarra, de cigarrillos y alcohol, el uso de botellas plásticas o el uso del carbón para la generación de energía.

Finalmente, el impacto de las medidas contempladas en este proyecto de ley sobre la economía es incierto. Según el Gobierno nacional, las medidas contenidas –al aliviar las cargas tributarias que recaen sobre las empresas - contribuirán en aumentar la tasa de crecimiento del PIB. Sin embargo, existen por lo menos dos razones para dudar de ello. Primero, no hay evidencia que permita concluir que la disminución de impuestos y la ampliación de beneficios a las empresas contempladas en este proyecto de ley (disminución de la tarifa del impuesto de renta, devolución del IVA a inversiones en bienes de capital y descuentos del cuatro por mil y del ICA sobre el impuesto de renta) se traduce en mayores inversiones y creaciones de empleo por parte de las empresas y no en un aumento en las utilidades de estas (Gómez, Melo & Zarate, 2018). Segundo, según Fedesarrollo, la inclusión de productos de primera necesidad hasta ahora excluidos o exentos del IVA podría llevar a un aumento de la inflación de 3 a 4 puntos adicionales. Al afectar la demanda y forzar un aumento en las tasas de interés, el aumento en el nivel de los precios podría conllevar a una reducción en las tasas de inversión, lo cual afectaría la economía adversamente.

No solo es problemático el contenido del proyecto, sino también la forma en la que se ha llevado a cabo la discusión del mismo. Esta no ha estado a la altura de tan importante iniciativa: sin tiempo para deliberar, a espaldas de la opinión pública, improvisada y sin rigor. Al hacer uso de una ley de financiamiento para tramitar lo que en la práctica es una reforma tributaria, los tiempos y la calidad de la discusión se vieron afectados. En tan poco tiempo no es posible llevar a cabo una discusión detallada sobre el contenido del proyecto de ley. Además, como sucedió en la discusión del Presupuesto General de la Nación del año 2019, las principales discusiones se han dado a puerta cerrada, por fuera del Congreso de la República, sin el escrutinio de la opinión pública. Finalmente, estas han sido discusiones donde la visión del Gobierno no ha sido clara, lo cual ha desembocado en una incertidumbre y un desgaste innecesarios.

3.2 Aspectos positivos del proyecto de ley

El proyecto de ley presentado por el Gobierno nacional contiene varios elementos que valen la pena ser rescatados, como por ejemplo la mayor progresividad en las tarifas del impuesto de renta a las personas naturales, la extensión del impuesto al patrimonio y el régimen de tributación simplificado (SIMPLE).

- **Aumento de la tarifa marginal en el impuesto de renta para personas naturales**

El aumento del 35% al 37% en la tarifa marginal del impuesto de renta a personas naturales para personas con ingresos superiores a 33 millones de pesos, estipulado en el artículo 25, representa un avance positivo hacia un sistema más progresivo que recaude mayores ingresos entre personas naturales. Sin embargo, si se quiere reducir de manera significativa el nivel de desigualdad del país y reducir la dependencia del Gobierno a los impuestos a las personas jurídicas, sería deseable incorporar rangos adicionales con tarifas marginales superiores para personas con ingresos por encima de los 33 millones de pesos. En efecto, en Colombia, el 1% más rico de la población concentra el 40% de los ingresos totales. Además, la tasa efectiva promedio de ese 1% es bastante bajo (11%) y se reduce al 4% para el 0,1% de la población que recibe los ingresos más altos (Alvaredo y Londoño, 2013). Según el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, llevar la tasa efectiva de tributación del 1% más rico de la población al mismo nivel que el de los Estados Unidos (23%) podría representar recursos adicionales para el Gobierno de alrededor 13 billones de pesos (Guía Ciudadana a la Tributación y el Gasto del Estado colombiano 2018).

- **Extensión del impuesto al patrimonio**

Así mismo, la extensión del impuesto al patrimonio por 2 años más para personas naturales, contemplada en el artículo 32, también contribuye a la progresividad del sistema tributario. Sin embargo, este impuesto debería ser de carácter permanente, incorporar patrimonios por debajo de \$3.000 millones de pesos y contener tarifas más altas, como ha sido el caso en el pasado.

- **Régimen Simple y la autonomía territorial**

En principio, el Régimen Simple puede lograr el objetivo propuesto que es formalizar y generar un marco legal anti trámite para las pequeñas y medianas empresas, sin embargo, es necesario corregir la forma en que el proyecto de ley interfiere en la autonomía tributaria de los municipios.

