

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE DEL  
PROYECTO DE LEY N° 066/2021 CÁMARA “POR MEDIO DE LA CUAL SE  
PROMUEVEN INGRESOS PARA LA EQUIDAD Y BIENESTAR SOCIAL Y SE  
DICTAN OTRAS DISPOSICIONES – LEY DE EQUIDAD FISCAL”**

Doctor

**WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA**

Presidente

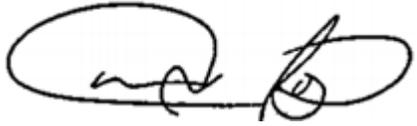
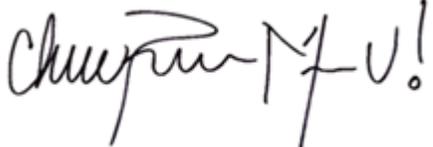
Comisión Tercera Constitucional Cámara de Representantes

Bogotá

**Referencia:** Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley N° 066 de 2021  
Cámara.

En atención a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y según lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los Honorables Representantes el informe de ponencia **negativa** para primer debate al Proyecto de Ley No. 066/2021 Cámara “Por medio de la cual se promueven ingresos para la equidad y bienestar social y se dictan otras disposiciones – Ley de Equidad Fiscal”.

Atentamente,

 <p><b>ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D'ARCE</b> Representante a la Cámara Coordinador Ponente</p>	<p><b>CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN</b> Representante a la Cámara Coordinador Ponente</p>
 <p><b>CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR</b> Representante a la Cámara Ponente</p>	<p><b>KATHERINE MIRANDA PEÑA</b> Representante a la Cámara Ponente</p>

<p><b>DAVID RICARDO RACERO MAYORCA</b> Representante a la Cámara Ponente</p>	 <p><b>VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA</b> Representante a la Cámara Ponente</p>
 <p><b>BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ</b> Representante a la Cámara Ponente</p>	 <p><b>WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT</b> Representante a la Cámara Ponente</p>

## 1. CONTENIDO

El presente informe está dividido en 7 secciones subsiguientes al contenido, que se detallan de manera enumerada a continuación:

2. Trámite del proyecto de ley.
3. Objeto y contenido del proyecto de ley.
4. Sustento normativo del proyecto de ley.
5. Razones de inconveniencia del Proyecto de ley.
6. Proposición.

## 2. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley número 066 de 2021 de Cámara titulado “*Por medio de la cual se promueven ingresos para la equidad y bienestar social y se dictan otras disposiciones – Ley de Equidad Fiscal*” fue radicado el día 21 de julio de 2021 por los Honorables Congresistas León Fredy Muñoz Lopera, Wilmer Leal Pérez, María José Pizarro Rodríguez, Edwin Fabián Orduz Díaz, Carlos Alberto Carreño Marin, Fabián Díaz Plata, David Ricardo Racero Mayorca, Inti Raúl Asprilla Reyes, Abel David Jaramillo Largo Victoria Sandino Simanca Herrera, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Aida Yolanda Avella Esquivel, Gustavo Petro Urrego, e Israel Alberto Zuñiga Iriarte ante la Secretaria General de la Corporación. Dicho texto fue publicado en la Gaceta 948 de 2021 el 5 de agosto de 2021.

El presente proyecto de ley es remitido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, la cual, mediante comunicación electrónica oficial del 8 de octubre de 2021, luego de un proceso de desacumulación, nos ha designado como ponentes para primer debate; para lo cual rendimos ante su despacho la ponencia a primer debate del presente proyecto.

### 3. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

En atención al primer artículo del proyecto de ley sometido a análisis en la presente ponencia, el objeto de la presente ley es la obtención de ingresos para la promoción de la equidad, bienestar social y la reactivación económica en Colombia. La iniciativa cuenta con 47 artículos divididos en 7 títulos, de la siguiente manera:

### 4. SUSTENTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley se sustenta en lo establecido en el artículo 150 de la Constitución Política, en el cual se concede competencia al Congreso de la República para hacer las leyes y por medio de ellas, ejercer funciones como la de interpretar, derogar y reformar las Leyes.

