

# CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

## PROYECTO DE ACUERDO 089

(Febrero 22 de 2011)

*"Por el cual se establecen medidas de modernización y simplificación del Sistema Tributario del Distrito Capital"*

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### **BOGOTÁ, MODELO DE GESTIÓN TRIBUTARIO SIMPLE, EQUITATIVO, RESPETUOSO, TRANSPARENTE Y PROGRESIVO.**

##### **Introducción**

En 2008 la Actual Administración recibió una Secretaria de Hacienda que administraba más de 2 millones de contribuyentes, un recaudo de 3.8 billones de pesos anuales, un cumplimiento oportuno cercano al 86%, niveles medios de evasión en los principales impuestos, una gestión tributaria basada en impuestos y procesos masivos pero sin control automatizado. Pero así mismo, se encontró con una organización inmersa en un importante proceso de transformación, cuyo inicio se remonta a los años noventas con el fortalecimiento de la cultura tributaria, el mejoramiento de la información, la profesionalización de la planta, la certificación de sus procesos, la creación de regímenes especiales y los centros especializados de servicios a los contribuyentes que han permitido una descentralización en la atención. El norte que ha guiado el proceso de modernización está claro: promover la visión del contribuyente como cliente de la Administración dándole un trato respetuoso, brindándole la información suficiente, integrándolo como veedor de la tributación, premiando su comportamiento fiel y responsable con la ciudad y garantizándole una rendición de cuentas transparentes.

Así el gran desafío para los próximos años es aumentar o mantener el cumplimiento oportuno y crear los mecanismos de control efectivos para reducir la evasión y la morosidad. Esto se traduce en el fortalecimiento de los dos pilares que forman la base de un sistema tributario moderno y eficiente: brindar la atención al contribuyente con información, servicios y educación fiscal y de otra parte tener la capacidad de detectar y responder ante aquellos que no cumplen con sus cargas, permitiendo el debido registro, verificando las declaraciones y los pagos, teniendo una alta capacidad de fiscalización, realizando el cobro de manera eficiente y aplicando un sistema equilibrado de incentivos y sanciones.

Parte de lo que podemos denominar "Agenda para la equidad tributaria" con la cual se pretende modernizar el sistema tributario distrital, ajustando las cargas y poniendo la relación contribuyente - Administración a tono con los cambios tecnológicos de los últimos años comenzó a finales del 2008 con la aprobación del Acuerdo 352 por el cual se adoptaron medidas para la optimización tributaria y ha seguido en los años 2009 con los Acuerdos 399 donde se adoptaron medidas para la simplificación tributaria, el Acuerdo 426 con el cual se racionalizaron el régimen de exenciones del impuesto predial unificado y se actualizó la base gravable mínima para declarar el impuesto predial en los casos en los cuales los predios no se encuentre registrados en el Catastro Distrital y en 2010 se inició con la aprobación del Acuerdo que establece medidas especiales para el pago de los impuestos donde se establecen unos beneficios transitorios para los morosos y se fortalece el Registro de Información Tributaria como un instrumento vital de comunicación efectiva y control.

Pero no sólo es en el campo de lo local donde se han encontrado distorsiones que vulneran la equidad y que no permiten una modernización plena. Los ajustes a la estructura impositiva territorial hoy siguen siendo necesarios para afrontar un proceso de profundización de la

descentralización municipal, para corregir las cargas de sectores que han quedado rezagados en su tributación, ya sea por lo obsoleto de las leyes o por los importantes beneficios que se les ha otorgado y para que se promueva un código único a nivel nacional que responda a los derechos y deberes de los ciudadanos. Parte de estas distorsiones empezaron a ser corregidas por la Ley 1430 de 2010 que incluyó como sujetos pasivos a los patrimonios autónomos; la ampliación de la base gravable contemplada para el sector financiero, incorporando a los ingresos varios; las facultades de facturación de los impuestos territoriales así como la notificación de los actos devueltos por correo por causal diferente a dirección errada mediante la publicación en el registro o gaceta oficial del respectivo ente territorial y simultáneamente mediante inserción en la página WEB de la Entidad competente; el carácter real del impuesto predial unificado y la introducción de una base gravable especial para las Empresas de Servicios Temporales.

Por otra parte, es evidente que el desarrollo de la Administraciones Tributarias responde a diversos factores históricos, culturales y económicos específicos; que deben consultarse a la hora de introducir mecanismos de ajustes que permitan una mayor eficiencia, progresividad y equidad. Son mejores los cambios graduales que afiancen la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

Por ejemplo, los diagnósticos de la desigualdad, de los factores que representan debilidades en un camino para hacer nuestra sociedad más justa, humana, sustentable y democrática, abundan. Uno de los más recientes es el de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL titulado "Evasión y Equidad en América Latina" en el cual se vuelve a indicar que en Latino América coexisten esos pequeños porcentajes de población que concentran la mayor parte de la riqueza con amplias mayorías que apenas subsisten.

El informe señala que si bien los países de América Latina no son los más pobres del mundo, si presentan la más alta desigualdad de ingresos. Por este motivo, pensar en el diseño de políticas públicas orientadas a mejorar la equidad social es un imperativo intelectual y moral, máxime cuando en la región la evasión puede situarse en un 40%. Así se expresa como mensaje central: "La definición del papel del Estado y de la política fiscal constituye, desde esta perspectiva, una herramienta fundamental para la construcción de una mayor equidad. Para ello, las autoridades deben usar con eficiencia todas las herramientas de política fiscal disponibles y recurrir tanto al gasto público como a otros instrumentos económicos. Es bien sabido que el Estado puede promover la equidad a través de un gasto social más eficiente, para lo cual es indispensable contar con cierto nivel de carga tributaria. No obstante, para lograr que el gasto tenga los efectos distributivos deseados, es fundamental que la estructura de financiamiento no sea regresiva, es decir, que no recaiga en mayor medida sobre los estratos medios y bajos de la población. **Es en este punto donde el diseño y la estructura de los sistemas tributarios merecen especial atención como elementos de resguardo de la equidad**, lo que es factible mediante el fortalecimiento de tributos cuya carga sea afrontada por los que más tienen, como los impuestos a la renta personal y al patrimonio." (CEPAL); y podríamos agregar que para el caso local de los impuestos a la propiedad en donde la base es objetiva y no hay forma de ocultarla; agrega el estudio: "sin embargo, para que ambos instrumentos sean más efectivos a la hora de mejorar la equidad distributiva, es necesario aumentar los niveles de cumplimiento en el pago de los impuestos, en particular de aquellos que gravan los ingresos de forma progresiva, de modo de poder contar con más recursos para financiar el gasto público social."

Y es en esa dirección que la presente propuesta se pone a consideración del Concejo de la Ciudad porque sin duda una tributación correcta, que permita que cada cual pague conforme con sus posibilidades y realidad económica no sólo cumple el principio de la universalidad sino que además permite la cohesión social entorno a la importancia del tributo como generador de beneficio colectivo y desarrollo para la capital.

El desafío que nos hemos planteado en torno a la equidad no sólo pasa por mejorar la estructura legal sino que exige importantes cambios institucionales y en específico en la forma como debe relacionarse la Administración con sus administrados.

La estrategia de mediano plazo también requiere necesariamente una reorganización administrativa y de los sistemas de información, toda vez que se debe buscar dar un tratamiento integral al contribuyente con procesos y servicios virtuales y no por impuesto y de manera personalizada como hoy sucede. La desarticulación y el trato por impuesto genera unos altos costos de transacción y de oportunidad a los bogotanos por eso la auto atención, el manejo de un portafolio electrónico integrado de servicios de fácil acceso permitirá avanzar en la senda del cumplimiento oportuno de las obligaciones. Sobre estos aspectos la Administración ya viene trabajando para poder ofrecer servicios con calidad.

Pero la equidad tributaria no sólo se logra con tener la mejor estructura impositiva con tasas progresivas, sí al mismo tiempo la Administración no es efectiva en controlar la evasión pues esta práctica es fuente de inequidades con aquellos que si son cumplidos. Para controlar la evasión la información se constituye en el corazón del sistema tributario. Mayor inteligencia fiscal, funcionarios de alta calificación y la creación de segmentos especiales de grandes, medianos y pequeños contribuyentes deben generar mayor riesgo subjetivo de incumplimiento. Y sobre este punto esta propuesta de modernización apunta a que el Concejo de la ciudad le de facultades a la Administración de adoptar mecanismos más eficaces de control utilizando herramientas que permitan tratar la información de manera más integral y donde la ciudadanía sea veedores de la tributación. Estos mecanismos se han probado en otros países y se conocen como Nota Fiscal Electrónica.

Así con la presente propuesta la Administración se propone establecer reglas tributarias claras y estables, facilitar y promover el cumplimiento oportuno e incrementar los esfuerzos en el control de la evasión y la elusión fiscal. La existencia de un sistema tributario justo, la eficiencia de la Administración Tributaria y la racionalidad y eficiencia del gasto público, son factores fundamentales en la formación de una conciencia fiscal de la ciudadanía, que la lleve a asumir la aplicación del sistema tributario y a cumplir oportunamente sus obligaciones fiscales (Presa Leal, 2009).

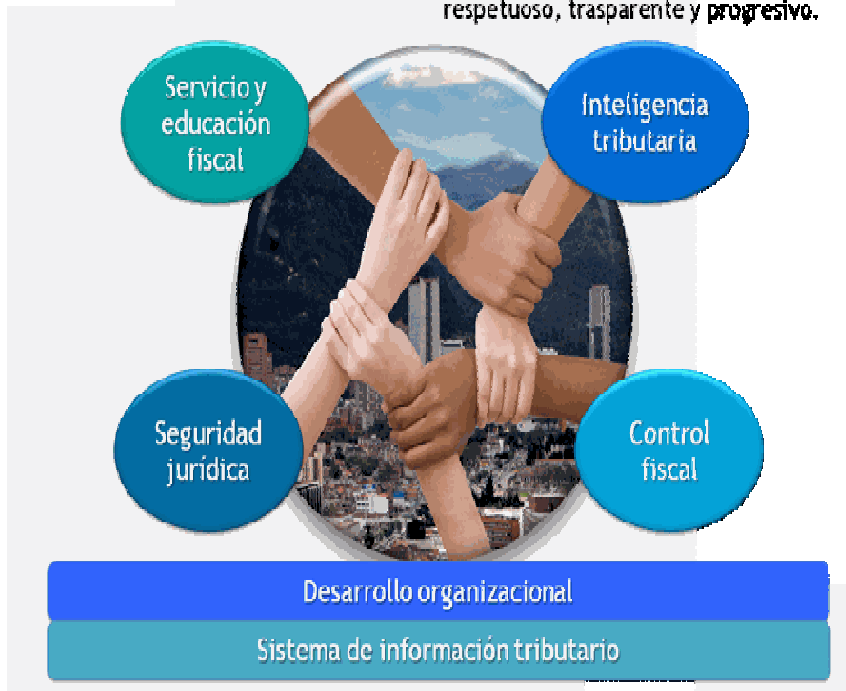
Estos ciudadanos comprometidos con la ciudad, conocedores de la importancia de los tributos, conscientes de sus responsabilidades como contribuyentes, propician una relación de mutuo beneficio para todos, en tanto se disminuyen los costos de operación para la Administración, se disminuyen los costos de transacción, se reducen las sanciones para los administrados y se generan los flujos de caja permanente que permiten la inversión y el crecimiento de la ciudad.

Dentro del contexto anterior, la Dirección Distrital de Impuestos en el año 2010 estructuró un nuevo modelo de gestión tributaria para Bogotá, simple, equitativo y progresivo, el cual busca reafirmar las conductas positivas o de cumplimiento de los contribuyentes, facilitándoles y ofreciéndoles el mejor servicio las mantienen. Este modelo orienta la gestión de la Administración Tributaria hacia estos contribuyentes que pagan oportunamente sus impuestos, a partir de la conjunción de los siguientes elementos: i) servicio y educación fiscal, ii) inteligencia tributaria, iii) control fiscal, y iv) seguridad jurídica.

#### **Esquema 1. Modelo de gestión tributaria de la Dirección Distrital de Impuestos**

# Modelo de Gestión tributaria

Bogotá, modelo de gestión tributario simple, equitativo, respetuoso, transparente y progresivo.



El servicio y la educación fiscal precisan una oferta de servicios que se ajusta a la diversidad de ciudadanos y contribuyentes, así como el reconocimiento al desempeño correcto de los contribuyentes a través de la excelencia en el servicio y la disposición de facilidades para cumplir sencilla y rápidamente con el pago de sus obligaciones.

La inteligencia tributaria se entiende como la consolidación del conocimiento de la ciudad y sus ciudadanos, con el fin de anticiparse a sus necesidades, al comportamiento de los contribuyentes y a sus decisiones de pago, a través de instrumentos como son la calificación de riesgos y el desarrollo de lógicas de control fiscal.

Por su parte, el control fiscal evidencia la fortaleza del Estado para que la sociedad reconozca la inflexibilidad frente al incumplimiento. La actuación oportuna, ejemplar y secuencial, legitima la institucionalidad tributaria, crea riesgo subjetivo y envía señales efectivas tanto a quienes deciden tener conductas de incumplimiento tributario como a quienes cumpliendo están dispuestos a no pagar o pagar menos.

El cuarto elemento, la seguridad jurídica, afirma la estabilidad del modelo ofreciendo a administrados y administradores reglas claras de manejo, marcos jurídicos sencillos, eficientes y estables en el tiempo permitiendo la legítima defensa de los ciudadanos.

Los cuatro elementos anteriores, marcan el horizonte del desarrollo organizacional que modula el progreso y fortalecimiento de la Administración, el marco gerencial y estratégico, la transparencia y la rendición de cuentas, la eficiencia en el uso de los recursos, la adopción permanente de las mejores prácticas, la interrelación con el contexto que vitaliza permanentemente el actuar y que asegura la consolidación de una entidad sólida, legítima y respetuosa de sus administrados.

Las administraciones tributarias son consientes de que la eficacia de sus actuaciones reside en soportar su gestión en sistemas de información flexibles, integrados, completos y orientados al ciudadano. En este punto, cobra importancia el desarrollo de un sistema de información con la capacidad de fortalecer la gestión de los recursos de la ciudad, que ofrezca a sus contribuyentes un volumen de opciones para tributar de forma fácil y accesible. En este

sentido, la Administración está trabajando en una reingeniería de sus sistemas en lo que se ha denominado Portafolio Integral Tributario PIT, que permitirá el desarrollo de procesos integrales de inteligencia tributaria, control y seguimiento de contribuyentes y gestión de la organización así como de información de sus aliados estratégicos.

En conclusión, el ciudadano es el centro del modelo de gestión tributaria; es para él que la ciudad está organizando una Administración de Impuestos eficiente y moderna y, para el logro de este objetivo, presenta al Concejo de la ciudad esta propuesta de "Modernización del Estatuto Tributario" con la cual se espera contar con los mecanismos necesarios para materializar su modelo de gestión.

Pero otra parte de la modernización debe atender a la competitividad. Bogotá ha ganado importancia como centro para realizar negocios. Entre las conclusiones más importantes de la Cámara de Comercio de Bogotá está la necesidad de dar continuidad a estos esfuerzos para mejorar el posicionamiento de la ciudad. En la competencia mundial muchas ciudades están buscando estrategias para darse a conocer como la mejor opción para hacer negocios y Bogotá debe estar a la cabeza de estos esfuerzos. Respecto a este punto, Javier Gamboa Benavides, vicepresidente ejecutivo del Consejo Privado de Competitividad, en el foro auspiciado por la Cámara de Comercio de Bogotá: "Avances y Retos de Bogotá como ciudad para hacer negocios en América Latina", muestra las principales barreras para hacer negocios en la ciudad, entre ellas se encuentra la compleja regulación tributaria, en donde las tasas de los impuestos no son el problema, sino la estructura que es muy engorrosa.

Específicamente para el caso colombiano, los estudios recomiendan conseguir un cumplimiento más sencillo a través de reformas a mayor escala; es decir, una simplificación de la legislatura permitiendo un mayor entendimiento por parte de los contribuyentes obligados al pago de tributos en las ciudades, enfocado a disminuir las conductas orientadas a la evasión fiscal. Así mismo, se hace necesario estudiar el cumplimiento de los objetivos de las exenciones de los tributos, para tener impuestos más equitativos para los contribuyentes. (BM&CFI B. M., 2010)

En un informe que se realizó en el año 2009 para Colombia se encontró que Bogotá ocupó el puesto 19 entre las 21 ciudades estudiadas en materia tributaria; la facilidad para pagar impuestos según este estudio está medida por un promedio simple de la clasificación de cada ciudad en el número de pagos, el tiempo y la tasa de impuesto total. En Bogotá se deben presentar 20 pagos al año apenas por debajo del promedio del país (20.3) y por debajo del encontrado en los países de América Latina de 33 pagos, que toman un tiempo de 208 horas, con una tasa total de impuestos de 78.7% de las ganancias brutas, muy por encima de la nacional que es 71.2%. (BM&CFI B. M., 2009). Por eso esta propuesta avanza en el sentido de reducir el número de pagos y las horas que los empresarios le dedican en el cumplimiento de sus obligaciones, en el principal impuesto de la ciudad industria y comercio, simplificar el régimen para los pequeños contribuyentes y facilitar su relación con los contribuyentes que necesariamente pasa por la revisión del régimen sancionatorio para hacerlo más acorde con la realidad de la ciudad.

Por esas consideraciones el presente proyecto de Acuerdo de modernización será el vehículo efectivo para fortalecer las bases de la Administración Tributaria. Como se mencionó anteriormente, el contribuyente es el centro del modelo tributario y para prestarle un servicio más oportuno, ágil y sencillo, que le facilite el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, es necesario adecuar las normas y los procedimientos que harán posible un sistema más equitativo, progresivo y simple.

Así, en el primer capítulo se presentan las ventajas de un régimen de estimaciones objetivas para facilitar el pago de las obligaciones de los pequeños contribuyentes del impuesto de industria y comercio; se propone simplificar la declaración y pago de los contribuyentes del régimen común -no considerados como grandes por la Administración- pasando de 6 declaraciones actuales a una declaración anual. Conforme a lo que dispone el Decreto Ley 1421 el Concejo puede modificar el periodo de declaración y pago, así como establecer sistemas de facturación con lo dispuesto recientemente por la Ley 1430 de 2010. Con estas iniciativas es clara la reducción de los costos para los empresarios y una mayor eficiencia en el

control tributario al concentrarse en los medianos y grandes contribuyentes. En el capítulo segundo se especifica un novedoso mecanismo de control fiscal para el impuesto de industria y comercio que se ha venido utilizando en especial en el Brasil como caso exitoso en donde se ha logrado aumentar el riego de incumplimiento, reducir los índices de evasión y premiar a los ciudadanos que participan como veedores de la tributación de la ciudad.