El artículo 287 de la Constitución Política le da autonomía a las entidades territoriales de administrar y establecer los tributos para el cumplimiento de sus funciones. A su vez el Decreto 1333 de 1986 por el cual se establece el Régimen Único Municipal, otorga autonomía a los Concejos Municipales para definir la tarifa del Impuesto de Industria y Comercio. Por lo que al pretender instaurar una tarifa única tal como lo pretende el articulado presentado por el Gobierno, se está violando dicha autonomía de rango constitucional perjudicando así las finanzas de los municipios. Debido a lo anteriormente expuesto, se considera inconveniente este punto dentro del Régimen Simple el cual debe ser revisado nuevamente y ajustado.

3.3 Aspectos problemáticos del proyecto de ley

El proyecto de Ley de Financiamiento, además de afectar las poblaciones más vulnerables del país, contiene una serie de medidas que no contribuyen a mejorar la progresividad y la equidad del sistema tributario y que, en algunos casos, afectan la autonomía de las entidades territoriales.

- **Ampliación de la base gravable del IVA**

Esta iniciativa tiene el objetivo de establecer una generalización del cobro de IVA a todos los bienes de la canasta familiar a una tarifa de 18% para 2019 y 2020 y de 17% para 2021, acción que le permitiría al Gobierno recaudar recursos adicionales cercanos a los \$23,4 billones para los próximos 2 años. Particularmente, la ampliación de la base gravable del IVA al 18%, recaudaría \$11,35 billones para el 2019, siendo el rubro de alimentos y bebidas no alcohólicas los sectores que más aportarían, con unos \$9,7 billones. También plantea una compensación monetaria para familias de bajos ingresos, con un costo aproximado de \$2,38 billones, como instrumento de justicia tributaria que aminora los efectos regresivos de cobrar un IVA generalizado sobre quienes devengan menos ingresos en la economía.

Entendiendo las motivaciones que llevan al gobierno a plantear esta propuesta sobre el IVA, la generalización de un cobro del impuesto a una mayoría de artículos de la canasta familiar, plantea una reforma tributaria regresiva para la clase media y de bajos ingresos en el país, según estas consideraciones:

1. **Se afecta el sustento diario de las familias de bajos ingresos**, que gastan el 34,6% de su salario en alimentos, mientras que en los altos niveles de ingresos este valor es del 18,4%. Adicionalmente, más del 75% del consumo de los hogares de bajos ingresos se realiza en los rubros de alimentación (34,6%), vivienda (29,7%) y transporte (11%).
2. **Efectos inflacionarios de corto plazo que podrían presionar la meta del Banco de la República.** Según Fedesarrollo, esta medida podría conllevar a un aumento de la inflación entre 3 y 4 puntos porcentuales adicionales.
3. A pesar de que hay una disminución del IVA, la promesa de campaña del Presidente Iván Duque se incumple porque aumenta la base gravable y los artículos sobre los cuales se tributa, **imponiendo más cargas a los contribuyentes** y no a las empresas.
4. **Se gravan artículos sensibles para el desarrollo y trabajo del campo**, incluidos los insumos agrícolas y maquinaria.
5. **Se gravan textos escolares, libros, periódicos, revistas, espectáculos y cine** que son vitales para el desarrollo cultural y educación en el país.
6. **No hay claridad en el mecanismo de compensación**, en tanto, el proyecto de ley no tiene claro cómo es la devolución del IVA a las familias de bajos ingresos, ni cuál es el papel de los bancos para poderlo devolver, como lo hace con los subsidios del Estado.
7. **Existirá un costo de intermediación oneroso para la devolución del IVA a través de los bancos.** Varios Bancos del país han manifestado tener la cobertura para devolver los \$2.3

billones de pesos, pero no lo harán gratis; cobrarán una tasa de intermediación para administrar esos recursos.

8. **La compensación del impuesto sólo llegaría a mediados del año.** El IVA se devuelve en el tercer bimestre del año, Mayo – Junio. Esto implica que durante los primeros cuatro meses del año hogares de muy bajos ingresos deberán asumir gastos mayores, a la espera de recibir la compensación del Gobierno. Además, vale la pena señalar que al transferir los primeros seis meses de las compensaciones en junio del 2019, el impacto sobre las expectativas de los hogares y la inflación podría ser aún mayor.
9. **El mecanismo de focalización escogido - el SISBEN - se encuentra desactualizado y pronto será reemplazado por una nueva versión.** El SISBEN se encuentra desactualizado y el próximo año se espera que empiece a operar un nuevo modelo (SISBEN IV). Esto implicaría transferir recursos durante seis meses a millones de hogares que a partir del 2020 podrían ser excluidos de la lista de beneficiarios iniciales, con todo el desgaste institucional y el costo social y económico que esto implicaría.
10. **La devolución no será efectiva para aquellos que deben recibirla.** Si bien este mecanismo de compensación aliviaría las finanzas de las personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, excluye a hogares que, sin ser pobres, se encuentran en una situación de vulnerabilidad (el 19% de la población del país, cuyos ingresos oscilan entre 250.000 y 590.000 pesos mensuales por persona) y que, como resultado de la ampliación de la base gravable del IVA podrían recaer en la pobreza. Personas de clase media pero con ingresos igualmente bajos (la clase media, según el DNP, abarca personas con ingresos mensuales entre 590.000 pesos y 2.900.000 pesos) tampoco se verían beneficiadas por esta compensación.
11. **No todos los beneficiarios cuentan con las herramientas adecuadas para recibir la compensación.** Si bien es cierto que programas de transferencias condicionadas, como Familias en Acción y Adulto Mayor, cubren una parte importante de los hogares pobres, es altamente probable que no todos los hogares beneficiarios de la compensación dispuesta en este proyecto de ley

