



OBSERVATORIO
LEGISLATIVO

OBJETIVO DEL
OBSERVATORIO LEGISLATIVO 

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

www.icpcolombia.org




Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

Con el apoyo de la fundación
 Konrad
Adenauer
Stiftung


La Suma de Todos
 COMUNIDAD DE MADRID

Cesión del IVA en licores a cargo de las licorerías departamentales e impuesto al patrimonio



CONTEXTO

El sistema tributario colombiano se ha caracterizado por elevadas tarifas, bajo recaudo, alta evasión y elusión, y especialmente, por su inestabilidad jurídica. Esta estructura ha provocado distorsiones macroeconómicas, tanto por los efectos negativos del incremento directo en las tarifas —que han ocasionado impuestos regresivos, recesivos e inflacionarios—, como por no recaudar los recursos suficientes para disminuir el déficit fiscal. Este aumento de presión sobre los contribuyentes ha conducido a aumentar los niveles de evasión y elusión, disminuyendo el cumplimiento voluntario, situación que se ve agravada por el enorme efecto de las exenciones concedidas por el gobierno a sectores específicos.

En Colombia, el recaudo por concepto de impuestos indirectos como porcentaje del PIB, es bajo en comparación con las demás economías de América Latina. De acuerdo con cifras del Instituto Latinoamericano del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes), durante los últimos 15 años el país ha recaudado una proporción menor del PIB por este concepto, que el promedio de los países de la región. Es así como en el año 2007 el recaudo por impuestos indirectos en Colombia fue de 8.1% del PIB, mientras que el promedio de los países latinoamericanos se ubicó en 9.3% del PIB¹.

Durante esta legislatura, han sido presentados varios proyectos de ley que buscan introducir modificaciones al sistema tributario en los ámbitos territorial y nacional. Uno de estos proyectos, es el relacionado con la cesión del IVA de licores a cargo de las licorerías departamentales en lo correspondiente al descuento del impuesto para los productores oficiales. Esta iniciativa, que ya agotó los dos primeros

debates en comisión y plenaria de Cámara, ha presentado posiciones opuestas por parte de algunos congresistas, que argumentan que la medida tendría un impacto negativo sobre los departamentos, que dejarían de recibir cerca de \$40 mil millones por concepto de IVA a los insumos requeridos para la producción de licores y las únicas licorerías que efectivamente se beneficiarían con la medida, serían las de Caldas y Antioquia, mientras los pequeños productores seguirían pagando el IVA a los insumos.

Más allá de la propuesta que hace el proyecto de ley, desde hace un tiempo se ha abierto una serie de discusiones alrededor del tema. La primera tiene que ver con la propuesta de simplificar la estructura tarifaria, conservando sólo dos categorías de acuerdo con el contenido de alcohol de los productos con el objetivo de evitar la evasión por parte de algunos productores que reducen el contenido de alcohol en unos pocos grados para disminuir el pago del tributo, situación que distorsiona la regulación sobre el régimen propio de los monopolios como ámbitos rentísticos, cuyo fin es que el Estado obtenga ingresos de manera exclusiva por el desarrollo de estas actividades. La segunda discusión se ha concentrado en la posibilidad de eliminar el IVA de las bebidas alcohólicas y en su lugar, establecer un impuesto sobre el consumo de esos mismos productos a favor de los departamentos. Al respecto, las licorerías aseguran que la aplicación del impuesto al consumo a los sectores público y privado, puede crear condiciones de desigualdad en tanto se exoneraría a las licorerías departamentales del pago del impuesto, lo que afectaría a las empresas privadas productoras ocasionando que más de 35.000 trabajadores pierdan su empleo.

1 Fuente: estadísticas de América Latina y el Caribe. Cepal. <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>

Regulación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en licores a cargo de las licoreras departamentales

El segundo de los proyectos de ley que hace tránsito en el Congreso, relacionado con la estructura tributaria nacional, es el que busca prolongar por un año más el impuesto al patrimonio. Este impuesto fue establecido con el propósito de financiar la naciente política de seguridad democrática. No obstante, a pesar de haber sido formulado de manera transitoria, ya se han hecho varias prórrogas para mantener su vigencia, de manera que hoy se cobra a las personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho, declarantes del impuesto sobre la renta, que para el primero de enero del 2007 contaban con un patrimonio líquido igual o superior a \$3.000 millones. Para el año 2009, el ministro de Hacienda, Óscar Iván Zuluaga, anunció la búsqueda de una cuarta prórroga que cubra el período 2011-2014, con el objetivo de ampliar la base del impuesto de 7.000 a 9.200 contribuyentes, recaudando cerca de \$1.3 millones.