En el capítulo tercero se introducen estímulos tributarios para aumentar la competitividad la innovación, la investigación, el desarrollo y el turismo corporativo. Adicionalmente visto que Bogotá tiene ventajas intrínsecas en materia de innovación, investigación y desarrollo, que son fundamentales en la era del conocimiento y que la ciudad concentra buena parte de las universidades y centros de investigación del país es necesario estimular, a través de descuentos tributarios, estas labores para hacer más efectiva la relación entre sociedad, conocimiento y empresa.

El Distrito ha avanzado en la formulación de la política distrital de ciencia y tecnología, focalizar la inversión en materia de CTI e identificar en el marco de la actual administración y en relación con los proyectos de largo plazo las principales prioridades y necesidades de inversión en esta materia.

La experiencia de los países desarrollados ha demostrado que las sociedades actuales deben construir sus políticas de transformación productiva basadas en la economía del conocimiento. La ciencia y la tecnología son el eje inductor del desarrollo de los países y las regiones, tal como lo propone el Programa del Milenio<sup>1</sup>: es un factor que se puede y debe promover sistemáticamente en toda la economía.

La innovación ya no puede considerarse exclusivamente como un hecho meramente transversal, es el instrumento de mayor presencia en la política pública activa, como respuesta en potenciar las ventajas competitivas de los países, regiones y sectores. Hoy se considera que las capacidades tecnológicas a nivel regional propician la innovación y desarrollo tecnológico en la estructura productiva local.

El diagnóstico sobre la oferta de ciencia y tecnología en Bogotá y la región<sup>2</sup>, muestran que la ciudad concentra la mayor parte de capacidades y resultados en ciencia, tecnología e innovación, en Centros de Desarrollo Tecnológico, Universidades, proyectos conjuntos con grupos de investigación y empresas, publicaciones científicas, número de doctorados, entre otras.

Bogotá tiene ventajas en materia de capacidades científicas y tecnológicas, no obstante, el desempeño de los actores que hacen parte del Sistema Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación es frágil y altamente atomizado y no ha generado una orientación con visión estratégica para lograr que la Ciudad se inserte al mundo globalizado de manera exitosa por esto se proponen una serie de estímulos tributarios para su desarrollo y consolidación.

Así mismo, se promueve la construcción de nuevos centros de convenciones con participación del estado y la utilización de energías limpias en los automóviles mediante la iniciativa que permite incentivar la compra y utilización de vehículos que funcionen total o parcialmente con energía eléctrica como sustituto de los hidrocarburos comúnmente utilizados.

El capítulo cuarto aborda la seguridad jurídica que requiere el impuesto de teléfonos en Bogotá, estableciéndose cada uno de los elementos sustantivos del tributo y en el capítulo cinco se revisan algunos elementos del impuesto a la publicidad exterior visual, que se estableció mediante la Ley 140 de 1994 y cuyo objetivo principal es la protección del medio ambiente, instando a la ciudadanía para cumplir con sus obligaciones a cabalidad.

Se introduce en el capítulo 6 la importancia del fortalecimiento continuo de la administración por la figura de la autarquía tributaria que ha sido base de los procesos reciente de Administraciones como la de la Ciudad de Buenos Aires y Lima.

El capítulo siete se examina las disposiciones procedimentales y otras medidas que contribuyen al proceso de modernización de la Administración Tributaria de la ciudad.

Así honorables concejales el presente Proyecto de Acuerdo no se centra en la generación de un incremento en el recaudo; tiene como fin último la necesidad de impulsar herramientas que junto a la implementación y apropiación de un nuevo modelo de gestión le permitan a nuestra ciudad un aumento en su competitividad y en la oferta de más y mejores servicios para todos los ciudadanos.

## 1. MODELO DE FACTORES OBJETIVOS PARA PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES DELIMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO ICA, REDUCCIÓN DE PAGOS Y MAYOR EFICIENCIA ADMINISTRATIVA.

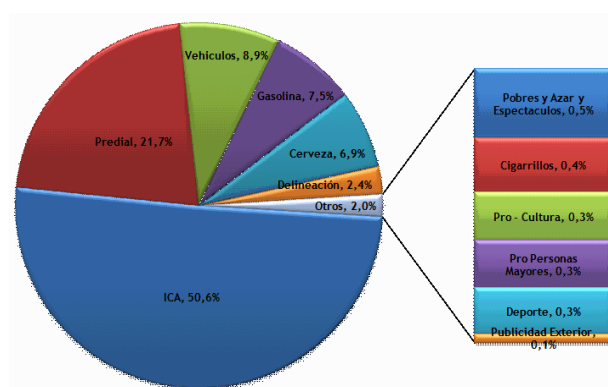
### Marco General

El Distrito Capital tiene a su cargo 16 tributos, de los cuales 13 son administrados por la Dirección Distrital de Impuestos que en la vigencia fiscal 2010 generaron 4.2 billones de pesos, el 89.9% del total de ingresos corrientes del distrito. Dentro de la distribución de la carga impositiva la mayor proporción se originó en el gravamen de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros que representó el 50.6% seguido por el impuesto predial con 21.7%, el impuesto de vehículos automotores con 8.9% y la sobretasa a la gasolina, al consumo de cerveza y delimitación urbana con 7.5, 6.9 y 2.4% respectivamente.

Los otros impuestos con los que cuenta el distrito sumaron el 2% del total de los ingresos tributarios en 2010; a su vez, pequeños gravámenes entre los que se encuentran: las estampillas pro cultura y personas mayores y el impuesto de publicidad exterior que agregados, solo cubren el 0.7% de los ingresos del año pasado; \$31.48 mil millones.

### Gráfico 1. Distribución de los Ingresos Tributarios del Distrito

#### A Diciembre 31 de 2010



**Fuente:** Tesorería Distrital

Por otra parte el impuesto de industria y comercio, principal fuente de financiamiento del Distrito, es un tributo municipal que grava la realización directa o indirecta de actividades industriales, comerciales y de servicios en la jurisdicción del Distrito Capital.

El impuesto de industria y comercio tiene como fuente legal la Ley 14 de 1983, aunque existen disposiciones específicas para Bogotá como el Decreto 1421 de 1993 que le otorgó un Régimen Especial al Distrito Capital.

Dichas normas establecen la base gravable, el periodo, el rango de tarifas mínimas y máximas y sujetos como elementos fundamentales para la determinación del tributo. Sin embargo, cada jurisdicción tiene un margen de autonomía en la selección de tarifas respecto de las actividades que se desarrollen de acuerdo con la normatividad general establecida en la Ley 14 de 1983. Así por ejemplo, en Bogotá la base gravable de impuesto de industria y comercio se determina con base en los ingresos netos y el periodo gravable del impuesto es bimestral.

## **Nuevo esquema de pago para pequeños contribuyentes del impuesto de industria y comercio ICA, basado en factores objetivos.**

En el 2010 menos del 10% de los contribuyentes presentaron declaración anual por el régimen simplificado. Sin embargo, dentro del régimen común existen contribuyentes con condiciones especiales, en razón a sus ingresos, que hoy tienen que presentar seis veces al año la declaración tributaria en formatos que pueden ser complejos para su condición por lo que suelen acudir a terceros para cumplir con su obligación tributaria, resultando en un costo adicional de cumplimiento y administrativo para este segmento de la población. Por lo anterior se requiere establecer un régimen especial para estos contribuyentes que simplifique, reduzca costos de transacción y permita una mayor eficiencia. Muchos países han establecido regímenes especiales con base en factores objetivos que facilitan el cumplimiento de los deberes de los contribuyentes e incluso promueven la formalización de los mismos. En esa vía se presenta el siguiente esquema para los pequeños contribuyentes del régimen simplificado y común del ICA en Bogotá

### **Marco Jurídico.**

El Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 154, numeral 5º, faculta al Concejo de Bogotá para establecer presunciones de ingresos mensuales netos, para determinadas actividades. La norma literalmente señala:

*"(...) **ARTICULO 154. Industria y comercio.** A partir del año de 1994 se introducen las siguientes modificaciones al impuesto de industria y comercio en el Distrito Capital:*

*(...) 5ª Su base gravable estará conformada por los ingresos netos del contribuyente obtenidos durante el período gravable. Para determinarlos, se restará de la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios, los correspondientes a actividades exentas y no sujetas, así como las devoluciones, rebajas y descuentos, exportaciones y la venta de activos fijos. Hacen parte de la base gravable los ingresos obtenidos por rendimientos financieros, comisiones y en general todos los que no estén expresamente excluidos en esta disposición. **Con base en estudios y factores objetivos, el concejo podrá establecer presunciones de ingresos mensuales netos para determinadas actividades.** La base gravable para el sector financiero continuará rigiéndose por las normas vigentes para él. (...)" (Se resalta).*

Así mismo es importante mencionar que con la aprobación de la Ley 1430 de 2010 el artículo 58 permite a los entes territoriales establecer sistemas de facturación para cualquiera de sus impuestos así: "Modifíquese el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, el cual quedará así: **Artículo 69. Determinación oficial de los tributos distritales por el sistema de facturación.** Autorícese a los municipios y distritos para establecer sistema de facturación que constituyan determinación oficial del tributo y presente mérito ejecutivo. El respectivo gobierno municipal o distrital dentro de sus competencias, implementará los mecanismos para ser efectivos estos sistemas, sin perjuicio de que se conserve el sistema declarativo de los impuestos sobre la propiedad." Por lo cual esta iniciativa tiene todo el respaldo jurídico.

### **Propuesta y Justificación**

Se propone un régimen de pequeños contribuyentes para el impuesto de industria y comercio por factores objetivos.

Esta propuesta de implantación de un sistema de tributación especial para los actuales contribuyentes del régimen simplificado y los pequeños contribuyentes del régimen común del impuesto de industria y comercio tiene varios objetivos. Por una parte, a) facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, b) promover la formalización de contribuyentes potenciales que actualmente se encuentran por fuera de los sistemas de información administrativos, c) permitir un mejor conocimiento de los contribuyentes de éste tributo y d) generar a los mismos un mayor grado de conciencia tributaria y de pertenencia a la Ciudad. Por la otra parte, se busca simplificarle a la administración tributaria el control de los pequeños



contribuyentes, que poco aportan a la recaudación, de manera que pueda concentrar sus esfuerzos de fiscalización y cobro a los medianos y grandes contribuyentes.

De otra parte, la informalidad es otro fenómeno que tiene un impacto directo sobre el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Un indicador que ilustra su magnitud es el registrado por el DANE en el 2007, según el cual, la informalidad laboral alcanzó niveles del 57% para las trece principales ciudades. En el caso de los empresarios la informalidad surge, entre otros elementos, por el análisis costo-beneficio que realizan entre el ahorro de evadir los tributos y los costos de cumplimiento de las diferentes obligaciones tributarias, frente a los costos que le puede implicar las posibilidades de crédito, el acceso a los servicios gubernamentales y el costo por el riesgo de ser descubierto. Al efectuar esta evaluación, muchos empresarios deciden aprovechar las ventajas que le reporta la informalidad, donde también tienen en cuenta que, frente a los contribuyentes cumplidos, esto les permite tener precios más bajos por los menores costos e impuestos en que incurre y que de paso les permite aprovechar una competencia desleal.

Una queja reiterada de los pequeños empresarios es el costo en que incurren para el cumplimiento de las obligaciones tributarias. El Estatuto Tributario Distrital, efectivamente, incluye una serie de obligaciones, no solo sustanciales sino procedimentales, entre las que se incluyen: inscripción en el RIT, presentar declaraciones, elaborar soportes, efectuar retenciones, llevar contabilidad, conservar información, expedir facturas y proveer información exógena. Pero el costo de estas obligaciones también van más allá, en la medida en que, para poder realizar todo ello es preciso, en muchos casos, contar con **profesionales expertos en impuestos** y asumir los costos de transacción frente a la administración tributaria en tiempo y dinero. Adicionalmente, si se incurre en error en el cumplimiento de cualquiera de estas obligaciones, se puede entrar en procesos de determinación de la obligación tributaria, lo que genera un nuevo desgaste operacional y financiero tanto para el contribuyente como para la administración tributaria distrital.

Pero si la normatividad vigente impone múltiples obligaciones a los contribuyentes otro tanto hace con la administración tributaria. Desde la perspectiva de la administración los sistemas tributarios también tienen un gran reto pues deben recaudar, liquidar, controlar y proveer servicios para un conjunto complejo de impuestos y frente a un heterogéneo universo de contribuyentes.

Es un hecho que siguiendo la distribución de la propiedad y la renta, un pequeño número de contribuyentes provee un alto volumen de recaudos a la Ciudad. Esta relación inversa entre número de contribuyentes y recaudo tiene una consideración adicional, y es que existe un amplio grupo de contribuyentes de bajos recursos que generan una gran carga administrativa para su gerencia y control. No es raro encontrar que en muchos casos es prácticamente ineficiente el recaudo y control para un grupo de pequeños contribuyentes pues su aporte, en algunos casos, no cubre los costos en que se incurre para su atención.

Pero el hecho de que en algunos casos las contribuciones sean relativamente bajas no significa que tales ciudadanos deban ser ajenos al Sistema y menos excluidos del mismo. Por el contrario, las administraciones tributarias han decidido adoptar sistemas que permitan su incorporación.

### **Modelos de regímenes simplificados**

En este sentido, desde hace varias décadas, diferentes países emprendieron el desarrollo de sistemas de tributación tratando de atender a sus contribuyentes de acuerdo con la definición de categorías. En varios casos se han desarrollado administraciones y programas para los grandes contribuyentes y a veces, de manera complementaria, se han diseñado sistemas simplificados para los pequeños. Son diversas las experiencias como diversos son los impuestos y los objetivos y las prioridades presentes en cada uno.

A título de ejemplo, puede citarse el monotributo argentino, el cual recoge en un sólo sistema la tributación del impuesto al valor agregado, el impuesto a las ganancias y la seguridad social, para las personas físicas, excluyendo a las sociedades. Este régimen simplifica las

obligaciones para los contribuyentes, y determina el impuesto a pagar por parte de la administración tributaria a partir de elementos que permiten una estimación objetiva de la renta y el impuesto.

Otro ejemplo muy interesante es el sistema tributario municipal español. El mismo corresponde al denominado Impuesto a las Actividades Económicas –IAE–. Este tributo recae sobre las personas físicas, jurídicas y entidades sin personería jurídica. Grava el ejercicio de toda clase de actividades económicas empresariales, profesionales o artísticas. El Impuesto cobija la capacidad económica y los beneficios presuntos que se estima pueden derivarse del desempeño de una actividad económica. Se tiene en cuenta la renta virtual, con independencia inclusive de si se genera o no beneficio. El valor del impuesto o "cuota", se calcula a través de la aplicación de la cuantía básica, más la superficie del local, el coeficiente de ponderación general, y el coeficiente de ponderación del local.

Para cuantificar la obligación se tienen en cuenta diferentes elementos, cuyo peso o uso varía dependiendo de la actividad de que se trate, y entre ellos se encuentran: potencia instalada, número de obreros, población inscrita en el padrón municipal, aforo de asistentes y tamaño del local.

### **Análisis jurídico**

La definición de un régimen simplificado de pequeños contribuyentes por factores objetivos para el impuesto de industria y comercio requirió la valoración previa de las normas constitucionales y legales necesarias para su implementación. Básicamente, se analizó la competencia del Distrito Capital en materia tributaria para la creación de un régimen de este tipo, así como, el marco normativo en el que se desarrollaría.

Las principales conclusiones a las que arribó el estudio fueron que el Concejo de Bogotá está facultado legalmente para establecer presunciones mensuales de ingresos con base en factores objetivos, según lo señalado por artículo 154, numeral 5 del decreto-ley 1421 de 1993, y que el Distrito goza de una autonomía normativa en materia de procedimiento tributario, "conforme a la naturaleza y estructura funcional de los impuestos" que administra, al tenor del artículo 162 del mismo estatuto.

### **Sustentación de la propuesta**

A partir del análisis anterior la Administración Tributaria emprendió el estudio que permitiera identificar las bases para el establecimiento de un régimen sencillo para los contribuyentes del régimen simplificado y los pequeños contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio.

El estudio fue realizado por Centro de Investigaciones la Universidad Nacional –CID – y tenía por objeto: a) diseñar un modelo para cuantificar económicamente el hecho imponible del Impuesto de Industria y Comercio de manera simplificada y objetiva, b) simplificar la liquidación y pago a un conjunto de contribuyentes, c) facilitar el control y reducir el costo de cumplimiento de las obligaciones y e) incorporar a contribuyentes que se encontraban en la economía informal.

### **Consideraciones previas**

Estimar el ingreso imponible del impuesto y poseer un criterio de separación para un conjunto de contribuyentes urbanos, los dos aspectos medulares del régimen propuesto, plantea unos retos conceptuales amplios y complejos que exige hacer dos consideraciones. La primera de ellas es de índole metodológica. Un modelo no es la realidad, ni quiere suplantarla. Es tan solo una representación ideal de los aspectos fundamentales que se van a estudiar, a comprender<sup>3</sup>, a entender<sup>4</sup> y a aprender<sup>5</sup>; pero con la obligación de tener una correspondencia mínima con lo esencial de ella si quiere explicarla.

Diseñar un modelo implica cumplir con unas relaciones conceptuales y su solución obliga a seguir un proceso que cumpla con esas relaciones. Así que no puede haber nada arbitrario. Pues bien, el modelo que aquí se plantea parte de un marco conceptual cuya solución exige

algunos supuestos que pueden parecer absurdos, pero que permiten ir al punto en cuestión sin incurrir en un costo alto en términos interpretativos.

En específico, un trío de supuestos pueden generar polémica en calificarlos como inadmisibles, ellos son: que existe un único dueño del suelo en la ciudad, que el empresario compra primero el capital y la mano de obra y luego arrienda la tierra, y que existe un distrito central de negocios y no se toma el uso residencial del suelo. Desde luego que en la práctica existen muchos dueños del suelo; el empresario analiza al mismo tiempo el costo de uso del capital, la productividad del trabajo y la renta de la tierra; y en la ciudad existen y conviven varios distritos de negocios y áreas residenciales.

Plantear un único propietario que cede el uso o servicio de la tierra, no la propiedad sobre ella, es una triquiñuela metodológica para evitar el diseño de otro modelo que explique cómo los diferentes propietarios compiten entre sí frente a los demandantes, y cómo todos ellos reaccionan y finalmente llegan a determinar la renta. También soslaya las consideraciones sobre cómo al comprar la propiedad del suelo el empresario se capitaliza, y cómo ese efecto capitalización puede i) generar ganancias que nada tienen que ver con la actividad empresarial y ii) cambiar las percepciones sobre el mismo precio del suelo.