(4.3 millones según el Ministerio de Hacienda), hagan parte de estos programas (Familias en Acción cubre 2.3 millones de familias mientras que Adulto Mayor tiene 1.5 millones de beneficiarios y Jóvenes en Acción 355.000). Así mismo, es posible que varios miembros de un mismo hogar pertenezcan a más de uno de estos programas y que algunos hogares no tengan acceso a los medios por los cuales se entregarían las transferencias monetarias.

- 12.No es claro cómo se piensa depurar y actualizar la lista de beneficiarios** en los casos en los que hogares caigan por debajo de la línea de pobreza, vean sus ingresos aumentar o cambien de composición.

Las dificultades asociadas al mecanismo de compensación podrían solucionarse con el tiempo adecuado. Sin embargo, según la propuesta presentada, la ampliación de la base gravable del IVA se haría efectiva a partir de enero del 2019 y el Gobierno solo contaría con 6 meses para implementar el sistema propuesto, aumentando así los riesgos de dejar por fuera de esta medida hogares pobres.

- **Eliminación de la renta presuntiva**

La eliminación gradual de la renta presuntiva para personas jurídicas contemplada en el artículo 67 cierra la posibilidad de gravar bienes improductivos y de reducir los riesgos de evasión y elusión tributaria. En efecto, la renta presuntiva es una herramienta que permite, por un lado, incentivar el uso productivo de los bienes (con el fin de que generen rendimientos superiores a la tasa de renta presuntiva vigente) y, por otro lado, reducir los incentivos para que empresas reporten pérdidas pues, independientemente de sus ingresos, estas están obligadas a contribuir al fisco al menos el 3,5% de su patrimonio líquido. La eliminación de la renta presuntiva priva entonces al Gobierno de una herramienta importante para fomentar el uso productivo de los bienes y reducir la evasión fiscal.

- **Derogación del impuesto a la telefonía celular**

La derogación del artículo 512-2 del Estatuto Tributario, el cual establece un impuesto al consumo sobre los servicios de telefonía, datos, internet y navegación móvil, pone en riesgo importantes proyectos culturales y

deportivos que se financian con estos recursos. Estos recursos se destinan, entre otros, para financiar la Red Nacional de Bibliotecas Públicas.

- **Exenciones a la Economía Naranja**

Sobre las exenciones a la economía naranja, cabe resaltar que si bien la intención es favorecer sectores que se deben impulsar en esta industria, los requisitos que impone este artículo no solo ignoran la clasificación de economía naranja establecida por el BID sino que además pone un requisito casi inalcanzable de inversión mínima. Lo anterior impide que quienes pertenecen a esta economía no puedan acceder al beneficio tributario creando así un nuevo trámite burocrático ante una institución que sin duda al día de hoy no tiene la capacidad de responder a la demanda que le impone esta ley.

Uno de los puntos clave de la economía naranja en el mundo es la industria tecnológica y esta reforma no solo no la incluye en la exención de renta sino que propone gravar con IVA los productos que hacen parte de esta cadena, lo mismo pasa con la cadena de producción de la industria audiovisual. Sin duda alguna existe una contradicción entre lo que se expone como objetivo y lo que se está proponiendo en la Reforma.

Otro punto polémico es exigir una inversión aproximada de 840.000.000 de pesos en los primeros tres años. Los estudios de emprendimiento de la red de ángeles inversionistas muestran una inversión promedio de 400.000.000 de pesos, sin embargo los emprendimientos dentro de las industrias culturales tienen un promedio inferior.

El 85% de las empresas crean menos de 5 empleos formales en Colombia y esta ley pretende que las empresas de Economía Naranja creen 10 empleos formales, lo cual sin duda alguna no es proporcional a la capacidad de crecimiento de esta industria.