### 5. RAZONES DE INCONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley está conformado por el siguiente contenido de artículos

<b>PROYECTO DE LEY No. 066 DE 2021</b>	
<b>“Por medio de la cual se promueven ingresos para la equidad y bienestar social – Ley de Equidad Fiscal”.</b>	
<b>TITULO I. OBJETO</b>	
<b>Artículo</b>	<b>Tema</b>
<b>1</b>	Objeto del Proyecto de Ley
<b>TITULO II. SOBRETASA DEL IMPUESTO DE RENTA A ENTIDADES FINANCIERAS E IMPUESTO A GRANDES PATRIMONIOS</b>	
<b>2</b>	Sobretasa al sector financiero (6 puntos adicionales al impuesto de renta)
<b>3</b>	Sujetos pasivos del impuesto al patrimonio (extenderlo al año 2022-2023-2024 y 2025)
<b>4</b>	Hecho generador del impuesto al patrimonio (modifica temporalidad al 2022)
<b>5</b>	Base Gravable del impuesto al patrimonio (modifica temporalidad)
<b>6</b>	Tarifa y destinación del impuesto al patrimonio (Discriminación por porcentajes y por monto de patrimonio además de modificación de destinación)
	Causación (modifica temporalidad)

**TITULO III. MEDIDAS DE PREVENCIÓN EN SALUD Y ADOPCIÓN DEL IMPUESTO NACIONAL AL CONSUMO DE PRODUCTOS COMESTIBLES Y BEBIBLES ULTRAPROCESADOS**

<b>7</b>	Objeto del impuesto
<b>8</b>	Definiciones a aplicar dentro del impuesto
<b>9</b>	Fortalecimiento de las políticas de salud pública para el control de la obesidad, el sobrepeso y las Enfermedades Crónicas No Transmisibles asociadas (ECNT).
<b>10</b>	Medidas para desincentivar el consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados. (Otorga facultad de Gobierno para establecer impuesto saludable)
<b>11</b>	Programas de educación preventiva en medios masivos de comunicación a cargo de la nación
<b>12</b>	Ordena a supermercados y grandes superficies separar la ubicación de productos saludables de productos ultraprocesados
<b>13</b>	Pedagogía sobre nutrición saludable en Instituciones de Educación Superior
<b>14</b>	Acciones de las entidades públicas - campaña de nutrición saludable para empleados públicos.
<b>15</b>	Acciones de las personas jurídicas - campaña de nutrición saludable para empleados.
<b>16</b>	Acciones de las Entidades Prestadoras de Salud, Institutos prestadores de Salud y las Aseguradoras de Riesgos Laborales - Obligación de estas entidades en cabeza de MinSalud para desarrollar acciones preventivas que promocienen nutrición saludable.
<b>17</b>	Prohibición de publicidad en vallas y similares de productos ultraprocesados a menos de 150 metros de instituciones educativas
<b>18</b>	Establecimiento del impuesto Nacional al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados
<b>19</b>	Sujeto activo del impuesto nacional al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados (DIAN)
<b>20</b>	Sujeto pasivo del impuesto nacional al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados (productor, importador o vinculado económico)
<b>21</b>	Aspecto material del impuesto nacional al consumo de bebidas endulzadas (producción y venta de Bebidas con edulcorantes y azúcares adicionados, nacionales e importadas y Concentrados, polvos y jarabes que, después de su mezcla o dilución, permiten la obtención de bebidas endulzadas, energizantes o saborizadas)
<b>22</b>	Base gravable del impuesto nacional al consumo de bebidas endulzadas (Precio de Venta al Público)
<b>23</b>	Tarifa del impuesto nacional al consumo de bebidas endulzadas (20% Precio de Venta al Público)