Entrar en todos esos detalles vuelve complejo el argumento básico y conduce a la necesidad de incorporar el tema del impuesto predial, que no es objeto de este estudio.

En cuanto al proceso "temporal" de la decisión empresarial se justifica porque se trabaja con una función fuertemente separable en sus argumentos y se incorporan tres factores con diferentes elasticidades de sustitución entre ellos. Cuando se diseña un modelo con estas características la teoría concluye que lo correcto es hacerlo en dos etapas: en la primera se toman dos factores y se genera un factor compuesto, y en la segunda etapa en la función de ingreso se incorporan el tercer factor y el compuesto. Todo ello facilita la solución y esta es consistente<sup>6</sup>.

Por último, considerar *un* distrito central de negocios y no incorporar el uso residencial, o lo que es lo mismo, que únicamente los empresarios pueden tener acceso al área de suelo que entra al mercado, permite explicar la competencia entre empresarios a partir de su capacidad financiera y el ingreso esperado del negocio, que es lo fundamental para este trabajo, al tiempo que refleja algo usual en las ciudades: que en la competencia por el uso suelo son la industria, el comercio y los servicios quienes desplazan del territorio a los residentes y no al revés; excepto que sea por decisión gubernamental. El tema del tratamiento de los distritos centrales de negocio se amplía en la siguiente consideración que tiene que ver con el proceso económico urbano.

Si la producción fuera perfectamente divisible a nivel de planta y de recursos financieros, si la división del trabajo no fuese una de las causas de la productividad y si la riqueza estuviera homogéneamente distribuida, entonces cada hogar produciría lo necesario para satisfacer sus necesidades y para asegurar su reproducción como unidad de producción y consumo.

Pero existen economías de escala en la producción y en la distribución y consumo de los bienes y servicios. Algunas de estas economías obligan a que las empresas se concentren en ciertos sitios para la producción y el comercio de bienes y servicios. Y en correspondencia con estos hechos, existen diferencias en las dotaciones de capital de los hogares. En otras palabras, la competencia en la producción y comercialización de bienes y servicios es imperfecta. Esto se expresa en las ciudades con la existencia de distritos centrales de negocios (DCN) de comercio, servicios e industria y en la presencia de una amplia gama de tamaños de establecimientos y firmas.

Los establecimientos comerciales y de servicios pueden considerarse como modelos de "tienda", donde es fundamental la relación del establecimiento con los hogares. Su énfasis está en los determinantes de la demanda. Por el contrario, los establecimientos industriales pueden considerarse como modelos de "embarque", donde es fundamental la relación firma – firma. Es claro que modelos disímiles llevan a diferentes tipos de concentración de establecimientos.

A pesar de la validez de esos modelos generales, existen muchos establecimientos comerciales y de servicios cuyos clientes son otras firmas (comercio al por mayor) y muchos establecimientos industriales cuyos clientes son hogares. Pero dados los objetivos y el alcance del estudio, el énfasis está en el comercio al por menor de bienes y servicios y en la microindustria. Esto permite agrupar los establecimientos de interés de la consultoría bajo el modelo de "tienda" o relación establecimiento y el hogar.

Una ciudad generalmente tiene dos tipos de DCN. Uno de carácter urbano o metropolitano, cuya demanda proviene de toda la ciudad o de una parte importante de ésta, y otro de carácter local, cuya demanda proviene de un barrio o incluso de unas pocas manzanas u hogares. Los dos tipos de DCN deben su existencia a una característica central de la demanda de los consumidores que consiste en la maximización de por lo menos dos "canastas de compra", compuestas de diferentes tipos de bienes y servicios, diferentes cantidades y diferentes períodos de compra. La "canasta" con mayor variedad de productos, mayor cantidad y períodos de compra más largos compone la demanda para el DCN urbano. La "canasta" con bienes y servicios para el "día a día", de compra frecuente o en períodos cortos, conforma la demanda para el DCN local.

Por otra parte, una ciudad tiene generalmente muchos DCN, tanto urbanos como locales. Esto ocurre porque las concentraciones de establecimientos presentan fuerzas de atracción pero también de repulsión. Las principales de éstas últimas son la congestión, la renta del suelo y los costos de transporte. De manera que un empresario o un conjunto de empresarios pueden estimar –de acuerdo con sus expectativas y dada la demanda – que es preferible desarrollar un nuevo DCN que insistir en permanecer, en entrar o en desarrollarse al interior del DCN original.

El criterio del consumidor que busca maximizar la compra de "canastas de bienes" y el deseo del empresario de maximizar el beneficio los lleva a preferir los "centros" de los DCN para realizar las compras y para localizar los establecimientos, debido a que en ellos es mayor la probabilidad de encontrar simultáneamente mayor variedad y cantidad de bienes y servicios y mayor variedad de establecimientos que en los bordes del DCN (en el centro se encuentra "todo en un solo lugar"). Esto trae como consecuencia la existencia de una "densidad de demanda" creciente hacia los DCN y hacia sus centros y, por lo tanto, niveles diferenciales de renta del suelo según la expectativa de los empresarios de generación de beneficios en cada sitio.

El DCN puede verse también como un modelo "centro-periferia", en el cual las empresas se localizan en el centro y los hogares en la periferia. Es claro que para que ello sea posible las empresas deben pagar una renta superior a los hogares por el uso del suelo. Sin embargo, funcionan empresas en la periferia. ¿Cómo puede ser?

En zonas que teóricamente son reservadas a hogares pueden funcionar empresas debido a la estructura del mercado laboral, caracterizado por alto desempleo y subempleo, y a la estructura de la oferta empresarial, caracterizada por alta informalidad, definida ésta como el conjunto de empresas que no puede financiar con sus ventas o ingresos el total de sus costos (remuneraciones al trabajo, renta del suelo, mantenimiento, seguridad, servicios públicos, administración) o no genera beneficios, o una combinación de estos dos aspectos. En términos generales se tienen hogares que reducen su función de utilidad de la vivienda a cambio de generar un ingreso.

Dada la extensión de estos tres fenómenos (desempleo, subempleo e informalidad), existe una probabilidad alta de encontrar establecimientos que no cubran sus costos o no generen beneficio, o una combinación de los dos aspectos, en la periferia de los DCN.

Algunos de los establecimientos situados fuera de los DCN o en sus bordes utilizan el espacio público en forma permanente o temporal como sede del establecimiento, o desarrollan su actividad al interior de las edificaciones en forma "no visible". En este contexto el modelo no contempla a los vendedores ambulantes.

Los fundamentos teóricos que sustentan tanto la elección de los indicadores como los subconjuntos de contribuyentes se pueden encontrar en el Anexo Técnico.

## El régimen propuesto

El sistema de factores objetivos es una modalidad opcional a la liquidación privada donde es posible cuantificar económicamente el impuesto a pagar de manera simplificada de acuerdo al valor del dato asociado a las variables objetivas determinadas a partir de los resultados de los modelos econométricos y abordaje estadístico para el sector comercio.

Tomando como punto de partida el concepto de Distrito Central de Negocios se incluyeron en el análisis los registros tributarios del impuesto de industria y comercio considerando áreas o zonas de la ciudad en la cual los predios en forma predominante, realizan venta de bienes o mercancías. Así se incluye los tipos de comercio vecinal, zonal, urbano y metropolitano.

**Vecinal (Comercial puntual no aglomerado):** se refiere a los locales comerciales independientes, que existen en los barrios (tiendas de barrio) y que son más del 50 % del costado de manzana, alcanzan a formar tendencia comercial, debido a que surten las necesidades básicas del barrio en que se ubican. Las construcciones no presentan adecuaciones importantes para el uso comercial pero se nota una independencia de la vivienda.

**Zonal (Comercial aglomerado no especializado):** Se incluyen en esta clasificación cuando más del 70% de las construcciones en la primera planta o piso funcionan locales comerciales o de servicios privados. Las construcciones presentan características en cuanto a espacios para circulación de público, vitrinas, avisos etc. Pueden presentar dentro de la misma estructura del inmueble combinación con otros usos.

**Urbano (Comercial aglomerado especializado):** Se refiere a las zonas en donde existen locales comerciales individuales, o centros comerciales, en donde los locales en su gran mayoría expenden bienes de la misma naturaleza o especie, que inducen a los habitantes de muchos sectores de la ciudad a dirigirse allí para adquirirlos.

**Metropolitano (Comercial aglomerado multiespecializado):** Son áreas de la ciudad donde se concentra actividad comercial de diferentes tipos, generalmente reconocidas en el ámbito de la ciudad, y que es normal que la mayoría de los habitantes se dirigen allí para adquirir bienes y servicios. Se pueden encontrar en zonas, ejes viales o centros comerciales.

Para determinar la capacidad económica para asumir el pago del ICA en la actividad comercial se utilizaron indicadores de excedente neto, buscando la suficiencia que tiene un empresario para cubrir los costos, es decir, para remunerar a todos los tres factores de producción y pagar los tributos.

Como resultado de las regresiones y el cálculo de los coeficientes estimados se llegó a la construcción de la matriz de ingreso imponible la cual provee la información necesaria en la presunción del ingreso gravado del contribuyente.

Presunción de Ingreso Mensual						
Miles de pesos						
Rango Anual de canon de arrendamiento o equivalente		Trabajadores que realizan la actividad comercial				
Desde	Hasta	1	2	3	4	5
\$ 5.009	\$ 9.134	\$ 9.601	\$ 12.474	\$ 15.347	\$ 18.367	\$ 21.854
\$ 9.134	\$ 12.965	\$ 14.929	\$ 17.557	\$ 20.209	\$ 23.204	\$ 27.649
\$ 12.965	\$ 16.796	\$ 20.258	\$ 22.640	\$ 25.046	\$ 28.042	\$ 33.468
\$ 16.796	\$ 20.921	\$ 25.586	\$ 27.723	\$ 29.883	\$ 32.904	\$ 39.288
\$ 20.921	\$ 24.751	\$ 30.915	\$ 32.830	\$ 34.745	\$ 37.741	\$ 45.108

A esta matriz de ingreso neto con la determinación de una tarifa nominal, en este caso del seis por mil (6%) se obtiene el valor a pagar por el contribuyente en el impuesto de industria y comercio.

**Impuesto Mensual a Pagar**

Miles de pesos

Rango Anual de canon de arrendamiento o equivalente		Trabajadores que realizan la actividad comercial				
Desde	Hasta	1	2	3	4	5
\$ 5.009	\$ 9.134	\$ 58	\$ 75	\$ 92	\$ 110	\$ 131
\$ 9.134	\$ 12.965	\$ 90	\$ 105	\$ 121	\$ 139	\$ 166
\$ 12.965	\$ 16.796	\$ 122	\$ 136	\$ 150	\$ 168	\$ 201
\$ 16.796	\$ 20.921	\$ 154	\$ 166	\$ 179	\$ 197	\$ 236
\$ 20.921	\$ 24.751	\$ 185	\$ 197	\$ 208	\$ 226	\$ 271

El régimen de factores objetivo propuesto tiene como fundamento el artículo 154, numeral 5, del decreto-ley 1421 de 1993, que faculta al Concejo de Bogotá para establecer presunciones de ingresos mensuales netos con base en estudios y factores objetivos. Así, dicho régimen para Pequeños Contribuyentes del ICA tiene como base la presunción de ingresos referida en el estudio del Centro de Investigaciones la Universidad Nacional – CID – es decir, el canon de arrendamiento y los trabajadores que intervienen en la realización de la actividad económica gravada. Las normas propuestas establecen: a) qué debe entenderse por pequeño contribuyente, b) la forma de liquidar el tributo y c) las obligaciones a cargo de dichos contribuyentes. Se plantea que el régimen entre en fases para poder evaluar su efectividad. En la primera etapa el régimen se establece para contribuyentes que realicen actividades de comercio.

**Impacto Fiscal de los Factores Objetivos para Pequeños Contribuyentes del Sector Comercio.**

En el impuesto de industria y comercio, durante el 2010, presentaron declaración 186.493 contribuyentes de los cuales el 33.72% lo hizo por actividades de comercio, cifra significativamente inferior a la realidad económica encontrada por los censos locales realizados en Engativa y Kennedy<sup>7</sup> donde de las unidades productivas activas el comercio es la actividad económica predominante en las dos localidades con el 58% de participación, seguida por servicios 30.3% y un pequeño remanente de actividad industrial 11.7%.

**Cuadro 1. Unidades Censadas en Engativa y Kennedy**

Unidades Productivas Activas	Kennedy	Engativa	Total	Part. %
Comercio	16.744	12.161	28.905	58,0%
Servicios	7.523	7.543	15.066	30,3%
Industria	3.285	2.530	5.815	11,7%
Agrícola	4	4	8	0,0%
<b>Total</b>	<b>27.556</b>	<b>22.238</b>	<b>49.794</b>	<b>100,0%</b>
Fuente: Censo empresariales Cálculos: SHD / DDI				

Con estas cifras se muestra como los comerciantes han dejado de declarar el impuesto de industria y comercio<sup>8</sup>, que no necesariamente se explica por el tratamiento al régimen simplificado con menos de 80 SMMLV.

Tomando como referente el sector comercio para aplicar la presunción de ingresos por factores objetivos y con el propósito de contrarrestar el enanismo fiscal, se fijan los siguientes criterios de exclusión:

Realizar exclusivamente actividades comerciales

Tener durante el año gravable inmediatamente anterior ingresos netos anuales inferiores a 22.044 Unidades de Valor Tributario – UVT – (554.009.808 541.290.000 Año base 2011)

Tener máximo hasta cinco (5) personas que realizan la actividad generadora de ingresos al momento del registro de información tributaria y durante su permanencia en el régimen de factores objetivos.

Tener máximo un (1) local comercial donde se desarrolla la actividad económica.

Obtener ingresos exclusivamente en el Distrito Capital

No ser usuario Aduanero permanente

Tener durante el año gravable inmediatamente anterior una renta del suelo inferior a 1.008 Unidades de Valor Tributario – UVT –

No desarrollar actividades bajo franquicia, concesión, o regalías

La matriz de ingreso imponible para comercio por las variables de renta del suelo y número de personas que realizan la actividad generadora de ingresos es la siguiente:

**Cuadro 2. Matriz Mensual de Ingreso Imponible según parámetros Sector Comercio UVT**

Rango mensual de renta del suelo		Número de Personas que realizan la actividad generadora de ingresos				
Desde	Hasta	1	2	3	4	5
17	31	391	508	625	748	890
31	44	608	715	823	945	1.126
44	57	825	922	1.020	1.142	1.363
57	71	1.042	1.129	1.217	1.340	1.600
71	84	1.259	1.337	1.415	1.537	1.837

**Cuadro 3. Matriz Anual de Ingreso Imponible según parámetros Sector Comercio UVT**

Rango anual de renta del suelo		Número de Personas que realizan la actividad generadora de ingresos				
Desde	Hasta	1	2	3	4	5
204	372	4.692	6.096	7.500	8.976	10.680
372	528	7.296	8.580	9.876	11.340	13.512
528	684	9.900	11.064	12.240	13.704	16.356
684	852	12.504	13.548	14.604	16.080	19.200
852	1.008	15.108	16.044	16.980	18.444	22.044

La matriz de impuesto con una tarifa del 6 por mil, que sustenta el recaudo de \$18.913 millones que pagan actualmente la población declarante que puede acceder al régimen objetivo se muestra en la siguiente tabla.

**Cuadro 4. Matriz Mensual de Impuesto a Pagar según parámetros Sector Comercio UVT**

Rango mensual de renta del suelo		Número de Personas que realizan la actividad generadora de ingresos				
Desde	Hasta	1	2	3	4	5
17	31	2,35	3,05	3,75	4,49	5,34
31	44	3,65	4,29	4,94	5,67	6,76
44	57	4,95	5,53	6,12	6,85	8,18
57	71	6,25	6,77	7,30	8,04	9,60
71	84	7,55	8,02	8,49	9,22	11,02

**Cuadro 5. Matriz Anual de Impuesto a Pagar según parámetros Sector Comercio UVT**

Rango anual de renta del suelo		Número de Personas que realizan la actividad generadora de ingresos				
Desde	Hasta	1	2	3	4	5
204	372	28,15	36,58	45,00	53,86	64,08
372	528	43,78	51,48	59,26	68,04	81,07
528	684	59,40	66,38	73,44	82,22	98,14
684	852	75,02	81,29	87,62	96,48	115,20
852	1.008	90,65	96,26	101,88	110,66	132,26

Con estas matrices de ingreso imponible, el recaudo esperado en un escenario conservador<sup>9</sup> es de \$20.793 millones no siendo necesario con este modelo generar fuentes sustitutas porque comparado con el recaudo actual se generaría un mayor ingreso estimado en \$1.880 millones.

En términos de eficiencia tributaria tanto los contribuyentes como la Dirección Distrital de Impuestos se verían beneficiados con esta medida.

Por el lado de la Administración los beneficios se traducen en una disminución de los recursos utilizados para la gestión de los tributos eliminados, aumento del control a los contribuyentes y focalización de las áreas de fiscalización y cobro en el control de los tributos.

### **Descuento Tributario para los pequeños empresarios**

Las microempresas con el 91% de las unidades productivas de la ciudad generan el 43% del empleo, situación que las convierte en eje fundamental de la focalización de toda política económica que propenda por el desarrollo productivo y la igualdad social. Por lo anterior, Bogotá ha desarrollado diversas estrategias que contribuyan al crecimiento equilibrado de las Mipymes, entre las que se encuentra la presente propuesta de descuento<sup>10</sup>

Así en concreto, para aquellas microempresas que están dentro del "Régimen de Factores Objetivos para Pequeños Contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio por Presunción de Ingresos" se pone a consideración un descuento tributario decreciente y escalonado a lo largo de los tres primeros años de actividades; así, en el primer periodo gravable liquidado los contribuyentes podrán acceder a una reducción del 75% del impuesto, en el segundo año gravable la reducción ascenderá al 50% del impuesto y el 25% durante el tercer año gravable.

Esto en concordancia con la Ley 1429 de 2010 mediante la cual "se expide la ley de formalización y generación de empleo", dado que parte de su objetivo principal es "generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas; de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse".

Como se ve la propuesta se centra en facilitar el crecimiento y fortalecimiento de pequeñas empresas nuevas, a través de un descuento tributario de los contribuyentes del impuesto en el régimen de factores objetivos en la actividad comercial realizada en la ciudad, como una medida para promover la formalización empresarial. En tal sentido, el mecanismo constituye, en la planeación financiera del contribuyente, un alivio en la erogación de recursos para pago de impuestos a partir del tercer y cuarto año de operación.