Por último, vemos con preocupación el proceso de certificación a cargo del Ministerio de Cultura, principalmente porque consiste en generar un trámite burocrático más cuando hoy en día las empresas tienen los controles suficientes para garantizar que su objeto social sea conforme a las exenciones propuestas. Por otro lado, es inquietante ver como se le

asigna una responsabilidad de estas a una institución que no es prioritaria para el Gobierno (en el Presupuesto aprobado para el próximo año el aumento fue inferior al 5%) y que no cuenta con la capacidad operativa, ni la planta de personal necesarios para poder cumplir con las nuevas responsabilidades que se le asignarían.

- **Exención del impuesto de renta a grandes inversiones en el sector agropecuario**

El artículo 68 del proyecto de ley en cuestión contempla la exención del impuesto de renta por un periodo de 10 años a las empresas que inviertan en el sector agropecuario por lo menos 1700 millones de pesos en un periodo de 6 años, siempre y cuando cumplan con una serie de requisitos como tener su domicilio principal en el municipio en el que se realicen las inversiones y crear por lo menos 10 empleos. Si bien el desarrollo del sector agropecuario es crucial para reducir la brecha socioeconómica que separa el campo de las zonas urbanas del país, este debería darse por medio de la provisión de bienes públicos y el apoyo a los pequeños y medianos cultivadores; no por medio de beneficios tributarios a grandes empresas. En ese sentido, teniendo en cuenta la alta informalidad que existe en este sector y los elevados montos mínimos de inversión fijados para poder acceder a dicho beneficio, esta medida solo beneficiaría a grandes inversionistas, mientras que los recursos que se dejarían de percibir podrían destinarse a la inversión en bienes públicos en las áreas rurales.

- **Descuento del IVA a inversiones en bienes de capital y descuentos del 50% al Impuesto de Industria y Comercio (ICA) y al Gravamen sobre Movimientos Financieros (GMF)**

El artículo 13 del proyecto de ley contempla el descuento de la totalidad del impuesto del IVA a las inversiones en bienes de capital. Así mismo, el artículo 65 permite que el 50% del ICA y del GMF sea descontado del impuesto sobre la renta. En el Estatuto Tributario actual, dichos impuestos ya eran deducibles del impuesto de renta. Al convertir estas deducciones en descuentos, la tasa efectiva de las empresas sobre el impuesto de renta disminuiría y, por ende, el costo fiscal para el Gobierno aumentaría. Dado que, como ya se ha mencionado, según la evidencia empírica existente en Colombia, estas medidas no se han traducido en un aumento de la inversión por parte de las empresas

(Galindo y Meléndez, 2010), es preocupante que estas no solo se mantengan sino que se amplíen.

3.4 Medidas faltantes

Dada la necesidad de recaudar mayores ingresos, llama la atención que el proyecto de ley radicado por el gobierno no contemple eliminar algunos beneficios vigentes, incrementar algunos de los impuestos ya existentes o crear nuevos impuestos, varios de los cuales fueron recomendados por la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria. Entre estas medidas se encuentran, por ejemplo, la limitación de los beneficios a las personas jurídicas, la creación de un impuesto a las remesas y a las herencias, el aumento del impuesto a los dividendos, la creación del impuesto al consumo de bebidas azucaradas y a la comida chatarra, así como el aumento al impuesto a las cajetillas de cigarrillo y la inclusión del carbón en el impuesto al carbono.

- **Impuestos a las remesas y a las herencias**

Las remesas empresariales y las herencias podrían ser alternativas eficientes que permitan la financiación de los 14 billones de pesos faltantes. En relación a las primeras, se entiende por remesas todo recurso de capital que busca repatriarse a su país de origen o se destina al extranjero con diferentes objetivos. Una forma de tributación relacionada a estos recursos de capital podrían significar un recaudo anual de 3.4 billones de pesos, al penalizar que los capitales de sociedades colombianas con inversión extranjera y sociedades extranjeras, que no se reinvierten en el país, por un período mayor a diez años; estos recursos de capital podrían gravarse a una tasa del 7% y ser retenido en la fuente por las empresas sujetas del gravamen. Es importante anotar que este impuesto fue eliminado en la reforma del 2006, favoreciendo los grandes capitales de las empresas del sector minero energético, y cuyos capitales, trabajado en territorio colombiano, se reinvierten en sus países de origen.

Por otra parte, está el impuesto a las herencias, que busca gravar los incrementos de patrimonio ocasional vía sucesiones, desde un tope establecido. Mientras que el impuesto a las herencias apenas paga un 10% en Colombia, en otros países como Corea del Sur, la herencia alta

paga hasta el 55%, lo que en el mediano y largo plazo genera equidad sobre la acumulación del capital de aquellos que más tienen.