24	Aspecto material del impuesto nacional al consumo de carnes y embutidos ultraprocesados.
25	Base Gravable del impuesto nacional al consumo de carnes y embutidos ultraprocesados (PVP)
26	Tarifa del impuesto nacional al consumo de carnes y embutidos ultraprocesados (10% Precio de Venta al Público)
27	Aspecto material del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados con alto contenido de azúcares añadidos.
28	Base gravable del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados con alto contenido de azúcares añadidos (PVP)
29	Tarifa del impuesto nacional al consumo de productos comestibles ultraprocesados con alto contenido de azúcares añadidos (20% PVP)
30	Causación de los impuestos nacionales al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados.
31	Remisión de normas procedimentales de los impuestos nacionales al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados.
32	Destinación específica de los impuestos nacionales al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados.
<b>TITULO IV. INGRESOS PARA EL FORTALECIMIENTO TERRITORIAL</b>	
33	Retención especial de renta sobre actividades electrónicas o digitales y similares
34	Hecho generador de la retención
35	Tarifa (20% - 5%)
36	Recaudo
37	Retención
38	Reglamento
39	Destinación
40	Contribución territorial a los servicios turísticos prestados a turistas extranjeros
<b>TITULO V. OTRAS MEDIDAS PARA AUMENTAR EL INGRESO FISCAL</b>	
41	Nueva tarifa de zonas francas (Del 20% al 25%)
42	Eliminación del descuento tributario del impuesto de industria y comercio
43	Limitación del descuento tributario por el IVA pagado por la adquisición, construcción o formación e importación de activos fijos reales productivos.
44	Eliminación deducciones especiales
45	Prohibición de detraer el pago de regalías de la depuración del impuesto de renta
46	Eliminación de rentas exentas
47	Vigencia

Después de analizar en conjunto con los autores y todos los ponentes la propuesta consolidada en el proyecto de ley puesto a consideración de la comisión tercera de la Cámara de Representantes, se llegó por parte de quienes firman la presente ponencia de archivo a las siguientes tres grandes conclusiones que serán desglosadas a continuación:

a) **Proyectos de contenido fiscal y tributario recientes que aún no cuentan con evaluación de impacto.**

En esta misma legislatura se aprobó recientemente la Ley de Inversión Social, una nueva reforma tributaria presentada por el actual Gobierno que, de manera racional y pensando justamente en la coyuntura económica, política y social, realizó ajustes importantes en materia fiscal y tributaria para recaudar fondos con el fin de financiar muchos de los programas sociales y económicos del Estado que buscan mitigar los efectos generados por la crisis devenida por la pandemia generada por el virus Sars-Cov2, con lo cual, de entrada, este proyecto que pretende justamente lo mismo, entraría a colisionar con el propósito de la Ley de Inversión Social cuyos impactos aún no pueden ser evaluados pues lleva menos de un mes de sancionada.

La Ley de Inversión Social contiene los siguientes ejes importantes puestos a consideración de los autores y ponentes de la presente iniciativa:

1. Tanto los efectos directos de la pandemia, como los de una política fiscal contracíclica, que ha protegido a los hogares y al aparato productivo de consecuencias aún más fuertes, han generado un aumento importante de la deuda pública. La caída del producto interno bruto y la capacidad productiva en el corto y mediano plazo generan una disminución en los ingresos públicos, mientras que el gasto ha aumentado como consecuencia de las necesidades propias de la atención de la pandemia y de las requeridas estrategias de reactivación.
2. Al analizar los ingresos promedio de los hogares en 2020, que reporta el DANE, se observa que el ingreso monetario de un hogar promedio se redujo 12,8% frente al mismo periodo del año anterior.
3. El choque económico llevó a que **3,5 millones de colombianos entraran a la pobreza**. A nivel nacional, la pobreza aumentó de 35,7% en 2019 a 42,5% en 2020, lo que significa que 4 de cada 10 colombianos pertenece a un hogar con ingresos per cápita inferiores al valor de la línea de pobreza correspondiente al dominio geográfico en el que reside. **A nivel nacional, el valor de la línea de pobreza para 2020 fue de 331.688 pesos al mes.**
4. Adicionalmente, unos **2,8 millones de personas entraron a la pobreza extrema**. El monto de la línea de pobreza extrema es de 145.004 pesos al mes, que corresponde al costo de la canasta básica de alimentos en el año 2020. **La pobreza extrema aumentó de 9,6% en 2019 a 15,1%.**
5. El Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2021 proyecta incrementos en el recaudo fiscal, fruto de la lucha contra la evasión, por cerca de 1,4% del PIB de 2023 en adelante.