La política fiscal no es ajena a las necesidades asociadas a la sostenibilidad del tejido empresarial de la ciudad y busca que las empresas que sobreviven a las fuerzas del mercado por méritos propios de innovación, mercadeo y conocimiento del sector se fortalezcan y generen posibilidades de crecimiento en un marco de producción de excedentes y acumulación de capital. En este sentido, la edad de las empresas es un indicador de su capacidad de adaptación al mercado y su sostenibilidad.

Esta propuesta de descuento se encuentra sustentada en los dos elementos que se presentan brevemente a continuación: i) el tejido empresarial de la ciudad está fundamentalmente compuesto por unidades micro empresariales, muchas de ellas de carácter informal; ii) el ciclo de vida de las empresas muestra el punto crítico durante los primeros años de existencia.

### **Creación y liquidación de empresas en Bogotá**

Bogotá es la ciudad en donde se localiza el mayor número de empresas del país. De acuerdo con CCB, cerca de 242.936 empresas con registro mercantil existen en la ciudad, de las cuales el 88% son microempresas, 12% son pequeñas y medianas empresas y 1% son grandes empresas. Así mismo, la misma fuente ha estimado que la informalidad empresarial en Bogotá es cercana al 55%<sup>11</sup>.



La dinámica de empresas creadas con registro mercantil, revela que el 78% de las empresas de Bogotá se localizan en el sector de servicios<sup>12</sup>. De otra parte, el análisis de las empresas liquidadas muestra un promedio de 16 mil empresas cerradas por año, con activos cercanos a \$14 billones, en su gran mayoría micro y pequeñas empresas (99%), en el sector de servicios y manufacturero<sup>13</sup>.

**Cuadro 6. Dinámica empresarial en Bogotá 2008-2009**

Año	Empresas Creadas	Empresas Liquidadas	Empresas existentes	Empresas que no renovaron <sup>14</sup>
2008	50.293	16.909	242.936	38.499
2009	49.380	16.425	247.949	27.942

Fuente: CCB, con base en registro mercantil, Cálculos: DESR, SDDE.

En el año 2009 se crearon en Bogotá cerca de 50 mil empresas y se liquidaron 16,5 mil empresas, adicionalmente, se debe tener en cuenta las cerca de 28 mil empresas que no renovaron su registro mercantil.

Por otro lado, el análisis de los últimos cinco años muestra que no existen variaciones significativas en los números de empresas creadas, liquidadas y no renovadas.

De acuerdo con las pequeñas variaciones se espera un número muy cercano al del año 2009 en cuanto a creación de empresas para los próximos dos años.

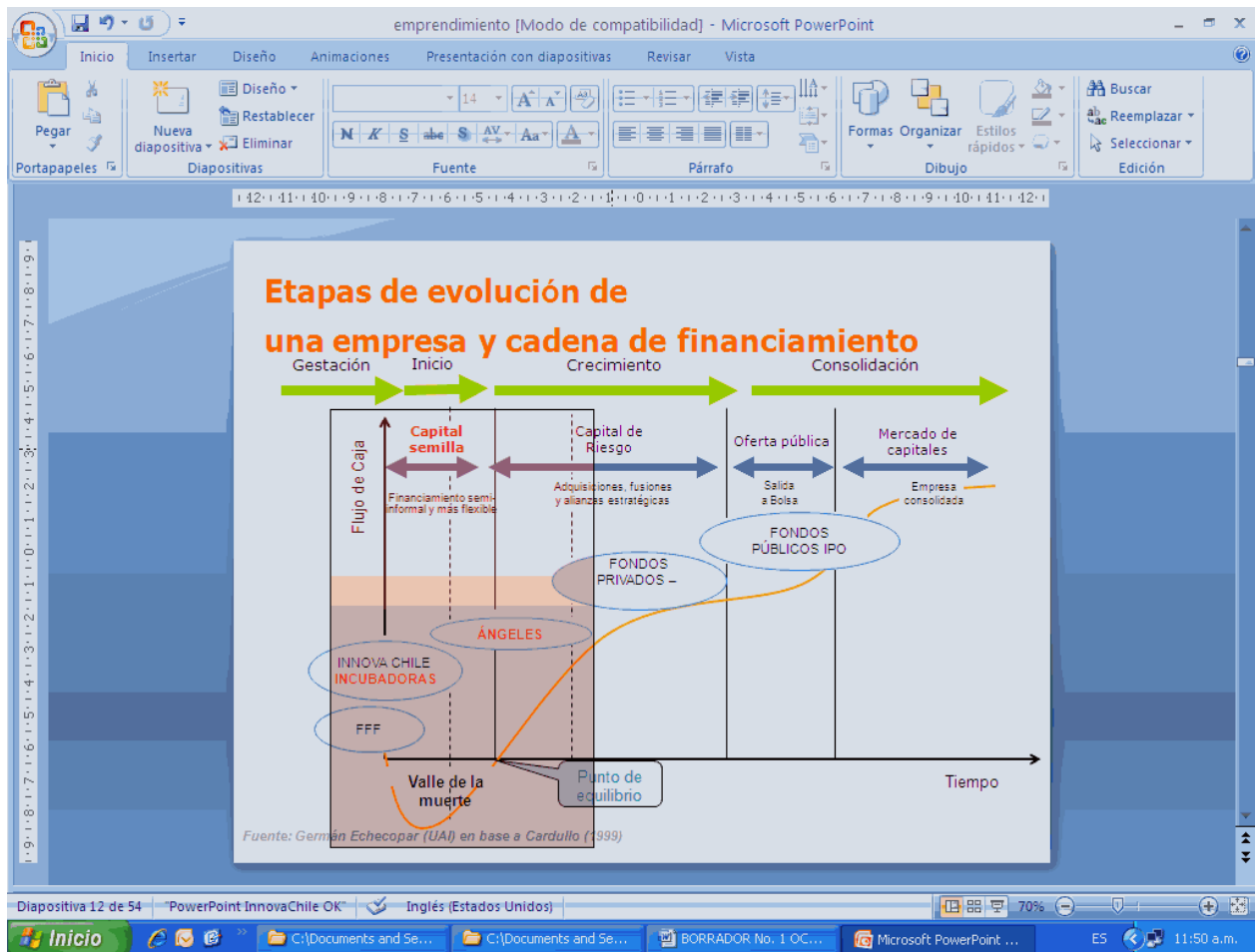
**Cuadro 7. Empresas creadas en Bogotá según actividad económica durante el año 2009**

Sector	Microempresas	Pequeñas	medianas	Grandes	Total
Comercio y Reparación de vehículos	17.995	98	8	2	18.103
Hoteles y restaurantes	5.233	12	3	-	5.248
Total	23.228				

Fuente: Ciclo de vida empresarial

Por otra parte, se encuentra que en el sector comercio se crean un total de 23.351 empresas, de las cuales el 99% pertenecen a microempresas. Dentro de este grupo, para las microempresas que cumplan con las condiciones del régimen de factores objetivos, puede ser aplicable el régimen de factores objetivos

## **Esquema 2. Etapas de Evolución de una Empresa y Cadena de Financiamiento**



Es bien conocido el comportamiento y etapas de la actividad empresarial; se encuentra que en los primeros años de existencia es cuando se presenta el denominado valle de la muerte y es el periodo en el que las empresas, particularmente las microempresas, afrontan las mayores dificultades para alcanzar cierta estabilidad que les permita perdurar en el tiempo.

En el caso bogotano, de acuerdo con la temporalidad de las empresas, el 51% de las empresas liquidadas en el 2008 tenían hasta tres años de funcionamiento, el 26% se habían creado entre el 2000 y el 2005 y el 17% durante la década del noventa.

### **Simplificación en la presentación de la declaración y pago para los contribuyentes del régimen común del impuesto de industria y comercio**

En 2010 se recaudó por concepto del impuesto de industria y comercio \$2.12 billones, incluyendo retenciones, de un total de 186.493 contribuyentes de los cuales las 500 empresas más grandes aportaron el 56.8% del total y el 85% de los contribuyentes que son los más pequeños del régimen común e incluyen todo el régimen simplificado aportaron sólo el 4.36% del tributo.

Así, la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá considera que es necesario tomar medidas que se encaminen a la simplificación del sistema para los cerca de 164 mil, sin incluir a los grandes contribuyentes, que pertenecen al régimen común y representan el 15% del total del recaudo en 2010; sin que por ello se vea afectado el flujo de caja del Distrito Capital, que permite el desarrollo de los programas contenidos en el Plan de Desarrollo 2008 - 2012 Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor.

La necesidad de la Administración Distrital de hacer más eficiente el recaudo de los tributos, tanto para los obligados como para la Administración Tributaria disminuyendo los costos de las empresas mediante la menor cantidad de horas empleadas en la preparación de las declaraciones y disminuyendo los altos riesgos de sanciones por inexactitud para el primer caso; así como evitando el desgaste administrativo en los procesos de fiscalización y cobro que la Administración emprende.

Respondiendo a diversos estudios realizados por diferentes entidades en los que se contempla la necesidad de disminuir el número de pagos anuales reduciendo el tiempo y el esfuerzo necesario para el cumplimiento de las obligaciones tributarias se plantea que los grandes contribuyentes, definidos mediante resolución anual sigan tributando bimestralmente mientras que para el resto de contribuyentes del régimen común estos cumplan con su obligación mediante una declaración anual sin ningún tipo de anticipos permitiendo ahorros en las empresas y mayor eficiencia en los procesos de control tributario.

Así, se pretende dejar declaraciones bimestrales solamente para los contribuyentes más grandes del Distrito Capital, por ejemplo los 6.000 mayores que equivalen al 4% del total de los obligados a declarar, pero que contribuyen con el 86% del recaudo y modificar para las empresas restantes del régimen común, así como para el régimen simplificado y los beneficiarios del sistema de parámetros objetivos una factura anual, que será expedida por la Administración Tributaria Distrital y pagada por los contribuyentes en las fechas que aquella señale.

Este sistema de facturación se adopta en el Distrito Capital, para el sistema de factores objetivos de pequeños contribuyentes, en ejercicio de la facultad otorgada en el artículo 58 de la Ley 430 de diciembre 29 de 2010, el cual modificó el artículo 69 de la Ley 1111 de 2006, estableciendo:

**" (...)Artículo 69. Determinación oficial de los tributos distritales por el sistema de facturación.** Autorícese a los municipios y distritos para establecer sistema de facturación que constituyan determinación oficial del tributo y presente mérito ejecutivo. El respectivo gobierno municipal o distrital dentro de sus competencias, implementará los mecanismos para ser efectivos estos sistemas, sin perjuicio de que se conserve el sistema declarativo de los impuestos sobre la propiedad. (...)"

La presente propuesta encuentra el sustento jurídico en las facultades otorgadas por el Decreto Ley 1421 de 1993 al Concejo de la ciudad en los siguientes términos:

**"ARTÍCULO.- 154. Industria y comercio.** A partir del año de 1994 se introducen las siguientes modificaciones al impuesto de industria y comercio en el Distrito Capital:

1a. Corresponde al Concejo, en los términos del numeral 3 del artículo 12 del presente estatuto, fijar su periodicidad. Mientras no lo haga y a partir del 1o. de enero de 1994, el período de causación será bimestral."

Por último precisar que esta iniciativa genera ahorros importantes para la Administración Tributaria y reduce los costos de transacción de los empresarios.

### **Redistribución de las cargas. Modificación de los códigos de actividades y las tarifas del impuesto de industria y comercio.**

#### **Para el sector de edición y publicación de libros, revistas y otros.**

El código de actividad 22112 Edición de folletos, partituras y otras publicaciones, tarifa 8 por mil, contenido en la Resolución 1195 de 1998 fue anulado por el Honorable Consejo de Estado mediante sentencia 16751 de marzo 4 de 2010, porque a pesar de que de la actividad de "edición de libros" pueden derivarse ingresos por ejecutar la actividad para sí mismo como actividad industrial o por cuenta de otros, como actividad de servicios, la asignación de una tarifa diferente para las dos actividades, es competencia exclusiva del Concejo Distrital y no de la autoridad local.

Se incluye esta actividad como industrial, asignándole una tarifa del 4,14%, en consonancia con el incentivo perseguido para ciertas actividades en la Ley 98 de 1993, sobre democratización y fomento del libro colombiano, dejando a salvo la tarifa preferencial (4,14%), fijada para esta misma actividad por el Acuerdo 98 de 2003 cuando medien donaciones y descuentos.

#### **Aclaración de aplicación tarifa preferencial del acuerdo 98 de 2003.**

Considerando que los publicistas han pretendido acogerse a la tarifa preferencial establecida en el Acuerdo 98 de 2003, para la actividad industrial de edición y publicación de libros, se aclara en la norma que la publicidad inserta en los libros no hace parte de la actividad industrial beneficiada con esta tarifa.

#### **Modificación de los códigos de actividades y las tarifas para el sector de Empresas de vigilancia y aseo.**

Es necesario comenzar diciendo que las empresas de servicios temporales, de vigilancia privada y aseo por su funciones propias, en la que se contrata la prestación de servicios con terceros beneficiarios, para colaborar temporalmente en el desarrollo de sus actividades; hacen que el desarrollo de la actividad no se convierta en una simple intermediación, pues no perciben por su labor un honorario derivado de la selección y enganche de personal para un tercero, sino que en sí misma constituye un mecanismo de vinculación laboral de personal, a cargo directo de dichas empresas pero destinado a prestar servicios ante terceras personas.

Así los costos de la actividad, a diferencia de la intermediación ordinaria de cualquier actividad no se dirigen a los propios del proceso de selección, sino que involucran una verdadera carga prestacional, propia de los empleadores.

Desde el punto de vista social, este mecanismo de vinculación ha introducido al campo legal colombiano un sistema de flexibilización laboral que permite una mejor administración de estas relaciones entre los empleadores y los empleados, quienes reportan un importante beneficio al preservar sus garantías laborales, de tal suerte que encuentran garantizado el pago salarial y prestacional; garantiza su afiliación a cajas de compensación familiar y en general el pago de los aportes parafiscales; disminuye el riesgo de evasión tributaria en beneficio de terceros y tiene control permanente del Estado.

Sin embargo, desde el punto de vista tributario, las empresas de servicios temporales deben cubrir el impuesto de renta, a la tarifa del 33%, IVA del 1.6% sobre el valor total del ingreso, Gravamen a los Movimientos Financieros del 4%, gravamen éste permanente al cobijar todas sus actividades, en atención a la dispersión de fondos para cubrir su costo mayoritario, esto es, el pago de salarios.

Atendiendo a esta carga y a la particularidad del negocio en materia del impuesto sobre las ventas, el artículo 32 de la Ley 1111 del 27 de diciembre de 2006 señaló que el servicio de empleo temporal prestado por empresas autorizadas por el Ministerio de Protección Social, a partir del 1 de enero de 2007 quedaría gravado a la tarifa del 1,6 por ciento, esta nueva disposición no establece una base gravable especial, por lo cual se entiende que es del 100 por ciento del valor total del servicio, lo que resulta consistente con el tratamiento anterior, que consideraba como base gravable el AIU que equivalía aproximadamente al 12% del respectivo contrato, por lo cual la modificación de la Ley 1111 de 2006 implica que a partir del año 2007 el efecto en el IVA generado corresponde a un incremento efectivo del 0,4 por ciento.

Adicionalmente la situación tributaria a nivel local, y sólo para el caso de las empresas de Servicios Temporales, fue revisada y así la Ley 1430 de 2010 en el artículo 31 estableció una base gravable especial para ellas determinado como: "**Artículo 31. Base gravable de las empresas de servicios temporales.** La base gravable de las Empresas de Servicios Temporales para los efectos del impuesto de industria y comercio serán los ingresos brutos, entendiendo por estos el valor del servicio de colaboración temporal menos los salarios, Seguridad Social, Parafiscales, indemnizaciones y prestaciones sociales de los trabajadores en misión." Esta

reforma permite aliviar la carga de las empresas de servicios temporales considerablemente atendiendo la estructura de costos de las empresas que fundamentalmente corresponde a pagos salariales.

Pero este tratamiento de la Ley 1430 de 2010 no se hizo extensivo para las empresas de vigilancia y aseo que también tienen una alta carga a nivel nacional y territorial y que no considera la estructura de costos muy parecida a la de los servicios de empresas temporales.

De hecho en un estudio realizado por el SENA "Estudio de Caracterización del Subsector de Vigilancia y Seguridad Privada" se muestra la siguiente estructura de costos para una empresa que se puede denominar como tipo del subsector:

Como se puede ver la estructura de costos de los servicios de vigilancia esta dada sobre la base de los costos directos que representan cerca del 81% del total de los costos e incluyen los factores salariales, prestacionales, parafiscales y dotacionales. Los demás son costos indirectos que incluyen los gastos de administración y supervisión e impuestos.

Por lo que se ve las empresas de vigilancia y aseo estaría asumiendo una carga alta en el impuesto de industria y comercio pues los costos laborales pueden pesar entre un 80 a 85% de los costos totales. Atendiendo estas consideraciones y en vista que las empresas de servicios temporales ya han recibido una reducción de la carga tributaria no sólo en reducción de tarifas de IVA si no también con una base especial para ICA se propone, en aras de darle alguna equidad al subsector, que las tarifas de las empresas de servicios de vigilancia disminuyan del 13.8 por mil actual al 9.66 por mil y las de aseo del 9.66 al 6.9 por mil porque como se ha mencionado estas empresas contratan la prestación de servicios con terceros beneficiarios para colaborar temporalmente en el desarrollo de sus actividades lo cual constituye no un ingreso sino un costo laboral.

#### Cuadro 8. Estructura de Costos y Gastos de Servicios de Vigilancia

Item	Valor Mes 2005	%
<b>Costos Laborales Directos</b>		
Ingresos de contratación	1.721.802	
Auxilio de Transporte	151.955	
Cesantías	156.235	
Intereses sobre Cesantías	1.426	
Primas	156.235	
Vacaciones	71.697	
Caja de Compensación	78.117	
SENA	38.880	
ICBF	58.499	
Pensión	174.427	
Salud	137.687	
ARP	74.907	
<b>Subtotal Costos Laborales</b>	<b>2.821.867</b>	<b>81%</b>
<b>Costos Laborales Indirectos</b>		
Seguros	35.670	
Dotación	89.175	
Comunicaciones	62.066	
Supervisión	71.340	
Armamento	44.587	
Gastos Administrativos de Selección	89.175	
Impuestos	165.866	
Costos Financieros	35.670	
Imprevistos	80.258	
<b>Subtotal Costos Indirectos</b>	<b>673.807</b>	
<b>Total Costos</b>	<b>3.495.674</b>	<b>19%</b>
<b>Margen Neto</b>	<b>71.340</b>	

Fuente: ASEVIP - ASCOOVIP

Así mismo si se revisan las tarifas de ICA en Bogotá con otras ciudades se encuentra que estas están en niveles altos.