- **Beneficios tributarios a las empresas**

Tanto la OCDE (2015) como la Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015) han insistido en la importancia de limitar los diferentes tipos de beneficios tributarios de los que gozan las empresas. En efecto, además de favorecer especialmente a las grandes empresas, estos beneficios generan inequidades horizontales, pues empresas de características similares tributan tasas efectivas distintas dependiendo de la posibilidad que cada una de ellas tenga de recibir algún beneficio tributario. Este problema se vuelve aún mayor si se tiene en cuenta que, ante el gran número de beneficios vigentes (más de 250 según la DIAN), las empresas hacen lo posible por adaptar su contabilidad de tal manera que puedan reducir su tasa efectiva de tributación haciendo uso de algunos de estos beneficios.

Según el Marco Fiscal de Mediano Plazo de este año, el costo fiscal de los beneficios a las empresas en el 2015 fue de alrededor de 5 billones de pesos. Por cuenta de ello, según un estudio de Jairo Villabona y Carlos Quimbay, investigadores de la Universidad Nacional, la tasa efectiva de tributación de las personas jurídicas en el 2015 fue del 13,7%, la tasa efectiva del sector minero del 26%, la del sector financiero del 9.8%, y la del sector bancario del 16,5%.

Además de privar al Gobierno de recursos importantes y facilitar la elusión fiscal, en el caso colombiano, estos beneficios no parecen haber tenido ningún impacto positivo significativo sobre la economía del país. Según Meléndez y Galindo (2010), la deducción por inversión en activos fijos entre 2004 y 2007 no permite explicar el aumento en las tasas de inversión observado durante ese periodo. Dado lo anterior, es sorprendente que el proyecto de ley radicado por el gobierno no contenga ninguna medida para limitar dichos beneficios.

Así mismo, llama la atención que no se contemplen medidas para por lo menos estudiar el impacto que han tenido sobre el recaudo y la economía las zonas francas en el país. En el 2017, según el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el costo fiscal de estas fue de 709 mil millones de pesos. Según la OCDE (2015), las zonas francas generan varios tipos de

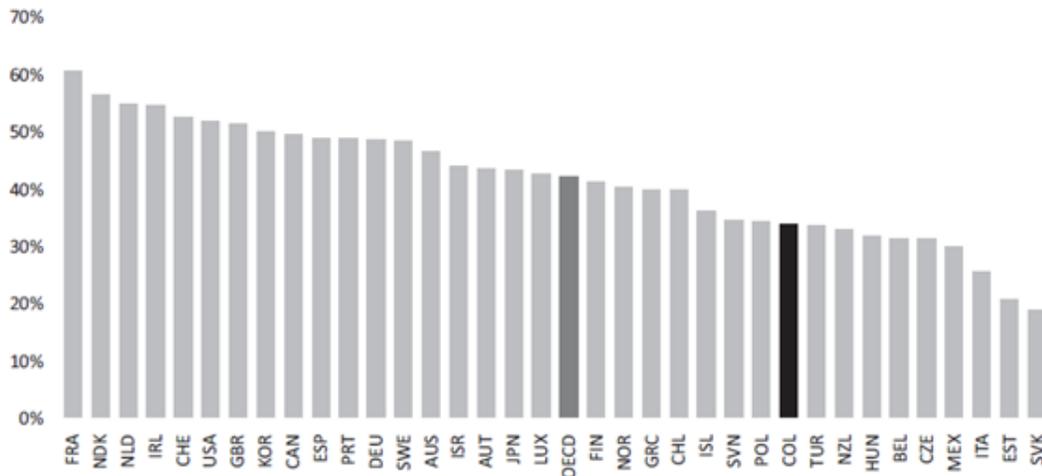
distorsiones. Primero, en el país, existen tres tipos de zonas francas, lo cual implica que, según la zona franca en la que se esté, las empresas reciben beneficios distintos y no todas pueden beneficiarse de estas (las zonas francas uniempresariales están reservadas a empresas de gran tamaño). Segundo, muchas empresas ubicadas en estas zonas reciben beneficios tributarios aun cuando sólo una pequeña parte de la producción se lleve a cabo en estas zonas. Tercero, la multiplicidad de regímenes distintos dificulta la supervisión por parte de la DIAN, lo cual favorece la evasión fiscal, la manipulación de precios de transferencia y el contrabando.

- **Dividendos**

La Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria también recomendó aumentar el impuesto a los dividendos, ya que “la exención que tienen los dividendos en cabeza de las personas y otros beneficios sobre los ingresos de capital benefician a quienes tienen más capacidad de tributar. El favorable tratamiento tributario de los dividendos es uno de los factores que explica la reducida capacidad redistributiva del impuesto de renta” (Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria p.111). En efecto, según el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana, usando datos de la Encuesta Nacional de Presupuestos y Hogares, el 96% de los hogares que reciben dividendos pertenecen al 10% más rico de la población, el 78% de los que reciben dividendos pertenecen al 2% más rico y el 60% al 1% más rico⁴. Si se adicionan los impuestos sobre las utilidades y los impuestos sobre los dividendos, la tasa de tributación en Colombia es menor en relación con otros países de la OCDE, como lo señala la siguiente gráfica.