## Marco tenido en cuenta para tomar las siguientes medidas

1. En materia de ingresos, se proponen medidas dirigidas a asegurar el gasto social y la solvencia de las finanzas públicas. Estos incluyen, como fuentes transitorias
  - a. una sobretasa temporal en el impuesto sobre la renta para las instituciones financieras.
  - b. un impuesto de normalización tributaria;
  - c. un aumento en la tarifa del impuesto sobre la renta para las personas jurídicas.
  - d. mantener el porcentaje del descuento del ICA efectivamente pagado en 50%, eliminando la ampliación del beneficio a 100% que se tenía prevista a partir del año 2022.
2. Medidas que brindan herramientas a la DIAN para contribuir a combatir la evasión como:
  - a. la facultad para facturar el impuesto sobre la renta, facilitando y fortaleciendo el proceso y los métodos de recaudo
  - b. medidas conducentes a la detección de beneficiarios finales y a la verificación de que la venta de inmuebles se declare a valor comercial.
3. Medidas conducentes a fortalecer el gasto social y a propiciar la reactivación económica:
  - a. medidas que propenden por
    - i. preservar los empleos de los colombianos, mediante la ampliación de la vigencia temporal del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF,
    - ii. prevenir las interrupciones en la formación de capital humano, a través de estímulos para la educación superior, puestos en marcha por medio de los diferentes programas de acceso a la educación superior pública con los que cuenta el Gobierno nacional, como lo es el Fondo Solidario para la Educación, Generación E, entre otros, y la implementación de estímulos o planes de alivio, y promover la reactivación en la post-pandemia mediante el incentivo a la creación de nuevos empleos.

Como se puede ver, las medidas tomadas van en el mismo sentido que el proyecto de ley que se analiza en la presente ponencia, por lo cual se propuso a los autores esperar la evaluación del impacto de la implementación de esta reforma, para, mediante elementos importantes que contiene el PL066 de 2021, corregir aspectos que la Ley de Inversión Social no genere el impacto deseado.

Además de esto, fue aprobado en primer debate en la Comisión Tercera, el 2 de noviembre, el proyecto de ley 205 de 2021, *“Por medio de la cual se aplican medidas para racionalizar y fortalecer el equilibrio del sistema tributario en Colombia”*, el cual también va en el mismo sentido que la propuesta presente, ya que el objeto de esta ley es aplicar medidas para racionalizar las cargas impositivas de los actores del sistema tributario colombiano. Su intención es hacer una revisión sobre las cargas tributarias que tienen hoy

los contribuyentes del sistema y reemplazarlas por fuentes con mayor grado de progresividad y de justicia tributaria, a través de medidas como la eliminación gradual y progresiva del impuesto del 4x1000, la creación de un impuesto a los salarios altos y la racionalización del tamaño del Estado, con lo cual se complementa la Ley de Inversión Social y también se espera un impacto positivo sobre las finanzas del Estado.

Así pues, de esta manera, aprobar este proyecto de ley se transformaría, en el fondo, en una tercera reforma tributaria en menos de 6 meses, sin tener la evaluación del impacto siquiera de la Ley de Inversión Social, por lo cual se considera prudente esperar, además teniendo en cuenta que en curso se encuentra también un proyecto de ley que busca racionalizar la temporalidad en la cual se presentan proyectos de reforma tributaria, para generar mayor estabilidad en dicho sistema.

#### **b) Concepto de Ministerio de Hacienda, Ministerio de Salud y DIAN**

El Ministerio de Hacienda en primer lugar, autor de la Ley de Inversión Social, es claro en encontrar en la presente ley objeto de análisis incongruencias entre ambas disposiciones normativas, como por ejemplo la sobretasa al sector financiero (de 3 puntos porcentuales en la Ley de Inversión Social, de 6 puntos como propuesta en el PL066 de 2021), o la eliminación del descuento tributario sobre el ICA, por lo cual, como se explicó en el literal anterior, al no haber siquiera evaluación de un impacto mínimo de la ley sancionada, no puede entrarse a modificar de nuevo estas mismas disposiciones. Por su parte, el Ministerio de Salud se ha expresado en anteriores ocasiones sobre la necesidad de crear una política pública robusta al respecto de la nutrición saludable de la población colombiana, la más reciente de ellas en la actual ley de etiquetado frontal. Sin embargo, los firmantes de esta ponencia dejan constancia que a la fecha de radicación de la misma no han sido respondidos los oficios con los cuales se solicitaron los conceptos respectivos a las entidades mencionadas, y que se espera tener la respuesta para cuando se cite al debate en la Comisión.