#### Cuadro 8. Tarifas Servicios de Aseo y Vigilancia

Ciudad	Aseo	Vigilancia
Bogotá, D.C.	9,66‰	13,08‰
Medellín	6‰	3‰
Barranquilla	5,4‰	5,4‰
Bucaramanga	7,2‰	7,2‰
Cartagena	8‰	3,5‰
Manizales	3‰	10‰

Fuente: Dirección de Impuestos de Bogotá

De otra parte si se compara el porcentaje de participación del impuesto de industria y comercio a nivel nacional con la utilidad después de impuestos del sector de servicios temporales, se observa que en tanto que el ICA representa el 0,73% a nivel nacional y Bogotá el 0.48%, la utilidad después de impuestos alcanza el 0.78%. Esta situación cambia en el 2011 para estas empresas, con lo dispuesto por la Ley 1430 de 2010 que establece una base gravable especial, pero no para las de vigilancia y aseo que pueden acercarse a tener relaciones muy parecidas frente a la utilidad. Con base en lo anterior y para corregir problemas de equidad se estima procedente bajar las tarifas a las actividades desarrolladas por las empresas de vigilancia privada y aseo e incrementar las de servicios temporales en unos puntos que sobre una base gravable más real no significa una carga desproporcionada. Así las tarifas se ajustan a la capacidad contributiva del sector y atienden al principio de equidad en los tributos.

#### **Modificación de los códigos de actividades y las tarifas para el sector de Servicios prestados en ejercicio de una profesión liberal y de consultoría.**

Se equipara la tarifa de las actividades de servicio de consultoría, con las de prestación de servicios en el ejercicio de una profesión liberal, obedeciendo a la naturaleza del impuesto que debe gravar el ejercicio de actividades económicas y no la modalidad en que las mismas se presten, a manera de ejemplo, las actividades jurídicas en relación con el hecho generador constituye una única actividad de prestación de servicios a la cual se le debe asociar una única tarifa. No obstante, en la actualidad la tarifa varía dependiendo de la modalidad en que se preste el servicio, bien sea en el ejercicio de una profesión liberal, con 9,66 por mil o como consultoría profesional, al 6,9 por mil, lo que no permite hacer efectivo el principio de neutralidad y equidad tributaria.

#### **Costo Fiscal de la reducción de las tarifas ICA**

Para poder justificar la disminución de las tarifas, en aquellas actividades que por su carácter especial como son los servicios de vigilancia y aseo se propone ajustar aquellas actividades consideradas suntuarias y aquellas que generan externalidades negativas a la sociedad y cuyo costo es muy alto como la venta de cigarrillos y licores.

Así las cosas, se presenta el escenario, en el siguiente cuadro, que permite redistribuir las cargas sin generar impacto fiscal dado que el ajuste tarifario compensa la reducción en el impuesto de aquellas actividades consideradas especiales.

#### **Cuadro 10. Modificación en las tarifas del impuesto de industria y comercio precios de 2011**

a. Actividades Industriales	Tarifa actual	Tarifa nueva	Ingresos Netos Gravables	Impuesto Actual	Impuesto Nuevo	Variación
Edición de libros, periódicos textos didácticos y revistas científicas y culturales, excepto los horóscopos, fotonovelas, modas, publicaciones pornográficas, tiras cómicas o historietas gráficas y juegos de azar.	4,14 - 8 - 11,04	4,14	614.372	4.364	1.447	-2.917
<b>b. Actividades comerciales</b>						
Venta de cigarrillos, licores y cervezas	4,14 - 13,8	15	1.204.867	11.681	17.068	5.387
<b>c. Actividades de servicios</b>						
Consultoría profesional, servicios prestados por profesionales independientes, contratistas de construcción, constructores y urbanizadores	6,9	6,9	6.553.603	51.839	49.774	-2.065
Servicios Temporales de Aseo.	9,66	6,9	443.903	4.170	3.063	-1.107
Servicios de vigilancia	13,8	9,6	1.564.822	21.083	15.022	-6.061
Servicios de educación prestados por establecimientos privados en los niveles de educación inicial, preescolar, básica primaria, básica secundaria y media.	7	6,9	1.055.168	7.668	7.281	-387
<b>d. Actividades financieras</b>						
Actividades financieras	11,04	13,8	17.299.402	190.223	238.732	48.509
				<b>Total</b>		<b>41.358</b>

Fuente: DIB – Base de Datos Tributaria

## 2. MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO DISTRITAL. HACIA UNOS SISTEMAS DE CONTROL MAS EFICIENTES Y ROBUSTOS BASADOS EN LA INFORMACIÓN

### Nota Fiscal Distrital Electrónica (NFDe)

#### Marco General

A lo largo de los últimos años, Bogotá ha experimentado una serie de cambios en materia tributaria los cuales son el resultado de procesos continuos. Avances en temas como cultura tributaria, actualización de bases gravables, sistematización del recaudo y los programas de control a la evasión y morosidad, son claros ejemplos de los grandes retos que se han cumplido.

La necesidad de generar controles sobre los tributos en Bogotá, encaminados a seguir el horizonte de las finanzas sostenibles, llevó a que la actual administración entrará en la era de las buenas prácticas para la gestión financiera local.

La presente administración enmarcada en el contexto del Plan de Desarrollo "Bogotá positiva para vivir mejor", busca generar nuevas prácticas que contribuyan a lograr un mayor acercamiento entre la administración y los ciudadanos. En este sentido, la Secretaría de Hacienda de Bogotá, ha diseñado un mecanismo fiscal denominado NOTA FISCAL DISTRITAL ELECTRONICA (NFD-e).

La Nota Fiscal Distrital Electrónica (NFD-e), es un mecanismo de control sobre las actividades directas o indirectas de tipo comercial o de servicios, susceptibles del pago en el impuesto de Industria y Comercio en la jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá.

La NFD-e es un mecanismo que opera en doble vía ya que garantiza el control sobre los contribuyentes obligados a pagar el impuesto de industria y comercio y genera una serie de incentivos a la población bogotana con descuentos en el pago del impuesto predial por la acumulación de NFD-e.

De esta forma la NFD-e se convierte en una herramienta electrónica de control tributario, en la cual la ciudadanía participa como agente fiscalizador del tributo.

Con la implementación del mencionado mecanismo, la administración podrá disponer de mayor calidad en la información, fortalecer el control de fiscalización, detectar nuevos nichos de evasión y aumentar el recaudo sin necesidad de generar presión tributaria.

Así mismo este mecanismo busca premiar a los contribuyentes fieles que entienden la importancia del estado y de lo público, de la necesidad de redistribuir. Este es un regalo de todos los ciudadanos para Bogotá, para todos los empresarios y comerciantes que generan empleo y que pagan oportunamente sus impuestos.

De otra parte la implementación de este tipo de mecanismos contribuye al fortalecimiento de los esquemas de cultura tributaria en Bogotá, bajo el principio de aumentar el cumplimiento voluntario en el pago de los impuestos y reducir los niveles de evasión.

Finalmente, vale la pena referenciar algunos comentarios que respaldan la iniciativa, como lo menciona el ex ministro de Hacienda Juan Camilo Restrepo, quien califica la propuesta de ingeniosa. "reportar las compras va formalizando el impuesto (el ICA) y evitando su evasión. En resumen, lo que se cede por un lado se agarra por el otro". En el mismo sentido piensa el ex director de Planeación Nacional Juan Carlos Echeverri "Desde que esté bien diseñada puede funcionar, como ha ocurrido en otros países, donde se ha mejorado el recaudo y ha colaborado para formalizar todo el comercio".

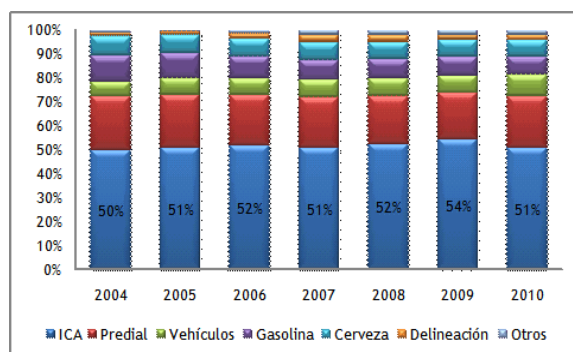
### Antecedentes del impuesto de industria y comercio

La descentralización en Colombia tiene sus orígenes a partir de los ochenta, bajo los nuevos esquemas normativos como lo fue la ley 14 de 1983, la cual buscaba fortalecer los fiscos de las Entidades Territoriales. Para lograr este fin, se reglamentaron algunos impuestos municipales como el predial unificado, industria y comercio, circulación y tránsito de vehículos automotores, consumo de licores, impuesto a la gasolina y el impuesto al consumo de cigarrillos

De acuerdo a la composición del recaudo de los ingresos tributarios en Bogotá, se concluye que el impuesto de industria y comercio (ICA), es el tributo de mayor importancia al concentrar el 51% de los impuestos en el Distrito, tal y como lo muestra el siguiente gráfico.

**Gráfico 2. Participación del recaudo del ICA dentro de los**

#### Ingresos Tributarios del Distrito 2004 - 2010

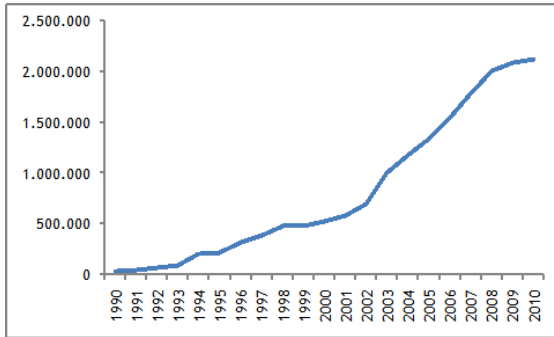


Fuente: Tesorería Distrital

En el transcurso de los últimos 13 años, el recaudo real del impuesto de industria y comercio ha presentado tendencias crecientes, particularmente en los años comprendidos entre 2003 y 2007, con crecimientos reales superiores al 10%. Algunas de las razones que explican el crecimiento del tributo son: el buen desempeño de la economía nacional durante este periodo y la entrada en vigencia del acuerdo 65 de 2002, el cual contribuyó a incrementar el recaudo real para el año 2003 en un 38%.

**Gráfico 3. Recaudo histórico del ICA 1994 – 2010. Millones de pesos**

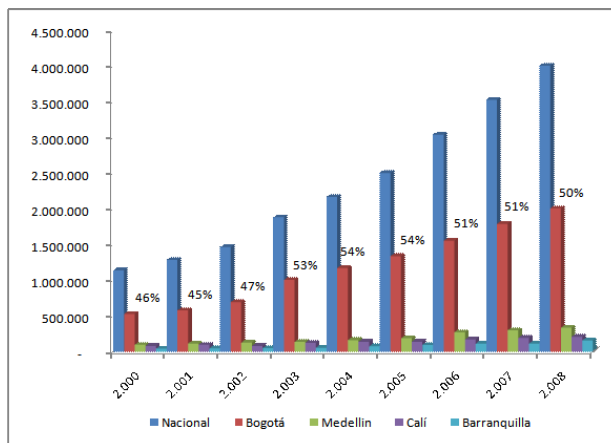




**Fuente:** Tesorería Distrital

En cuanto al recaudo del impuesto de industria y comercio a nivel nacional se evidencia la amplia participación de Bogotá dentro del total recaudado de todos los municipios de Colombia. En promedio para los años comprendidos entre el 2000 y el 2008, Bogotá participó con el 50% del valor recaudado por los entes municipales, seguido por Medellín y Cali. Este hecho ratifica una vez más la importancia que tiene el tributo para las finanzas distritales como fuente de inversión para la ciudad.

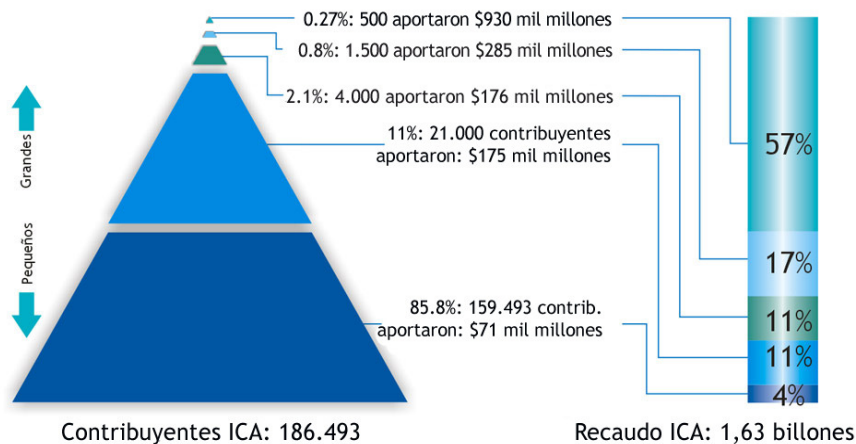
**Gráfico 4. Recaudo Nacional y Distrital del ICA 2000-2008 (millones de pesos)**



**Fuente:** Departamento Nacional de Planeación (DNP)

En lo que refiere a la composición interior del impuesto de industria y comercio, para el año 2009 se contó con 172.634 contribuyentes, los cuales aportaron un total de \$1.68 billones de pesos sin retenciones. Así mismo del total recaudado, aproximadamente 500 contribuyentes aportan el 57% del recaudo, lo que evidencia una figura piramidal en donde su base acumula el 84.5% de los contribuyentes con un 4% del recaudo y la cúpula concentra el 0.3% de los contribuyentes con un recaudo el 57% del tributo.

**Esquema 3. Clasificación por tamaño de contribuyente y valor recaudado 2010**



**Fuente:** Dirección de Impuestos de Bogotá

A pesar de los esfuerzos por parte de la Administración Tributaria, hoy en día los niveles de evasión en el impuesto de industria y comercio oscilan alrededor del 18% para el año 2004 y del 11.5% preliminar para el 2008.

### Justificación del modelo de control NFD-e

La implementación de la NFD-e en el Distrito, está enmarcada dentro de los lineamientos generales del Plan de Desarrollo: Bogotá positiva para vivir mejor, puntualmente dentro del objetivo estructurar: Finanzas Sostenibles, optimización de los ingresos distritales, el cual busca: "ejercer mayor control a la evasión, la morosidad y la elusión, a través de la implementación de mejores prácticas, el fortalecimiento de la cultura tributaria, el servicio al contribuyente y la realización de programas de impacto sobre contribuyentes omisos e inexactos".

En este sentido y conforme a las facultades contenidas en el Decreto 807 de 1993, Capítulo V, art 684 del Estatuto Tributario Nacional establece que la Administración Tributaria tiene amplias facultades de fiscalización e investigación para asegurar el efectivo cumplimiento de las normas sustanciales. Que para tal efecto podrá, entre otras acciones: (...) b) Adelantar las investigaciones que estime convenientes para establecer la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones tributarias, no declarados. c) Citar o requerir al contribuyente o a terceros para que rindan informes o contesten interrogatorios. d) Exigir del contribuyente o de terceros la presentación de documentos que registren sus operaciones cuando unos u otros estén obligados a llevar libros registrados. (...) f) En general, efectuar todas las diligencias necesarias para la correcta y oportuna determinación de los impuestos, facilitando al contribuyente la aclaración de toda duda u omisión que conduzca a una correcta determinación.

Así mismo, el artículo 684-2 (Implementación de sistemas técnicos de control) faculta a la Dirección de Impuestos Nacionales para prescribir que determinados contribuyentes o sectores, previa consideración de su capacidad económica, adopten sistemas técnicos razonables para el control de su actividad productora de renta, o implantar directamente los mismos, los cuales servirán de base para la determinación de sus obligaciones tributarias. La no adopción de dichos controles luego de tres (3) meses de haber sido dispuestos por la Dirección de Impuestos Nacionales o su violación dará lugar a la sanción de clausura del establecimiento en los términos del artículo 657. Finalmente, la disposición en cita establece que la información que se obtenga de tales sistemas estará amparada por la más estricta reserva.

Conforme al marco legal anteriormente citado, la Nota Fiscal Distrital Electrónica (NFD-e), se convierte en un mecanismo de control que trae una serie de beneficios tanto para la administración central (sistematizando la información, con la expedición de documentos

digitales y almacenados electrónicamente) como para los contribuyentes del ICA y toda la población bogotana.

La adopción de la NFD-e, permite que el Distrito cumpla los objetivos presentados en el Plan de Desarrollo, llevando las finanzas a un horizonte sostenible a través del tiempo. A su vez con la implementación del mecanismo, la Administración entra en una fase de modernización, enfrentando el reto de adaptar nuevos modelos que se viene instaurando a nivel mundial por efecto de la globalización y digitalización del comercio y las transacciones de servicios electrónicos.

En conclusión, la NFD-e es un mecanismo que trae grandes beneficios para la Administración Central, al disponer de mayor calidad en la información, fortalecer el control de fiscalización hacia los contribuyentes, detectar nuevos nichos de evasión y aumentar el recaudo tributario sin necesidad de generar presión tributaria.

### **Referenciación del modelo Sao Paulo**

Bajo el contexto de las buenas prácticas en la gestión financiera local, la presente Administración Tributaria reverenció las experiencias más exitosas en temas tributarios gracias a la realización del Foro Internacional "LA COMPETITIVIDAD DE LA CIUDADES Y LA GESTIÓN TRIBUTARIA", al cual asistieron exitosos países en materia tributaria como el caso de Chile, Argentina, Brasil, España, Argentina y México.

Gracias a este tipo de iniciativas surgen nuevos canales de comunicación con diferentes administraciones tributarias a nivel mundial de las cuales se extraen los casos más exitosos en materia tributaria.

En este sentido y dado el exitoso caso de Brasil (en particular del Estado y municipio de Sao Paulo), se referenció el mecanismo de control de la Nota Fiscal Paulista. La Nota Fiscal Paulista (NFP) es un instrumento que viene trabajando la Secretaria de Finanzas de Sao Paulo, para reducir los niveles de evasión en los impuestos de comercio y servicios. Al día de hoy la NFP lleva tres años en funcionamiento con la participación de casi 28 millones de personas.