⁴ <https://www.ofiscal.org/single-post/2018/11/23/La-ley-de-financiamiento-que-se-cay%C3%B3-y-la-que-viene>

Gráfica 2. Tarifa combinada utilidades-dividendos para las empresas



Fuente: Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015).

- **Impuestos saludables: impuestos al consumo de bebidas endulzadas, comida chatarra y productos derivados del tabaco**

Tal como se ha venido desarrollando, el presente proyecto de ley no refleja de forma efectiva una serie de necesidades para los hogares colombianos cuya solución, en distintas fases y características, podría encontrarse en este. Así pues, el articulado cuenta con una enorme carencia en materia de salud pública en lo atinente a impuestos saludables.

En el marco de la discusión de este proyecto de ley, la bancada del Partido Alianza Verde, vía proposiciones, ha insistido en crear impuestos al consumo de bebidas azucaradas y comida chatarra. Si bien estos actualmente cuentan con una serie de cargas impositivas, se considera prioritaria la creación de una gama de impuestos al consumo que dé lugar a escenarios de desincentivo como estrategia de salud pública.

Las proposiciones impulsadas por la bancada del Partido Alianza Verde, además de tener un soporte técnico y normativo, tenían un enfoque claro: que la destinación del recaudo del impuesto al consumo de bebidas endulzadas, comida chatarra y de cigarrillo fuera para medidas de política pública creadas para combatir la afectación causada por las mismas. En ese sentido, no se entiende la razón por la que el Gobierno nacional no incluyó ninguna medida para gravar los alimentos y bebidas poco saludables.

- **Impuesto de consumo de cigarrillos y tabaco**

Habiendo decantado los argumentos referidos a los impuestos saludables de forma global, es menester referirse a la conveniencia que tendría un eventual impuesto de consumo a los cigarrillos y derivados del tabaco. El proyecto de ley No. 197/2018 Senado – 240/2018 no refleja tal necesidad. En concordancia con toda la argumentación referida a impuestos saludables, esta Ley de Financiamiento tiene la oportunidad de incluir tales impuestos, para así contribuir a estrategias de salud pública.

La bancada del Partido Alianza Verde presentó una serie de proposiciones relacionadas a la creación de un impuesto al consumo de cigarrillos y derivados. La justificación detrás de las mismas involucra cifras contundentes: según cifras del año 2017 del DANE⁵, en Colombia hay 2.8 millones de fumadores adultos. La magnitud de esta cifra involucra una conexidad en materia de atención de enfermedades no transmisibles asociadas al consumo como el cáncer, enfermedades cardiovasculares y las enfermedades respiratorias crónicas.

Actualmente, la Ley 1819 de 2016 fija una tarifa referida a \$ 2.100 pesos por una cajetilla de 20 cigarrillos, el IVA general del 19% y una sobretasa del 10%. Las proposiciones radicadas por la bancada se enfocaban en subir el impuesto para los cigarrillos, tabacos, cigarros y cigarritos, en \$6.000 por cada cajetilla de veinte (20) unidades o proporcionalmente a su contenido. De igual manera, en cuanto a los derivados se propuso que la tarifa por cada gramo de picadura, rapé o chimú fuera de \$500 pesos. Lo que se buscaba era que dichas tarifas se actualizaran anualmente, a partir del año 2020, en un porcentaje equivalente al del crecimiento del

⁵ Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV). 2017.

índice de precios al consumidor certificado por el DANE más cuatro puntos. Mediante estas proposiciones se buscaba, entre otros factores, que se pudieran destinar recursos al sistema de salud, al impuesto con destino al deporte y al fortalecimiento de la DIAN.

La justificación principal detrás de esta argumentación se circunscribe a la legislación colombiana vigente en relación con la materia. El Convenio Marco para el Control del Tabaco, ratificado por Colombia en el año 2008, el Plan Decenal de Salud Pública, la Ley 1336 de 2009 y la Ley 1819 de 2016 desarrollan un sinnúmero de medidas enfocadas en buscar la manera en que el consumo de cigarrillo no siga cobrando vidas en Colombia. No obstante, toda esta gama de normatividad y disposiciones debería estar acompañada con un respaldo en materia impositiva para generar un verdadero impacto.