La justificación que se ha invocado para esta reforma sigue siendo la política de seguridad democrática, pues el gobierno ha pronosticado que habrá faltantes en los presupuestos de seguridad y defensa, y que de no financiarse dichos presupuestos, la eficacia de la política de seguridad se vería comprometida. Sin embargo, para muchos no es bien visto que este tipo de tributos se cobre sobre el patrimonio y no sobre las ganancias, pues afecta progresivamente la base de capital de la sociedad sobre la cual yace la posibilidad de emprender proyectos productivos. Del mismo modo, se dice que el gobierno ha destinado parte del impuesto al patrimonio a gastos recurrentes, en vez de dedicarlo por completo al financiamiento de la seguridad, lo que ha causado las prórrogas constantes.

A su vez, otro punto que en los últimos días generó gran discusión y que seguramente será mencionado en los debates que le restan al proyecto en el Congreso, tiene que ver con el beneficio que se le otorga a 39 grandes firmas, con patrimonios considerables, de quedar exentos del pago al impuesto al patrimonio por los cuatro años de prórroga que se le dio a la iniciativa.

OBJETIVO

Permitir que los productores oficiales de licores puedan descontar los impuestos pagados durante el proceso de producción.

HOJA DE VIDA DEL PROYECTO

- ➔ **Nombre del proyecto:** por la cual se regula la cesión del IVA de licores a cargo de las licoreras departamentales en lo correspondiente al descuento del impuesto para los productores oficiales.
- ➔ **Número del proyecto:** proyecto de ley 331 de 2009 Senado y 212 de 2008 Cámara.
- ➔ **Autor:** representante a la Cámara Oscar Mauricio Lizcano A.
- ➔ **Ponentes:** *Cámara:* Santiago Castro, Felipe Fabián O. y Orlando Montoya Toro. *Senado:* Aurelio Iragorri Hormaz.
- ➔ **Gaceta del Congreso:** 141, 300 y 772 de 2009.
- ➔ **Estado actual:** pendiente de segundo debate en la Comisión III del Senado.

1 CESIÓN DEL IVA Y DESCUENTO DEL IMPUESTO PAGADO DURANTE LA PRODUCCIÓN

- Si bien el impuesto al consumo es un tributo de carácter nacional, de acuerdo con la Ley 14 de 1983 y el Decreto 1222 de 1986, el gobierno central cedió a los departamentos el valor del impuesto a cargo de las licoreras departamentales en proporción al consumo de cada entidad territorial y condicionando la utilización de estos recursos para cubrir gastos del sector salud. Desde el 2003, se permitió la cesión del IVA sobre los licores –que hasta ese momento no se encontraban cedidos– a los departamentos y al distrito capital, con una destinación de 70% a salud y 30% para financiar el deporte de cada entidad territorial.

El impuesto al consumo de licores, vinos aperitivos y similares, está constituido hoy por el número de grados alcoholimétricos que contenga el producto, de la siguiente manera:

Por cada unidad de 750 centímetros cúbicos o su equivalencia:

- ⊕ Para productos de 2.5 y hasta 15 grados de contenido alcoholimétrico, \$110 por cada grado alcoholimétrico.
- ⊕ Para productos de más de 15 y hasta 35 grados de contenido alcoholimétrico, \$180 por cada grado alcoholimétrico.
- ⊕ Para productos de más de 35 grados de contenido alcoholimétrico, \$270 por cada grado alcoholimétrico.



Además, el artículo 54 de la Ley 788 de 2002 permitió a los productores oficiales descontar del componente del IVA, el porcentaje que por concepto de IVA pagaran en la producción de los bienes gravados. Si bien, esta disposición fue derogada posteriormente por la Ley 1111 de 2006, lo que implica que hoy no hace parte del sistema normativo colombiano, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-226 de 2004, reafirmó la validez del trato diferenciado que daba la Ley 788 en razón a que "representa una correlativa reducción de los costos de producción y el aumento de las rentas derivadas del monopolio departamental, en beneficio directo de los servicios de salud y educación de la entidad territorial".