La NFP es un mecanismo que incentiva a los consumidores de bienes o servicios para que exijan al proveedor la entrega del documento fiscal ya que por medio de este documento los consumidores tienen el derecho de descontar un porcentaje de la compra, el cual se trasfiere automáticamente al pago del impuesto sobre la propiedad (predial). Los consumidores pueden hacer seguimiento de sus Notas en el sistema de la página de la Secretaria de Finanzas. Es así como los consumidores se convierten en fiscalizadores del impuesto.

Hoy en día el sistema cuenta con más de 5,9 millones de usuarios, responsables del registro de 5,5 billones de documentos fiscales, y 538 mil establecimientos comerciales registrados. Hasta junio de 2009, fueron acreditados R\$ 1,34 billones a los consumidores y distribuidos R\$ 133,5 millones en premios en los 11 sorteos realizados, para un total de R\$ 1,48 billones entregados a los ciudadanos de Sao Paulo y de otros estados.

La NFP es un mecanismo que permite aumentar el recaudo de ICMS (Impuesto de comercio y mercancías y servicios), como se muestra en el siguiente cuadro:

### **Cuadro 11. Crecimiento en el recaudo del impuesto ICMS por sectores (Marzo 2009)**

Sectores	Aumento %
Restaurantes	38,60%
Panaderías y bares	19,80%
Salud, deportes y ocio	37,80%
Automóviles	27,40%
Material de construcción	17,60%
Supermercados y alimentos	8,60%
Vestuario y calzado	22,40%
Media	22,4%*

\* Media de los 7 sectores ponderada por recaudo. Fuente: Secretaria de Finanzas Estado de Sao Paulo

Así mismo es importante mencionar el reconocimiento que ha logrado el programa de la Nota Fiscal Paulista al conquistar dos importantes premios: el E-Gov, de Excelencia en Gobierno Electrónico, y el Effie Awards Brasil 2009.

Paralela a la referenciación del caso brasileño, se contó con la colaboración de expertos tributaristas chilenos, los cuales compartieron el caso exitoso de la facturación electrónica. Al respecto es relevante mencionar que la Administración Tributaria del mencionado país fue la primera en América Latina en implementar este tipo de facturación.

Dentro de los aportes más valiosos del caso chileno está la importancia que hoy en día tiene la información como insumo primario para los procesos de fiscalización. En este sentido, la implementación de mecanismos como la Nota Fiscal Distrital Electrónica permite monitorear el comportamiento del impuesto de industria y comercio, detectando los nuevos nichos y formas de evasión(a pesar de no ser una factura electrónica). Así pues la NFD-e se convierte en un mecanismo que permite realizar las revisiones necesarias de información de un contribuyente sin la necesidad de solicitar información posterior al mismo.

Este tipo de iniciativas permiten abrir nuevos procesos como lo que hoy en día se denomina Inteligencia Tributaria, concepto de gran amplitud que cubre lógicas de control encaminadas a lograr mayor eficiencia y eficacia en la ejecución de los programas de fiscalización. Sin embargo, es de advertir que el éxito de las lógicas de control debe ir acompañada por estructuras de información bien definidas que permitan realizar una interpretación correcta de la información para lograr obtener el mayor provecho posible.

#### Esquema 4. Nuevos esquemas de fiscalización



**Fuente:** La Factura Electrónica como instrumento de control de las obligaciones tributarias de los contribuyentes en América Latina. Consultor: Fernando Barraza.

Finalmente se concluye que bajo los nuevos esquemas de administración tributaria en América Latina, los procesos de fiscalización deben estar orientados al manejo eficiente y consistente de la información en mira de lograr mayores niveles de control de las obligaciones tributarias de los contribuyentes. La figura que se presenta a continuación resume en gran medida los nuevos modelos de fiscalización:

### Definición Nota Fiscal Distrital Electrónica (NFD-e)

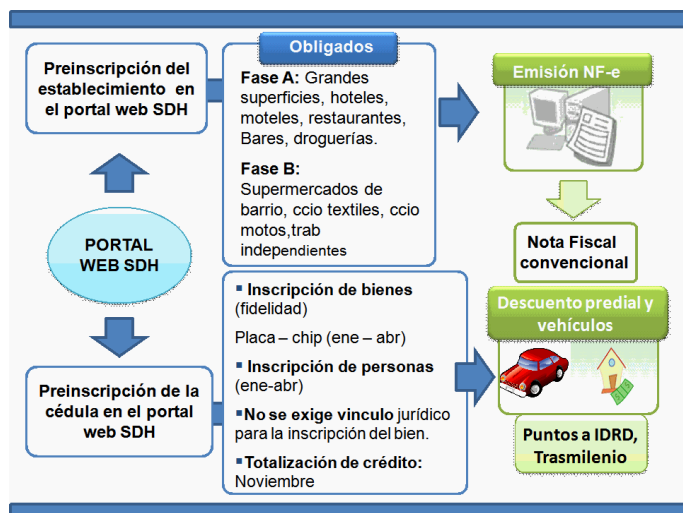
El modelo de la NFD-e, es un mecanismo que opera en dos vías ya que por un lado facilita detectar a la población evasora en el pago del impuesto de industria y comercio y de otra parte es una herramienta que brinda beneficios a todos los propietarios de predios residenciales y a la población en general al participar en los sistemas de premios diseñados para todos los consumidores que decidan participar en el modelo.

La Nota Fiscal Distrital Electrónica es un documento almacenado electrónicamente y que debe ser expedido por los establecimientos comerciales y de servicios (implementado gradualmente por sectores económicos) que cumplan con la característica de ser establecimientos con volúmenes de ventas anuales por encima de los 80 salarios mínimos vigentes.

### Alcance de la NFD-e.

La NFD-e tiene como propósito reducir los niveles de evasión en el pago del impuesto de industria y comercio. El horizonte del mecanismo esta a discreción de la Dirección Distrital de Impuestos, de acuerdo al avance en la reducción de los niveles de evasión en el impuesto. Durante el periodo de ejecución del proyecto, la implementación de la NFD-e será gradual de acuerdo al comportamiento de la evasión por sectores económicos. Así mismo los sectores obligados a expedir la NFD-e serán comunicados mediante resolución expedida por la Directora de Impuestos Distritales.

### Esquema 5 y 6. Funcionamiento de la Nota Fiscal Electrónica





Fuente: Dirección de Impuestos de Bogotá

### Objetivos de la NFD-e

- \* La implementación de la Nota Fiscal Distrital Electrónica, tiene como objetivos:
- \* Reducir los niveles de evasión e incrementar los ingresos sin aumentar la presión fiscal.
- \* Lograr un mayor acercamiento entre los contribuyentes y la administración
- \* Incentivar a los contribuyentes al pago oportuno de sus impuestos
- \* Fortalecimiento de los sistemas de información hacendarios con el fin de obtener información oportuna y confiable sobre las ventas para mejorar los esquemas de control y decisión.
- \* Mejorar y actualizar la información de los contribuyentes.
- \* Modernizar los sistemas de fiscalización con la implementación de mejores prácticas.
- \* Lograr mayor eficiencia en la fiscalización

### Beneficios

La Nota Fiscal Distrital Electrónica es un documento de carácter fiscal, almacenado electrónicamente, el cual trae beneficios para todas las partes que intervienen en las transacciones comerciales y de servicios.

#### Beneficios para consumidores de bienes y servicios:

- \* Descuentos porcentuales en el pago del impuesto predial unificado.
- \* Descuentos porcentuales del pago del impuesto de vehículos automotores.
- \* Facilidad de almacenamiento y de recepción de las facturas por email
- \* Reducción de la carga tributaria

#### Beneficios para los emisores de la NFD-e (vendedores y proveedores de servicios):

- \* Incentivo para la utilización de medios electrónicos (como ventaja competitiva).

\* Reconocimiento público al integrar el directorio de comerciantes y prestadores de servicios en la página Web de la Secretaría Distrital de Hacienda.

\* Ampliar oferta de bienes y servicios

\* Aumentar el flujo de clientes

\* Posibilidad de envío NFD-e por e-mail

\* Fomento del comercio electrónico

\* Eliminación de errores en los cálculos contables por digitalización, y pérdida de documentos contables.

\* Bajo costo de almacenamiento de documentos fiscales.

### **Beneficios para la Administración Distrital**

\* Crecimiento de los ingresos sin aumentar la presión fiscal

\* Agilización en los procesos de determinación, gracias a la implementación de una contabilidad electrónica.

\* Mejoramiento en la calidad de la información.

\* Mayor acercamiento con los contribuyentes.

\* Cambios en el Régimen Sancionatorio

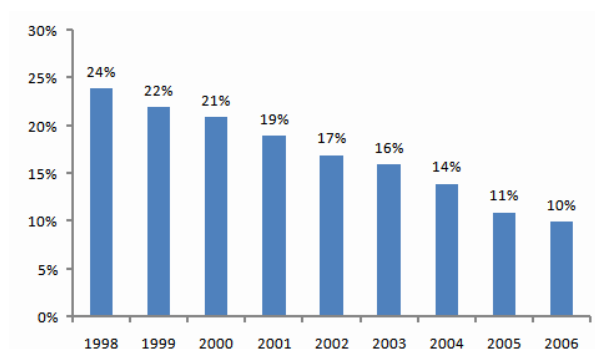
\* Ingresos como base de liquidación de sanciones

El mecanismo de control estimula al consumidor a exigir la nota fiscal en sus compras, devolviendo un porcentaje de descuento en el pago del impuesto y otro tipo de iniciativas que paulatinamente se irán involucrando en el modelo.

De acuerdo a estudios realizados por la Dirección Distrital de Impuestos, para el año 2004, la tasa de evasión del ICA después de retenciones se encontraba en el 18.4%, porcentaje que representaría \$245.568 millones más en el recaudo del impuesto. Bajo este escenario y de acuerdo a la operatividad del mecanismo, se espera que para el primer año los índices de evasión se reduzcan en un punto porcentual, lo cual se traduce en un incremento de \$18.486 millones de pesos (precios constantes de 2011) en el recaudo por concepto de ICA.

La experiencia en algunos países abanderados en iniciativas como esta, han reducido los niveles de evasión en 14 puntos porcentuales en ocho años, como es el caso de Chile al pasar de una tasa de evasión del 24% en 1998 al 10% en el año 2006.

**Gráfico 5. Tasas de Evasión en Chile 1998 -2006**



**Fuente:** Servicio de Impuestos Internos. Certicámaras.

La implementación de este prototipo de control en otras Administraciones Tributarias en América Latina, como el Estado de Sao Paulo, han permitido incrementar el recaudo del impuesto sobre circulación de mercancías y prestación de servicios (ICMS) en un porcentaje promedio del 22.4% en tres años de funcionamiento.

Finalmente es relevante mencionar que el éxito de la NFD-e puede ser traducido por la adhesión de los consumidores; principales responsables de la reducción de los niveles de evasión en la ciudad.

### **3. INCENTIVOS PARA AUMENTAR LA COMPETITIVIDAD, LA INNOVACIÓN, LA INVESTIGACIÓN Y EL DESARROLLO E IMPULSAR EL TURISMO CORPORATIVO**

#### **Beneficios tributarios por la generación de empleo y la capacitación**

##### **Marco General**

##### **Situación del mercado laboral en Bogotá**

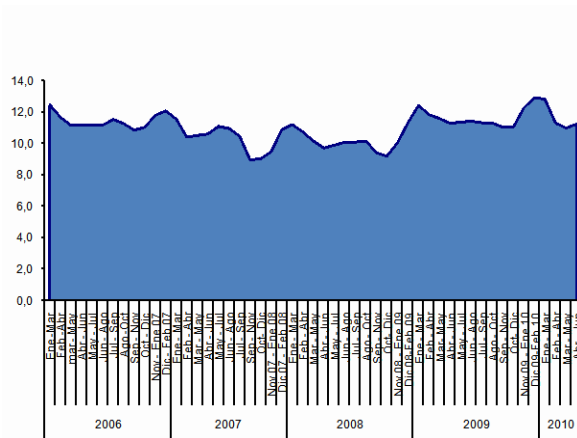
La crisis financiera que afectó al mundo a finales del 2008, incidió en el comportamiento de la economía colombiana y por supuesto a la economía de Bogotá. Las cifras sobre crecimiento económico mostraron un periodo de recesión, el PIB creció apenas un 0.8% en 2009, luego de experimentar crecimientos del 7.8% en 2007. Tanto el sector industrial como el de comercio se vieron afectados, desde marzo de 2008, y como era de esperarse el empleo asociado a la producción manufacturera así como proveniente de las ventas se vio reducido como consecuencia del entorno económico difícil.

En el caso de Bogotá como quiera que la actividad económica de la ciudad tiene un sesgo hacia el mercado interno, los impactos de la crisis deben ser analizados de manera diferencial. Aún así es clara la pérdida de empleo y la alta tasa de desocupados. En Bogotá, para Junio de 2010 la Tasa de Desempleo TD se ubicó en un 11.2%, lo que en términos absolutos equivale a un total de 448 mil desocupados en la ciudad, tasa que es inferior en 0.1 puntos porcentuales a la registrada en igual periodo de 2009; es decir, el número de desocupados en la ciudad no tiene cambios significativos de un año a otro y disminuyó en tan solo 17.000 personas. Como puede verse en la grafica periodos como octubre-noviembre de 2007 y Octubre-Diciembre de 2008 han sido los niveles más bajos de desempleo en la ciudad y actualmente está presentando una tendencia creciente.

De otra parte, en el trimestre móvil de referencia, la tasa de ocupados (TO) de Bogotá fue de 60.1%, superior en 4.1 puntos porcentuales a la de la nación (56%), y superior en 1.4 puntos porcentuales a la registrada en igual periodo de 2009 (58.7%). Lo anterior evidencia que el problema en Bogotá es más preocupante que en la nación en el sentido que en el Distrito Capital la tasa de desempleo creció a una tasa proporcionalmente mayor a la de la nación y además la tasa de ocupación creció a una tasa proporcionalmente menor.

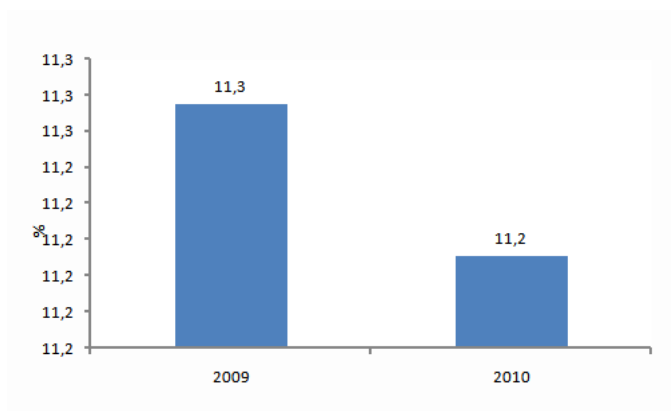
##### **Gráfico 6. Tasa de Desempleo en Bogotá Trimestre Móvil**





Fuente: DANE

**Gráfico 7. Tasa de Desempleo Trimestre Móvil Abril – Junio 2010 Bogotá**



Fuente: DANE

De igual modo, la TGP de Bogotá fue de 67.7%, mientras que la de la nación se ubicó en 62.2%, comportamiento que evidencia que existe una mayor presión en el mercado laboral de Bogotá que en el agregado nacional.

**Cuadro 12. Datos de Mercado Laboral. Bogotá.**

**Trimestre Móvil Abril junio de 2009-2010**

Concepto	Abril-Junio	
	2009	2010
Tasa Global de Participación	66.1%	67.7%
Tasa de Desempleo	11.3%	11.2%
Tasa de Ocupación	58.7%	60.1%
Ocupados*	3.396.000	3.544.000

<b>Desocupados*</b>	431.000	448.000
---------------------	---------	---------

Fuente: DANE

Así mismo, la ocupación asalariada<sup>15</sup> presenta una participación significativamente más alta en Bogotá que en la nación. En efecto, mientras que en Bogotá la ocupación asalariada representa el 55.02% en el total de la ocupación, en la nación ésta representa sólo el 39.67%, mientras la no asalariada alcanza el 61.33%, lo que pone en evidencia que en Bogotá se registra un empleo de mejor calidad. No obstante que el nivel de empleo es de mejor en calidad en Bogotá, sigue siendo preocupante que el 44.88% no cuente con una ocupación asalariada y principalmente se concentre en el grupo de **trabajadores por cuenta propia** el cual individualmente registró un crecimiento de 10.36 en relación con el mismo periodo de 2009 (incremento en cerca de 115.000 personas). En general, el empleo no asalariado creció a una tasa de 6.97% en comparación con el mismo periodo de 2009, mientras que el empleo asalariado lo hizo a una tasa menor (2.33%)

Sin embargo, el deterioro en el país ha afectado principalmente a las personas más pobres y con menores niveles de educación, así lo revela el estudio realizado por el Banco de la República para 2009: "La Desaceleración Económica y el mercado Laboral Colombiano, Hugo López Castaño", en el estudio se muestra que la desaceleración económica reciente ha afectado principalmente a quienes carecen de educación superior, para ellos el desempleo asalariado formal se ha reducido considerablemente y el informal se ha disparado.

En cambio el empleo con educación superior ha seguido elevándose aceleradamente y creció entre 1996 y 2007 a una tasa media de 7.6% y entre los segundos trimestres de 2007 y 2008 se elevó a 9.4% (221.000 empleos).

De otra lado, a pesar de observarse en Bogotá una mejor calidad del empleo, relacionada con la categoría de trabajadores asalariados, es innegable que las condiciones de empleo siguen siendo precarias; el 44.88% de trabajadores son no asalariados, lo que significa que un importante número de personas continúa ejerciendo trabajos de mala calidad, relacionados principalmente con la categoría de cuenta propia.