#### **c) Medidas sobre aspectos que podrían articularse mejor en políticas públicas desagregadas y no solo como aspectos tributarios o fiscales**

El proyecto de ley contiene capítulos como el tercero sobre medidas de prevención en salud y adopción del impuesto nacional al consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados o el cuarto sobre ingresos para el fortalecimiento territorial, que en suma constituyen medidas para lograr otro tipo de fines más allá del ámbito tributario o fiscal. Una medida como los impuestos a las bebidas y comestibles ultraprocesadas debe ir necesariamente articulada en una política pública seria, robusta, con el marco legal existente sobre la obesidad en Colombia, y otras enfermedades devenidas por el consumo excesivo de estos productos y no en una reforma tributaria alterna, tal como pretende el presente proyecto de ley.

El proyecto de ley además no contiene un análisis del impacto económico que generaría este tipo de impuestos sobre las empresas que producen este tipo de productos, ni

tampoco medidas para mitigar dichos efectos. En su momento en diferentes reuniones se propuso a los autores del proyecto desarticular este capítulo para trabajar conjuntamente en un proyecto que contuviera una política pública robusta en materia de nutrición saludable, idea que sigue en pie para darle más herramientas de salud pública al país desde una óptima multidimensional e interdisciplinaria y no solo esperando que el desincentivo por vía tributaria genere el impacto deseado en materia de salud.

Algo similar sucede con el capítulo 4, en cuanto al impuesto a plataformas digitales. No resulta conveniente, a opinión de los firmantes de la presente ponencia, desincentivar de inmediato el uso de plataformas tecnológicas por medio de un impuesto, teniendo en cuenta el actual marco de reactivación económica de muchas empresas y unidades económicas, que utilizan los medios tecnológicos como medio para generar emprendimiento o ideas de innovación. La pandemia del COVID-19 trajo consigo la necesidad de ahondar en el uso de las plataformas digitales y ‘castigarlas’ con un impuesto ahora mismo resulta contraproducente para muchos quienes han encontrado en estas la solución a su necesidad de recuperación económica. Sin embargo, se es consciente al igual que en el párrafo anterior, de la necesidad de crear una política pública hoy en el país inexistente al respecto de esta materia, por lo cual es prudente esperar a que se siga reactivando la economía y con un poco más de tiempo evaluar la posibilidad de gravar el uso de estas plataformas, para aumentar el recaudo del Estado.

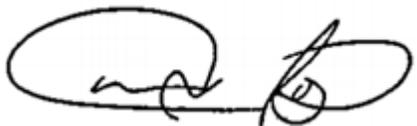
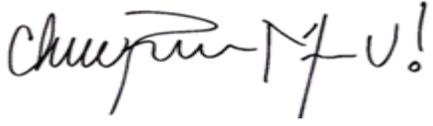
## **Conclusiones**

Como se demostró en los acápite a, b y c anteriormente, se ha desarticulado el proyecto de ley y a pesar que existen medidas importantes como la extensión del impuesto al patrimonio, entre otras, dichas medida debería considerarse en proyectos de ley aparte, y no de manera articulada con otras disposiciones cuyo objetivo principal difieren sustancialmente unas de otras. Se recomendó a los autores trabajar en el retiro del proyecto, esperar al análisis del impacto de las medidas actuales, e ir trabajando conjuntamente en políticas públicas robustas en las materias anteriormente señaladas, propósito que no se abandonará tras el curso de este proyecto de ley, por el bienestar de la población colombiana.

## **6. PROPOSICIÓN.**

Por las consideraciones anteriormente expuestas solicitamos a los miembros de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes archivar el Proyecto de Ley No. 066/2021 Cámara *“Por medio de la cual se promueven ingresos para la equidad y bienestar social y se dictan otras disposiciones – Ley de Equidad Fiscal”*.

Cordialmente,

 <p><b>ARMANDO ANTONIO ZABARAÍN D' ARCE</b> Representante a la Cámara Coordinador Ponente</p>	 <p><b>CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN</b> Representante a la Cámara Coordinador Ponente</p>
 <p><b>CHRISTIAN JOSÉ MORENO VILLAMIZAR</b> Representante a la Cámara Ponente</p>	 <p><b>KATHERINE MIRANDA PEÑA</b> Representante a la Cámara Ponente</p>
 <p><b>DAVID RICARDO RACERO MAYORCA</b> Representante a la Cámara Ponente</p>	 <p><b>VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA</b> Representante a la Cámara Ponente</p>
 <p><b>BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ</b> Representante a la Cámara Ponente</p>	 <p><b>WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT</b> Representante a la Cámara Ponente</p>