El proyecto de ley tiene dos propuestas específicas, en primer lugar que se mantenga la cesión del IVA de licores a cargo de las licoreras departamentales, tal como fue regulado en el Decreto 1222 de 1986 en los artículos 133 y 134. Y en segundo lugar, en armonía con la posición de la Corte Constitucional, retoma la fórmula de la Ley 788 de 2002, permitiendo nuevamente el descuento sobre el IVA que deben pagar los productores oficiales y del IVA pagado en la producción de los licores que se haga de manera directa por las empresas departamentales, y que además esté sujeta a monopolio en virtud del arbitrio rentístico.

Con respecto a esta situación, el proyecto de ley propone que la afectación con descuento que se haga a favor de las licoreras oficiales departamentales, se circunscriba al componente que tiene destinación específica (salud y educación), originando la cesión de rentas que hace la nación a favor de los departamentos y la discriminación a los productores particulares. Con esto, se busca que los beneficios que se obtengan de las empresas licoreras oficiales, repercutan positivamente a favor de las rentas departamentales, ya sea por vía indirecta, a través de los excedentes financieros de estas empresas que se incorporan al presupuesto del departamento, o bien por vía directa, con la incorporación permanente de utilidades.

De esta manera, la iniciativa busca revalidar la importancia de la norma para asegurar la salud y la educación de los habitantes de Colombia a través de una adecuada recaudación de rentas en los departamentos. No sólo porque constitucionalmente el descuento del IVA ha sido ampliamente debatido y ratificado, sino también porque las industrias licoreras departamentales son las principales aportantes a las rentas de los entes territoriales.



Prórroga del impuesto al patrimonio

OBJETIVO

Prorrogar el impuesto al patrimonio por una vez más de manera que sea posible recaudar cerca de \$1.3 billones con destinación al sector defensa.

HOJA DE VIDA DEL PROYECTO

- ➔ **Nombre del proyecto:** por la cual se adiciona parcialmente el Estatuto Tributario.
- ➔ **Número del proyecto:** proyecto de ley 005 de 2009 Cámara y 195 de 2009 Senado.
- ➔ **Autor:** Oscar Iván Zuluaga, ministro de Hacienda.
- ➔ **Ponentes:** *Senado:* Yolanda Pinto, Gabriel Zapata, Omar Yépes, Aurelio Irigorri, Camilo Sánchez y German Villegas. *Cámara:* Angel Cabrera, Santiago Castro, Bernardo Miguel Elias, Alfredo Cuello, Carlos Chavarro, Omar Florez, Eduardo Crissián, Jorge Silva, Germán Hoyos, Gilberto Rondón y Wilson Borja.
- ➔ **Gaceta del Congreso:** 599, 1186 y 1218 de 2009.
- ➔ **Estado actual:** pendiente segundo y último debate en las plenarias de Senado y Cámara.

1 AÑOS DE APLICACIÓN Y BASE GRAVABLE

- Durante el trámite en el Congreso, el proyecto de ley ha sufrido importantes modificaciones en relación con la iniciativa presentada por el ministro Zuluaga, pues en este se estableció que el impuesto al patrimonio no sería por los años 2011, 2012, 2013 y 2014, sino sólo por el año 2011.
- A su vez, la base gravable se multiplicó por cuatro, es decir, para patrimonios de \$3.000 millones en adelante, y hasta \$5.000 millones, será de 2.4%, y no de 0.6% como estaba planteado en la ponencia del proyecto al iniciar su discusión.

Cuadro 1. Modificaciones aprobadas en el trámite legislativo

PROYECTO INICIAL PRESENTADO POR EL MINISTERIO DE HACIENDA	PROYECTO APROBADO EN COMISIONES TERCERAS CONJUNTAS DE CÁMARA Y SENADO
El proyecto inicial dispuso que la tarifa del impuesto al patrimonio sería de 0.6% de la base gravable establecida, es decir \$3.000 millones por cada año.	La tarifa del impuesto al patrimonio por el año 2011, será de 2.4% para patrimonios cuya base gravable sea igual o superior a \$3.000 millones de pesos sin que exceda de \$5.000 millones, y del 4.8% para patrimonios cuya base gravable sea igual o superior a \$5.000 millones.
	Para el año 2011, el impuesto deberá liquidarse en el formulario oficial que para el efecto prescriba la Dian, para que sea presentado con posterioridad en los bancos y demás entidades autorizadas, con el fin de hacer efectiva la recaudación.
	El pago se hará en ocho cuotas durante los cuatro años programados dentro de los plazos que establezca el gobierno nacional.