En el agregado nacional, la ocupación de buena calidad participa con el 43.62%, mientras que la de mala calidad lo hace con el restante 56.38%. En este mismo nivel, la ocupación de mala calidad presentó una variación del 4.81% entre los trimestres móviles abril-junio de 2009 y 2010 mientras que la de buena calidad presentó una pequeña variación del 1.48% en el mismo periodo. Por su parte, en Bogotá, la participación del empleo de buena y mala calidad, representaron el 59.07% y 40.93%, respectivamente; adicionalmente, se encuentra que la ocupación de mala calidad aumento en el mismo periodo en 7.63%, mientras que el empleo de buena calidad registró una variación positiva del orden de 2.21%, lo que muestra que crece en mayor proporción el empleo de mala calidad con respecto al de buena calidad, que en términos de bienestar es una desmejora en la situación laboral de la ciudad

**Cuadro 13. Ocupación de buena y mala calidad, trimestre móvil abril – junio de 2009 y 2010, Nación y Bogotá**

<b>CLASIFICACIÓN</b>	<b>NACIÓN</b>	<b>Variación 2010-2009</b>	<b>BOGOTÁ</b>	<b>Variación 2010-2009</b>
Ocupación de buena calidad	8.334	1,48%	2.094	2,21%
Ocupación de mala calidad	10.772	4,81%	1.451	7,63%
Total Ocupación	19.106		3.544	
Participación ocupación de buena calidad	43,62%		59,07%	

Participación ocupación de mala calidad	56,38%		40,93%	
---	--------	--	--------	--

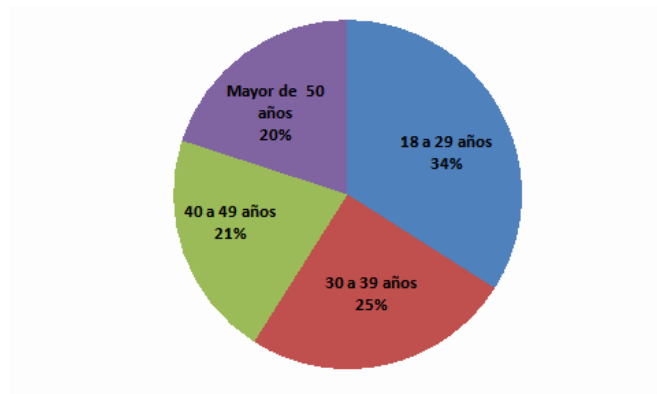
Fuente: DANE

Por último, los indicadores del mercado laboral juvenil de Bogotá, comparados con los de América Latina, evidencian que los jóvenes de Bogotá enfrentan peores condiciones. La tasa de desempleo juvenil de Bogotá (18,7%) es superior a la del promedio de América Latina (16,2%). Los jóvenes de Bogotá representan el 28,1% de la población en edad de trabajar y el 41,5% de los desempleados, lo que evidencia que ésta es la población más duramente golpeada por el desempleo. (El empleo y desempleo en Bogotá Mimeo).

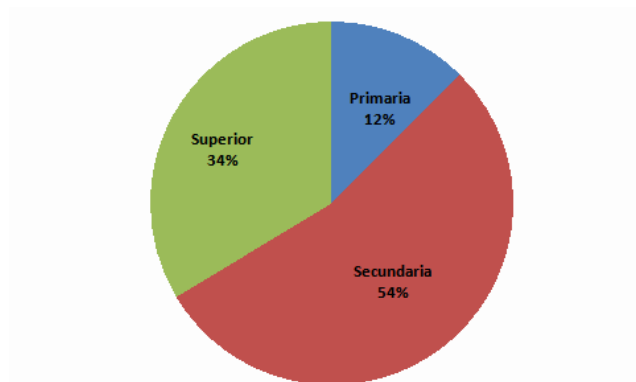
### Fuerza laboral calificada en Bogotá

La joven y calificada fuerza laboral bogotana de 3,8 millones de personas garantiza la escalabilidad de cualquier operación en la ciudad. Las 114 instituciones de educación superior que tiene la ciudad matriculan 450.000 estudiantes y gradúan 67.000 profesionales y técnicos al año. Adicionalmente, Colombia tiene uno de los regímenes laborales más flexibles de América Latina. La ciudad tiene 436.000 desempleados (11,3% de la fuerza laboral total en el 2008), de los cuales el 33% cuenta con título de educación superior. Estas personas desempleadas son fuente disponible para contratación.

**Gráfico 8. Fuerza de trabajo disponible por edades\***



**Gráfico 9. Nivel educativo de la población desempleada\***



Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares

Información correspondiente al tercer trimestre del año

Según el Foro Nacional de Calidad Educativa 2010, los niveles de formación relacionados en forma más directa con la preparación de investigadores y docentes de educación superior (maestría y doctorado) muestran un aumento de 14.891 estudiantes entre 2002 y 2009, al pasar de 7.126 estudiantes en 2002 a 22.017 estudiantes en 2009, lo que representa un crecimiento anual de 17,5% durante estos años. El número de estudiantes de maestría creció en 200,9% y el de estudiantes de doctorado, en 366%.

**Cuadro 14. Crecimiento de la matrícula en postgrados**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variac 2009- 2002
<b>Especialización</b>	55.133	43.783	39.893	45.970	47.506	40.866	44.706	54.904	-229
<b>Maestría</b>	6.776	8.978	9.975	11.980	13.099	14.369	16.317	20.386	13.610
<b>Doctorado</b>	350	583	675	968	1.122	1.430	1.532	1.631	1.281
<b>TOTAL</b>	<b>62.259</b>	<b>53.344</b>	<b>50.543</b>	<b>58.918</b>	<b>61.727</b>	<b>56.665</b>	<b>62.555</b>	<b>76.921</b>	<b>14.662</b>

Fuente: Foro Nacional de calidad educativa 2010

El comportamiento de la matrícula también se puede analizar por la clasificación de los programas por área de conocimiento. El mayor número de estudiantes, para 2009, se concentra en economía, administración y contaduría (33,8%), seguido de las áreas de ingenierías y arquitectura (28,0%) y ciencias sociales, derecho y ciencias políticas (14,1%). Entre 2002 y 2009, las áreas con mayor crecimiento de estudiantes fueron bellas artes (132,7%), economía, administración y contaduría (99,6%), agronomía, veterinaria y afines (56,4%) e ingeniería, arquitectura, urbanismo y afines (51,4%).

<b>Cuadro 15. MATRICULAS POR AREA DE CONOCIMIENTO</b>				
Área de conocimiento	2002	2009	Participación 2009	Crecimiento 2002/2009
Agronomía, veterinaria y afines	18683	29215	1,9%	56,4%
Bellas artes	28075	65326	4,2%	132,7%
Ciencias de la Educación	116562	129551	8,2%	11,1%
Ciencias de la Salud	92683	118539	7,5%	27,9%
Ciencias Sociales, Derecho, Ciencias políticas	158582	221231	14,1%	39,5%
Economía, Administración Contaduría y afines	265524	530054	33,8%	99,6%
Ingeniería, Arquitectura, urbanismo y afines	291003	440507	28,0%	51,4%
Matemáticas y ciencias naturales	29036	36024	2,3%	24,1%
<b>TOTAL</b>	<b>1000148</b>	<b>1570447</b>	<b>100%</b>	<b>57,0%</b>

Fuente: Foro Nacional de calidad educativa 2010

Analizando la matrícula de acuerdo con su desagregación por metodología, se observa que para 2009, la mayor parte de los estudiantes estaba matriculada en los programas presenciales (88,4%) y el 11,6% restante en programas ofrecidos a distancia. Entre 2002 y 2009, la matrícula de los programas a distancia creció cada año 10,7% y la de los programas presenciales, 6,2%.

Entre estudiantes universitarios, las ingenierías y la administración de empresas son las áreas de estudio más populares con el 33.8% y 28% respectivamente

<b>Cuadro 16. TASA DE COBERTURA BRUTA EN EDUCACIÓN SUPERIOR, NACIONAL Y REGIONAL</b>		
<b>Departamento</b>	<b>Tasa de cobertura 2002</b>	<b>Tasa de cobertura 2009</b>
Total Nacional	24,50%	35,30%
<b>Bogotá D.C.</b>	<b>55,40%</b>	<b>71,70%</b>
Quindío	22,70%	49,40%
Norte de Santander	21,90%	42,20%
Antioquia	26,60%	39,60%
Santander	31,20%	38,20%
Boyacá	21,00%	37,40%
Risaralda	17,60%	37,10%
Caldas	22,40%	33,70%
Atlántico	34,00%	33,40%
Valle	23,80%	29,70%
Tolima	18,10%	26,50%
Caquetá	7,60%	26,10%
Casanare	2,60%	26,10%
Huila	11,50%	26,00%
Meta	13,20%	25,30%
Cesar	10,90%	25,00%
Magdalena	6,70%	24,60%
Cauca	12,80%	23,20%
Choco	19,10%	22,10%

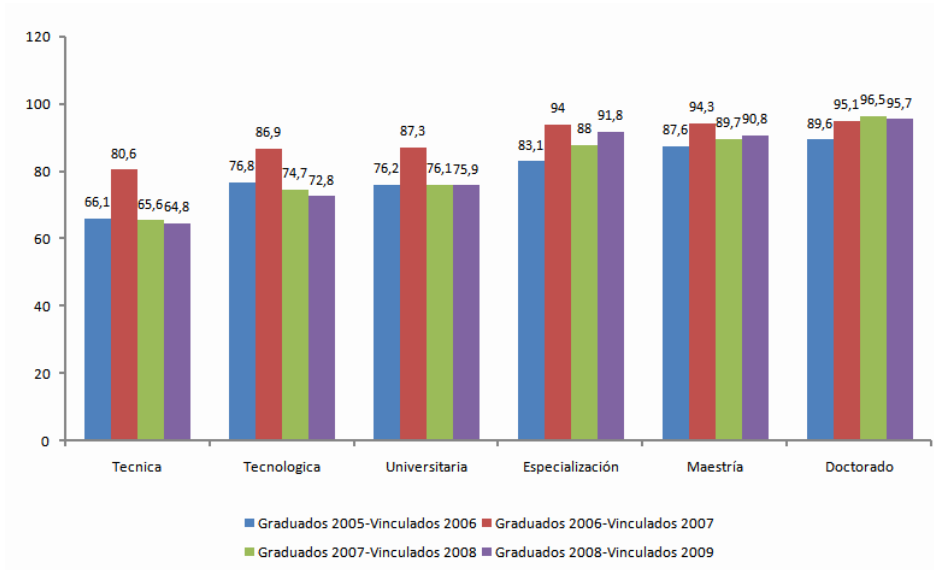
Bolívar	13,20%	21,80%
Cundinamarca	11,50%	21,40%
La guajira	13,00%	20,80%
Nariño	10,60%	18,90%
San Andrés	18,10%	17,30%
Sucre	9,20%	17,20%
Guaviare	0,00%	14,20%
Arauca	1,60%	14,00%
Guainía	0,00%	14,00%
Amazonas	1,50%	12,40%
Córdoba	11,10%	10,90%
Vichada	0,00%	10,90%

Fuente: Foro Nacional de calidad educativa 2010

Por otra parte, en 2002, la oferta estaba concentrada en los principales centros urbanos. El 71,2% de los estudiantes estaba en Bogotá, Antioquia, Valle, Santander y Atlántico. Para 2009, estos departamentos concentraron el 63,6% de la matrícula. Bogotá participa con el 71.7% actualmente con un aumento respecto a 2002 del 16.3% lo cual demuestra que la alta calidad educativa está concentrada en Bogotá con lo cual puede garantizar la escalabilidad de cualquier en prácticamente cualquier sector de la economía.

Como indicador aproximado de la situación de los graduados en el mercado laboral en el primer año después de su titulación, el observatorio laboral para la educación 2010 calculó la proporción del total de graduados que se encuentra vinculada al sector formal de la economía a partir de la información de los que hacen aportes al Sistema General de Seguridad Social. Estos datos, unidos a indicadores nacionales como tasa de ocupación, tasa de desempleo e informalidad, ofrecen elementos de análisis de la proyección y desarrollo de la fuerza laboral del país.

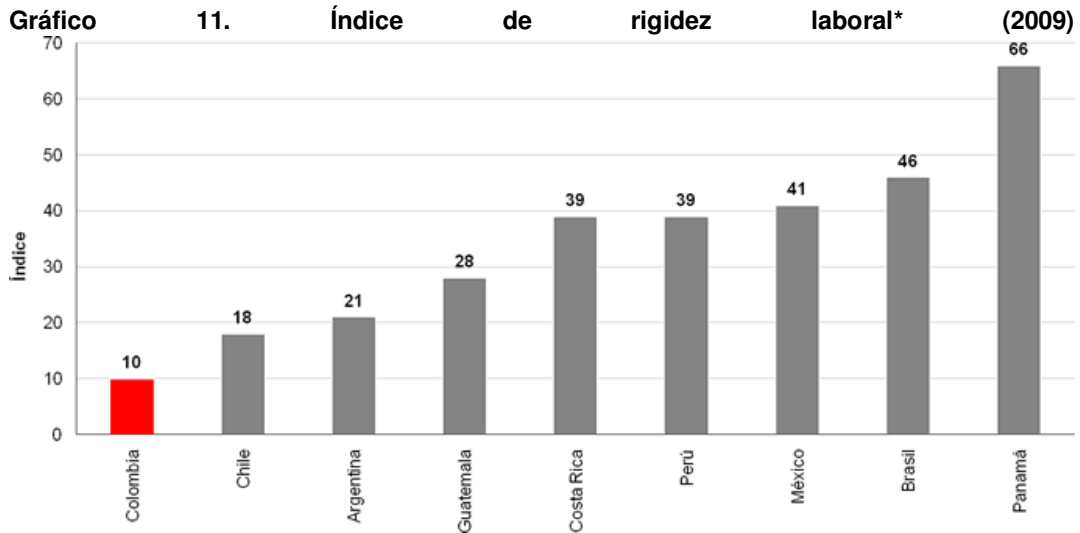
**Gráfico 10. Evolución del porcentaje de los recién graduados vinculados al sector formal de la economía 2005 2009**



Fuente: Foro Nacional de calidad educativa 2010

### Régimen laboral flexible

De acuerdo con el informe Doing Business 2010 del Banco Mundial, Colombia y Chile tienen los regímenes laborales más flexibles de América Latina.



Fuente: Banco Mundial, Doing Business 2010

\* Corresponde a un promedio entre tres índices: dificultad de contratación, rigidez en los horarios, dificultad de despido

### ¿Por qué promover la inversión extranjera en Bogotá?

La industria de servicios *offshore* es muy atractiva para un país o una ciudad por su altísimo potencial de generación empleo masivo calificado. Otros beneficios importantes son la transferencia de tecnología, inversión en capacitación y aumento en las exportaciones.

La industria se compone de dos segmentos principales:

\* Procesos tercerizados de negocios (conocidos en inglés como BPO o business process outsourcing)

\* Procesos tercerizados de tecnologías de la información (conocidos en inglés como ITO o information technology outsourcing)

A su vez, estos dos segmentos se dividen en muchos sub-segmentos.

Los siguientes cuadros resumen los principales sub-segmentos de ITO y BPO.

Principales segmentos de ITO

**Cuadro 17. Segmentos ITO**

Segmentos	Ejemplos
Infraestructura	Manejo remoto de infraestructura (redes, servidores, seguridad) Soporte técnico
Software	Desarrollo Integración Mantenimiento

**Cuadro 18. Principales segmentos de BPO**

Segmentos	Subsegmentos	Ejemplos
Servicios basados en voz	Call centers	Ventas Cobranzas Servicio al cliente
Servicios basados en voz no	Servicios corporativos generales	Finanzas y contabilidad Procesos de recursos humanos Compras Logística
	Servicios corporativos específicos	Emisión de pólizas para la industria de seguros
	Servicios de diseño	Ingeniería Arquitectura
	Servicios tercerizados del conocimiento (KPO)	Investigación y desarrollo

América Latina ha surgido como un destino atractivo para la prestación de este tipo de servicios. En la actualidad la región participa en el mercado mundial con más del 10% de los ingresos, con una tendencia creciente.

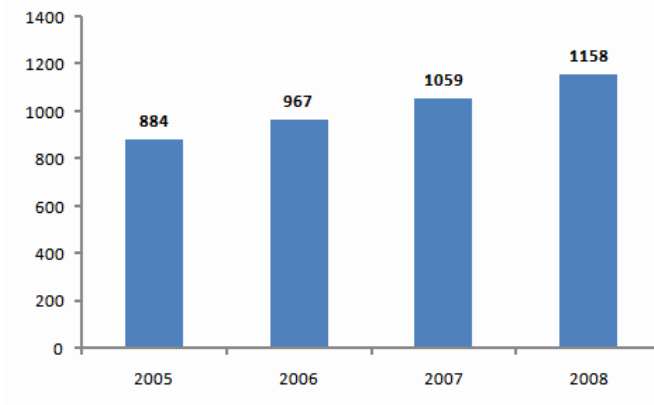
Durante los últimos años, la preferencia por tener un mayor control sobre las operaciones offshore y la necesidad de disminuir riesgos ha generado un cambio en las preferencias de localización por parte de las empresas. Aunque India representa aún el destino más económico, variables como calidad del servicio, afinidad cultural, diferencia horaria y facilidad para viajar han comenzado a influir en el momento de evaluar el destino para establecer



actividades. Ahora se empieza a hablar de nearshore (deslocalización cercana) como una alternativa al offshore. Para Estados Unidos y algunos países Europeos, América Latina es el destino nearshore por excelencia, ya que combina costos competitivos, afinidad cultural y empresarial, estabilidad política y económica, cercanía geográfica y gran potencial de mercado.

Por esta razón América Latina se ha venido consolidando como uno de los principales destinos para servicios offshore, con un crecimiento anual de 20% desde el año 2004. En cuanto a empleados, la tasa de crecimiento anual de los últimos 4 años se encuentra alrededor de 10%.

**Gráfico 12. Crecimiento en el número de agentes en América Latina (miles)**



Fuente: Zagada Institute, AT Kearney NASSCOM 2009

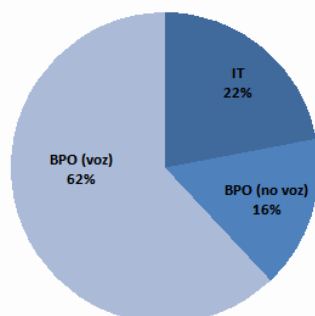
Bogotá y Colombia cuentan con más de 16 años de experiencia en la externalización de operaciones de servicio al cliente, procesamiento de transacciones y servicios de BPO.

Según Everest Research Institute<sup>16</sup>, en total la industria del outsourcing (segmentos de voz y no-voz) emplea a más de 73.000 personas en el país y aproximadamente 48.500 personas en Bogotá. Esta cifra es comparable con los principales destinos de la región (Monterrey emplea 100.000 personas y Buenos Aires 45.000).

En los últimos años, Bogotá se ha convertido en un destino atractivo y reconocido para localizar operaciones de servicios de outsourcing y offshoring en América Latina. La ciudad concentra más del 70% de los empleados de Colombia, 60% de los ingresos y la mayoría de los importantes jugadores de la industria a nivel internacional que han instalado sus operaciones en el país. En el 2009, la industria de BPO generó ingresos por más de US\$ 2.162 millones en los segmentos seleccionados.

La industria Bogotana está centrada principalmente en el segmento de call centers (BPO voz). Los segmentos de ITO y BPO tienen un alto potencial de crecimiento en la ciudad.