Desafortunadamente, la Ley de Financiamiento y su articulado no crea un escenario concreto en el que se pueda combatir la grave problemática del consumo de cigarrillo desde el ámbito de causación de impuestos. El Ministerio de Hacienda pierde así una oportunidad de oro para actuar y promover estrategias contundentes en materia de salud pública. Las proposiciones de la bancada del Partido Alianza Verde buscaban generar beneficios para toda la ciudadanía colombiana, poniendo al país a la vanguardia de los países desarrollados en materia de salud pública.

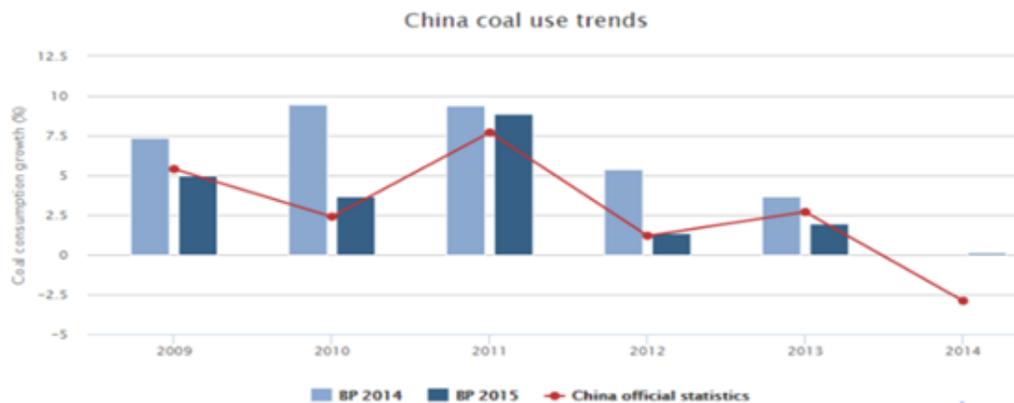
- **Impuesto al carbono y energías renovables**

En materia de sostenibilidad, Colombia ha venido trabajando en reglamentaciones que contrarresten el uso de combustibles fósiles, sin embargo hoy existen vacíos en la normatividad que van en contravía de los compromisos que el país adquirió en la COP 21 de París para contribuir a disminuir las emisiones de dióxido de carbono en un 20% a 2030. Si bien en la reforma tributaria de 2016 (Ley 1819/16) en sus artículos 221 y 222 se estableció el impuesto al carbono, su base gravable y las tarifas para los combustibles fósiles, incluyendo derivados del petróleo y gas fósil, que sean implementados para fines energéticos; la ley sigue siendo laxa con esta industria y muestra de ello es la exclusión de la quema del carbón de este gravamen.

La dependencia en recursos fósiles como el petróleo, el carbón, el gas natural y los nucleares, por su relativa abundancia pero finitos, han

llevado a los países a una transición hacia recursos energéticos renovables, que además contribuyen en mitigar los efectos del cambio climático. Según el Consejo Mundial de Energía, el consumo mundial de carbón ha venido en declive. Para 2015 la disminución de producción de carbón fue de 2.8%, después de venir en un aumento del 2000 al 2014 considerándose el combustible de más rápido crecimiento. A su vez, China es el país de mayor generación energética de carbón sin embargo la tendencia de su uso ha disminuido considerablemente.

Gráfica 3. Tendencia del uso de carbón en China



Fuente: National Bureau of Statistics of China - 2015 (Oficina Nacional de Estadísticas de China)

La principal fuente de generación energética en Colombia está liderada por la energía hidráulica con un 86%, seguida de la térmica que representa 13%. Hoy para la cogeneración, el material más utilizado para producción con un 98,6% es el bagazo, el carbón y el gas tan solo representan el 1% y 0,3% respectivamente. Si bien, el carbón es considerado un combustible que garantiza la seguridad de abastecimiento, la cogeneración en el país solo contribuyó el 1% de la matriz energética en 2017 y cada vez es inminente la migración a sistemas de energías renovables en Colombia.

Para el año 2030, la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) plantea que Colombia debería consumir un 30% de energías limpias o renovables no convencionales y un 70% de las fuentes tradicionales (hidroeléctrica y térmica). Es por eso que para dar cumplimiento a las metas establecidas para el país en la reducción de Gases de Efecto de Invernadero (GEI) presentadas por Colombia durante la COP21, es

necesario que en el Proyecto de Ley No. 197/2018 Senado – 240/2018 Cámara que radicó el Gobierno donde establece las normas de financiamiento para la ley de presupuesto, se modifique lo reglamentado en materia al impuesto al carbono donde se desincentive el uso del carbón como combustible fósil y se incentive nuevas tecnológicas u otras fuentes energéticas renovables no convencionales.