- Los miembros de las comisiones terceras, en acuerdo con el gobierno, decidieron igualmente crear un gravamen diferente para los patrimonios iguales o superiores a \$5.000 millones, el cual será de 4.8%. Del mismo modo, se definió que el valor a pagar del impuesto al patrimonio para el 2011 será diferido en ocho cuotas durante los años 2011, 2012, 2013 y 2014.

2 APLICACIÓN ESPECIAL

- Para las cajas de compensación familiar, los fondos de empleados y las asociaciones gremiales, se estableció que la base gravable estaría constituida por el patrimonio líquido² poseído a primero de enero de 2011, vinculado a las actividades sobre las cuales tributa como contribuyente del impuesto de la renta y complementarios.
- Así mismo, se excluyó de la base para liquidar el impuesto al patrimonio, el valor patrimonial neto de los activos fijos, inmuebles adquiridos y/o destinados al control y mejoramiento del medio ambiente por las empresas públicas de acueducto y alcantarillado, así como el valor patrimonial neto de los bienes inmuebles de beneficio y uso público de las empresas públicas de transporte masivo de pasajeros, y de los bancos de tierra que posean las empresas públicas territoriales destinadas a vivienda prioritaria.

² En términos fiscales, el patrimonio líquido es con el que efectivamente dispone el contribuyente y sobre el que se calcula tanto la renta presuntiva como el impuesto al patrimonio.



3 ZONAS FRANCAS Y CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA

- En cuanto a los contratos de estabilidad jurídica, el proyecto de ley propone la exoneración del pago a los contribuyentes que hayan suscrito este tipo de contratos con anterioridad a la fecha de aprobación y publicación que tendrá la ley, y en los cuales se haya establecido que respecto al impuesto al patrimonio creado por la Ley 1111 de 2006. Se conservarán las mismas prerrogativas consagradas en la Ley 963 de 2005. Cabe destacar que la finalidad de los contratos de estabilidad jurídica, es promover inversiones nuevas y ampliar las existentes en el territorio nacional, a través de la garantía que da el Estado a los inversionistas que los suscriban, que si durante su vigencia se modifica en forma adversa alguna de las normas que haya sido identificada en los contratos como determinante de la inversión, los inversionistas tendrán derecho a que se les continúen aplicando dichas normas por el término de duración del contrato respectivo.
- En relación con las zonas francas, la propuesta inicial del gobierno se basó en la deducción por inversión en activos fijos reales productivos incluidos en el artículo 158-3 del Estatuto Tributario, así como en la reducción gradual de la tarifa general

del impuesto sobre la renta (35 al 33%), propuesta aprobada por las comisiones terceras conjuntas. A partir de esto, se planteó el establecimiento de un tope que garantice la sostenibilidad del recaudo y que se reconozca como un estímulo para aquellos contribuyentes que realicen inversiones.

- A la par, se abogó por permitir que la tarifa especial del 15%, aprobada en la Ley 1111 de 2006, aplique conjuntamente con la deducción especial por inversión en activos fijos reales productivos. Esto implica que quienes gocen de la tarifa especial del 15% en el impuesto sobre la renta, que además determinan su impuesto por el régimen ordinario y que en tal virtud pueden hacer uso de los beneficios fiscales existentes, no puedan utilizar la deducción fiscal por inversión en activos fijos reales productivos, debido a que el reconocimiento de la inversión para este tipo de contribuyentes está implícito en la tarifa, que se disminuye en 18% frente a la tarifa general del impuesto sobre la renta.
- De esta manera, de aprobarse el proyecto de ley, los usuarios de zonas francas que gozan de la tarifa especial del 15% del impuesto sobre la renta y complementarios, no podrán hacer uso de la deducción por inversiones en activos fijos reales productivos establecida en el artículo 158-3 del Estatuto Tributario, protegiendo de esta manera la tributación, garantizando la sostenibilidad de los recaudos y nivelando el tratamiento tributario de los contribuyentes.

4 SUBCOMISIÓN DE SEGUIMIENTO

- Durante la discusión del proyecto en el Congreso, se estableció la creación de una subcomisión integrada por el ministro de Hacienda y los ponentes del proyecto de Senado y Cámara, para analizar las propuestas presentadas durante el trámite del mismo y para estudiar la posible destinación del 20% del recaudo del impuesto al patrimonio para el fortalecimiento del sector agrario, y del 15% para el sector salud.

OBSERVATORIO LEGISLATIVO • INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

- Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Andrés Navas • Edición general Beatriz Torres • Redacción Johana Fandiño Casas • Diagramación Victoria Eugenia Pérez Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política // Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.
PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989 // Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org