Definitivamente, la ley de financiamiento debería incluir el carbón dentro de los combustibles fósiles a gravar causándolo en la venta al consumidor final o la importación por parte del consumidor final de carbón cuya finalidad sea la autogeneración, la autogeneración a gran escala o pequeña escala, la cogeneración, la generación distribuida de energía eléctrica y uso industrial. Adicional, establecer la base y las propuestas de tarifas a definir para dicha industria, según las condiciones que establezca el Ministerio de Minas en materia energética para el país.

Opción #1: sugiere que el impuesto al carbono por el uso de carbón térmico será de \$0 pesos por un periodo de un año y a partir del segundo será del 3% de la tarifa de ese año y aumentará a una tasa del 4% hasta alcanzar la mitad de la tarifa

	calculos	2018	2019	2020	2021	2022
IPC proyectado	A	3,40%	3,10%	3,15%	3,00%	3,00%
más 1% (art. 222, párrafo 01)	B	1%	1%	1%	1%	1%
Impuesto al carbono anual (art. 222)	$C = Cx(1+A+B)$	\$ 15.764	\$ 16.458	\$ 17.132	\$ 17.843	\$ 18.557
Impuesto por tonelada de Carbón mineral (factor de emisión)	$D = C \times FE \text{ carbón}$		39.331	40.944	42.643	44.349
Porcentaje de la tarifa (propuesta)	E	0%	0%	3%	3%	3%
Tarifa impuesto al carbón	$F = E \times D$	-	-	\$ 1.228	\$ 1.279	\$ 1.330
Consumo interno carbón	G = proyección DADS a partir de UPME DANE	13.411.064	13.672.265	14.233.531	14.817.839	15.426.133
Recaudo (pesos)	$H = G \times F$			\$ 17.483.176.372	\$ 18.956.223.402	\$ 20.523.780.571

Fuente: Elaboración propia

Opción #2: sugiere que el impuesto al carbono por el uso de carbón térmico crezca al 6%

calculos	2018	2019	2020	2021	2022
A	3,40%	3,10%	3,15%	3,00%	3,00%
B	1%	1%	1%	1%	1%
C = Cx(1+A+B)	\$ 15.764	\$ 16.458	\$ 17.132	\$ 17.843	\$ 18.557
D = C x FE carbón		39.331	40.944	42.643	44.349
E	0%	0%	3%	6%	6%
F = E x D	-	\$ -	\$ 1.228	\$ 1.302	\$ 1.380
G = proyección DADS a partir de UPME, DANE	13.411.064	13.672.265	14.233.531	14.817.839	15.426.133
H = G x H			\$ 17.483.176.372	\$ 19.292.939.804	\$ 21.290.040.114

Fuente: Elaboración propia

Referencias:

- Alvaredo, Facundo; Londoño, Juliana (2013); "High Incomes and Personal Taxation in a Developing Economy: Colombia 1993-2010", Working Paper n°12, Center for Inter-American Policy and Research.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) (2017). Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV). Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/calidad-de-vida-ecv>
- Daude, C., S. Perret and B. Brys (2015), "Making Colombia's Tax Policy More Efficient, Fair and Green", OECD Economics Department Working Papers, No. 1234, OECD Publishing, Paris. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/5js0cqs9605g-en>
- Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015), *Informe Final*, Bogotá D.C.

- Galindo, Arturo y Meléndez, Marcela (2010), "*Corporate Tax Stimulus and Investment in Colombia*", 2010, Ibero-American Development Bank (IDB), Working Paper Series.
- Gómez-Molina, Andrés Camilo, Melo-Becerra, Ligia Alba y Zárate-Solano, Héctor (2018), "*Elasticidad del ingreso corporativo gravable en Colombia*", Borradores de Economía No.10416, Banco de la República.
- Observatorio Fiscal Universidad Javeriana, "*La Ley de Financiamiento que se cayó y la que se viene*", Noviembre 23 del 2018. Disponible en: <https://www.ofiscal.org/single-post/2018/11/23/La-ley-de-financiamiento-que-se-cay%C3%B3-y-la-que-viene>
- OECD (2015), "*OECD Economic Surveys: Colombia 2015*", OECD Publishing. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2015-en
- Ministerio de Hacienda, "*Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018*" (2018), Gobierno Nacional de Colombia.
- Moller, Lars Christian (2012), "*Fiscal policy in Colombia: Tapping its Potential for a more Equitable Society*", World Bank Working Paper.

4. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a los honorables Congresistas de las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara archivar el Proyecto de Ley No. 197/2018 Senado – 240/2018 Cámara “Por el cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto nacional y se dictan otras disposiciones.”

IVÁN MARULANDA GÓMEZ
Senador de la República

JUAN LUIS CASTRO CÓRDOBA
Senador de la República

CATALINA ORTÍZ LALINDE
Representante a la Cámara

KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante a la Cámara