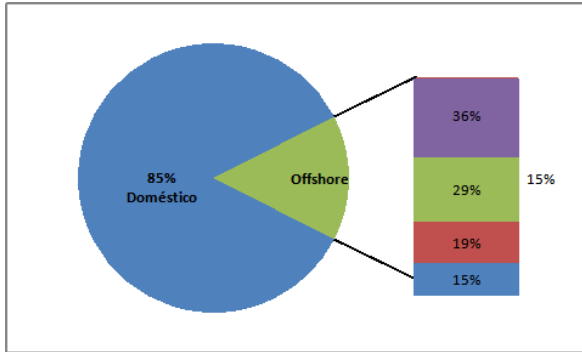
**Gráfico 13. Participación de los segmentos de outsourcing en Bogotá 2009**



Fuente: Everest Research Institute, 2009

La industria atiende mayoritariamente el mercado local, con un 85% de participación. Solamente el 15% de las operaciones atienden el mercado externo, siendo España (29%), Estados Unidos (19%) y el resto de América Latina (36%) los principales destinos.

#### Gráfico 14. Distribución de los empleados por geografías atendidas



Fuente: Everest Research Institute, 2009

#### Qué buscan los inversionistas

A la hora de escoger un destino para instalarse, empresas de BPO e ITO buscan los siguientes elementos principales:

- \* Talento humano calificado abundante y a costos competitivos
- \* Costos competitivos en las demás variables de decisión
- \* Buena infraestructura
- \* Un entorno operativo estable
- \* **Incentivos que reduzcan el monto de las inversiones iniciales y mejoren la rentabilidad de su operación**

Bogotá cumple con estos requerimientos por las siguientes razones:

- \* Disponibilidad de recursos humanos calificados a precios competitivos
- \* Una ubicación geográfica muy favorable para centralizar operaciones que atiendan clientes en las Américas
- \* Una estructura de costos competitiva
- \* Experiencia y sofisticación de las operaciones existentes (calidad)

#### Situación competitiva actual: necesidad de subir value chain

La concentración de la industria bogotana de servicios *offshore* en el segmento de *Call Centers* no es sostenible. Empieza a haber saturación laboral que implica rotación de empleados y mayores costos para las empresas. Otras ciudades de Colombia están compitiendo favorablemente gracias a costos más bajos y menor rotación.

Por el contrario, Bogotá es muy competitiva en segmentos de valor agregado, tanto de BPO como de ITO tales como finanzas, contabilidad, recursos humanos, diseño, ingeniería y

programación. En estos segmentos la ciudad cuenta con una altísima disponibilidad de técnicos, tecnólogos y profesionales para trabajar. Estos son los nichos a los cuales Invest in Bogotá le está apostando para la atracción de inversión.

### **Incentivos que otorgan otras ciudades y países**

Las grandes empresas de los segmentos de BPO y ITO tienen cada vez más poder de negociación para pedir a los países y ciudades incentivos que les hagan más atractivo un destino sobre otro. Generan volúmenes muy grandes de empleo, por lo que exigen beneficios a cambio de instalarse en un lugar determinado. Algunos ejemplos son:

\* Medellín: A HP una de las principales multinacionales de tecnología del mundo, la ciudad le ofreció un área de más de 3.000m<sup>2</sup> dentro de una universidad, con la cual también creó un convenio para proporcionar recursos humanos de manera permanente a la nueva operación. Adicionalmente, EPM se comprometió a garantizar telecomunicaciones a precios reducidos y después del primer año, la ciudad construirá y alquilará un edificio de más de 10.000m<sup>2</sup> de acuerdo con las especificaciones del cliente. Para comenzar, la operación creará 1500 nuevos empleos, para llegar a un total de 3.000 en los próximos 3 años.

\* La provincia de Tucumán (Argentina) ofrece subsidios por cada empleo creado, garantizando el pago de un porcentaje de hasta el 30% del salario de cada nuevo empleo creado, reduciendo de manera importante el costo de operación de las empresas que instalan sus operaciones en la región.

\* Sudáfrica ofrece montos de hasta US\$ 1500 dólares para capacitación por cada nuevo empleo creado y enfocado a *offshore* (exportación de servicios).

\* Varios países de Centroamérica ofrecen Zonas Francas con tasas de impuesto de renta del 0% durante los 10 primeros años de operación de las empresas dedicadas a BPO y ITO, con énfasis en exportación.

### **Características de los incentivos que debe ofrecer Bogotá**

Estas industrias han sido priorizadas por varios países y ciudades del mundo como sectores de alto potencial de generación de empleo, por lo que los gobiernos se esfuerzan cada vez más por atraer inversión de este tipo. Las ciudades y países son cada vez más agresivos en ofrecer paquetes de beneficios a las empresas que se instalan en su región. La competencia por atraer a las empresas más representativas de esta industria es cada vez más fuerte y las ciudades deben tener elementos de diferenciación que las hagan más atractivas.

Al diseñar un incentivo, se debe tener en cuenta las siguientes consideraciones:

\* Las empresas de servicios *offshore* exportan servicios, con lo cual no les resultan aplicables, las deducciones, descuentos o exenciones frente al impuesto de industria y comercio. Estas empresas operan en locales alquilados, con lo cual no resultan atractivos los incentivos relacionados con el impuesto predial.

\* La mayor parte de la inversión se hace al principio de la operación, por lo cual buscan incentivos que mejoren su flujo de caja inicial

Un elemento muy atractivo para incentivos es la capacitación:

\* Es un incentivo para la empresa pero el beneficio queda en la gente y por lo tanto en la ciudad

\* Impacta directamente uno de los rubros más costosos para la operación

\* La empresa recibe el beneficio al inicio de la operación

### **Incentivo propuesto**

En armonía con los objetivos estructurantes, propósitos, estrategias, programas y metas previstos en el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D.C., 2008-2012 "Bogotá Positiva: para vivir mejor", se busca proporcionar un desarrollo progresivo de la exportación de servicios *offshore* de valor agregado y a promover condiciones que faciliten la inversión y la generación de empleo calificado en este sector en la ciudad de Bogotá.

Los incentivos deben analizarse desde dos puntos de vista, el primero de ellos, el dirigido a las empresas que pongan en marcha en el Distrito Capital, las nuevas operaciones de servicios *offshore* de valor agregado con destino a ser exportadas y el segundo el dirigido a los contribuyentes del impuesto de Industria y Comercio, quienes obtendrán un incentivo de naturaleza tributaria al hacer uso de los certificados que acrediten el beneficio del generador de empleo y capacitación.

### **Justificación**

Con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y construir una ciudad más equitativa y desarrollada la Dirección Distrital de Impuestos considera que incentivar las nuevas inversiones en sectores que impulsen el desarrollo económico y social de la ciudad, a través de beneficios tributarios que impacten dichas inversiones son herramientas que contribuyen para alcanzar las metas propuestas para la ciudad.

Hoy en día la ciudad cuenta con instrumentos importantes para incentivar la inversión que se soportan en las zonas francas, deducciones al impuesto sobre la renta y contratos de estabilidad jurídica, los cuales son iniciativas por parte del Gobierno Nacional que han generado resultados positivos para la ciudad y ya que los planes y programas locales apuntan a construir una ciudad altamente competitiva a nivel Nacional y frente a la Región, la Ciudad quiere generar sus propias herramientas de promoción que hagan más atractivo el establecimiento de los negocios en Bogotá.

En busca de este objetivo se ha considerado que la implantación de cualquier beneficio tributario debe promover inversiones de alto impacto económico y social para la ciudad que tengan una alta expectativa de crecimiento en el mediano plazo y contribuyan a mejorar la calidad de vida de los Bogotanos.

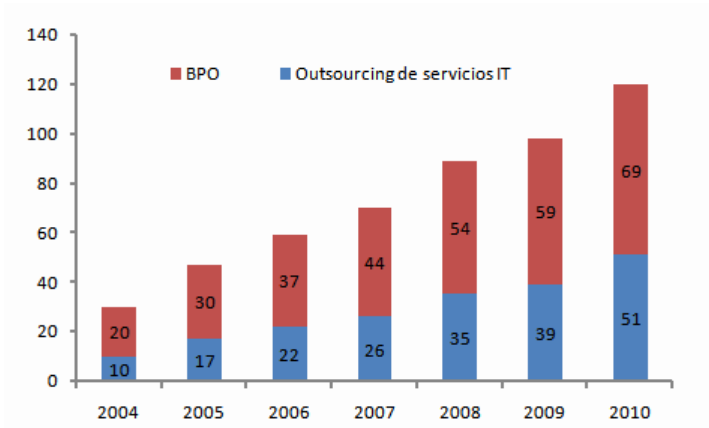
Por ello se establecen incentivos y se otorgan las herramientas para el desarrollo competitivo de la ciudad, a través de la atracción de inversionistas nuevos que se dediquen a actividades productivas que además de generar empleo, resulten en la capacitación de su personal en actividades y competencias de alto valor agregado para la ciudad en sectores económicos en crecimiento y altamente competitivos.

Con base en estudios de Invest In Bogotá, una de las tendencias en los mercados de servicios cumple con estos requisitos y es el mercado de servicios *Offshore* que comprende una amplia gama de procesos de negocios y de tecnología tercerizados que se prestan a distancia bajo la modalidad de exportación de servicios.

La industria de servicios *offshore* es muy atractiva para un país o una ciudad por su altísimo potencial de generación empleo masivo calificado. Otros beneficios importantes son la transferencia de tecnología, inversión en capacitación y aumento en las exportaciones.

Es una de las industrias más dinámicas del mundo, con ventas de US\$ 100 mil millones en el 2009 y un crecimiento anual de 20%.

### **Gráfico 15. Tamaño de la Industria de Servicios Offshore en el mundo 2004 -2010**



Fuente: Nasscom

Con estos antecedentes los objetivos específicos del beneficio tributario son:

- \* Incentivar la inversión en nuevas empresas de Offshore de valor agregado
- \* Que estas empresas garanticen estabilidad en los puestos de trabajo
- \* Que a los empleados de estas empresas se les de capacitación que conduzca a la obtención de un certificado avalado por el Ministerio de Educación mejorando la calificación de la mano de obra de la ciudad.

### 3.1.10. Incentivos para las empresas que pongan en marcha operaciones nuevas de BPO o ITO en subsectores de valor agregado.

Este incentivo no es de orden tributario, pues en estricto sentido el sector exportador en general cuenta, por efectos de ley, con beneficios fiscales tanto del orden nacional como local.

Uno de los impuestos más importantes en la tributación de las empresas (sean personas jurídicas o naturales) lo constituye el impuesto de industria y comercio el cual es un impuesto que se cobra en cada municipio donde se lleven a cabo actividades industriales, comerciales y de servicios, y siempre y cuando no hayan sido exoneradas por la ley o por los acuerdos municipales. Algunas de las exenciones o hechos no gravados provienen de la propia ley, como sucede en el caso de las exportaciones, atendiendo al objetivo perseguido por las normas legales de hacer competitivo el producto nacional en el mercado internacional.

El artículo 154 del Decreto 1421 de 1993 en su numeral quinto, señala:

*"5. Su base gravable estará conformada por los ingresos netos del contribuyente obtenidos durante el período gravable. Para determinarlos, se restará de la totalidad de los ingresos ordinarios y extraordinarios, los correspondientes a actividades exentas y no sujetas. Así como las devoluciones, rebajas y descuentos, exportaciones y la venta de activos fijos. Hacen parte de la base gravable los ingresos obtenidos por rendimientos financieros, comisiones y en general todos los que no estén expresamente excluidos en esta disposición. Con base en estudios y factores objetivos, el concejo podrá establecer presunciones de ingresos mensuales netos para determinadas actividades. La base gravable para el sector financiero continuará rigiéndose por las normas vigentes para él". (Destacado fuera del texto)*

Esta regla propia guarda completa homogeneidad con la norma nacional contenida en el artículo 33 de la ley 14 de 1983 y que pretende impulsar las exportaciones.

Bajo el entendido de que la disposición no hace distinción alguna entre la exportación de bienes o servicios, es claro que el privilegio conferido por la ley cubre tanto la producción de

bienes con destino al comercio internacional, como la prestación de servicios, igualmente con destino al exterior.

En un nivel macroeconómico la exportación de bienes y servicios resulta positiva para la balanza comercial, de cuenta corriente y de pagos de cualquier país, es una fuente de demanda para la producción doméstica de bienes y multiplica el producto y los ingresos de la economía en general y de los agentes económicos participantes en particular. La exportación es el transporte legítimo de bienes y servicios nacionales de un país pretendidos para su uso o consumo en el extranjero. Las exportaciones pueden ser cualquier producto enviado fuera de la frontera de un Estado. Las exportaciones son generalmente llevadas a cabo bajo condiciones específicas. Para que a un agente se le califique de exportador este ha de cumplir con todos y cada uno de los requisitos que en esta materia exige la normatividad vigente; se citan entre otros, el Decreto Nacional 380 de 1996, referente al registro de servicios de exportaciones, la Resolución No. 0015 de 1996 proferida por el Ministerio de Comercio Exterior y la Circular Externa No. 136 del "INCOMEX". Dentro de estos requisitos cabe mencionarse el registro del exportador ante el Registro Único Tributario, que recogió la antigua obligación de inscripción ante el INCOMEX, la realización de un contrato de prestación de servicios legalizado ante esta misma entidad etc. Todo esto para concluir que en tratándose de exportaciones las empresas no pueden operar de hecho, sino que para que se les califique como tales deben cumplir con las formalidades que exigen las normas y entidades que regulan tal actividad.

Una vez se legalice la actividad de exportación, el agente que la ejecuta, podrá deducir de la totalidad de ingresos ordinarios y extraordinarios del bimestre, los provenientes del ejercicio de esta actividad. En un nivel empresarial existen diversas razones que explican por qué las exportaciones son siempre positivas:

Permiten diversificar riesgos frente a mercados internos inestables y amortiguar los efectos de problemas macroeconómicos; promueven la operación con economías a escala, de tal forma que se aprovechen mejor las instalaciones existentes y se tenga un nivel de producción que implique menores costos unitarios; son una fuente de crecimiento y consolidación de cualquier empresa si es que los mercados internos son extremadamente competitivos; posibilitan obtener precios más rentables debido a la mayor apreciación del producto y de los ingresos de la población en los mercados a los cuales se exporta; alargan el ciclo de vida de un producto; mejoran la programación de la producción; permiten equilibrarse respecto a la entrada de nuevos competidores en el mercado interno y mejoran la imagen en relación con proveedores, bancos y clientes.

El nuevo panorama universal provoca que los distintos Estados adopten medidas que incentiven la exportación, no solo la clásica exportación de bienes, sino de aquellos servicios y tecnologías que van encontrando nuevos campos de acción e importantes escenarios de competitividad. Dentro de esta tarea, se convierte en requisito importante la decidida participación de todos los sectores de la economía, tanto públicos como privados, entre ellos, los gobiernos locales, quienes deben introducir mecanismos que faciliten su implementación y que adicionalmente generen mayor crecimiento para la ciudad, crecimiento reflejado en mayores y mejores fuentes de empleo, capacitación permanente que garantice la profesionalización y competitividad de su gente y con ellos, en suma, el crecimiento de la economía local que a la postre redundará en mayores ingresos tributarios y mayor cobertura de las necesidades básicas de la ciudad y de sus habitantes. Los incentivos a las Exportaciones buscan las condiciones de competencia equilibradas que garanticen la penetración del producto nacional en los escenarios externos.

En este orden de ideas y teniendo en cuenta que para los exportadores se encuentran ya contemplados beneficios tributarios en aras de obtener crecimientos del mercado y condiciones económicas para el país, es importante adoptar algunos estímulos que hagan que los ojos de las empresas nacientes y de la inversión extranjera se vuelquen hacia el Distrito Capital, de tal suerte que a su amparo el gobierno distrital logre cubrir necesidades evidenciadas en nuestra sociedad, como es el caso del empleo y en esta medida el Gobierno Distrital, dentro de sus facultades de administración podrá direccionar planes de inversión tendientes a establecer mecanismos que permitan obtener resultados positivos en esta materia.

La inversión que en esta materia pretende implementar el Distrito Capital está diseñada para un término de cuatro (4) años, a partir de 2012 y sus recursos provienen del ingreso tributario, por lo que si bien, el incentivo de otorgar a favor de las empresas que pongan en marcha operaciones nuevas de BPO o ITO en subsectores de valor agregado, no es tributario, el monto a éstas reconocido proviene de los ingresos tributarios de la ciudad.

Pretende el Distrito capital con esta medida, que a la par de obtener inversión extranjera, sus ciudadanos se vean favorecidos, en cuanto a empleo y educación y por lo tanto la medida persigue que mediante reglamento se señalen las condiciones mínimas del empleo que generará a su vez un reconocimiento empresarial por la capacitación a los empleados impartida. Bajo estos supuestos, la administración distrital podrá establecer reglas que permitan garantizar que un porcentaje representativo de los egresados de las Universidades Pública encuentren mayores oportunidades de empleo y tratándose de empleos menos cualificados, la oportunidad se materialice en los egresados de colegios distritales; por otra parte la medida permitirá que adicionalmente el empleo recaiga en un importante porcentaje, en habitantes de Bogotá.

**Propósito:** generar inversión, empleo y capacitación en el sector de servicios *offshore de valor agregado*

**Empresas que pueden acceder al incentivo:** empresas que pongan en marcha operaciones nuevas de BPO o ITO en subsectores de valor agregado tales como finanzas, contabilidad, recursos humanos, diseño, ingeniería y programación, donde por lo menos el 90% de los empleados atiendan clientes en el exterior

**Requisitos que deben cumplir las empresas para acceder el incentivo:**

\* Generar nuevos puestos de trabajo directos en las operaciones nuevas descritas anteriormente, empleos de los que participen residentes de Bogotá y en los que incluso puedan señalarse criterios académicos base, de tal suerte que la ciudad propenda por impulsar el empleo de los estudiantes de sus universidades públicas.

\* Comprometerse a mantener estos puestos de trabajo por un término mínimo que la ciudad considere prudente para el retorno de su inversión.

\* Realizar capacitaciones a los empleados nuevos que lleven a certificados; estas capacitaciones se pueden hacer internamente o con terceros

**Monto del incentivo por empresa:** Ochenta por ciento (80%) del valor de la inversión en capacitación por cada empleado nuevo capacitado. En ningún caso el valor del incentivo sobrepasará los 4,8 SMMLV por empleado nuevo capacitado.

### **3.1.11. Incentivos para los contribuyentes del impuesto de industria y comercio**

El segundo incentivo que deviene de esta medida, es eminentemente tributario y en tal medida, de conformidad con las competencias establecidas en el numeral 3 artículo 12 del Decreto ley 1421 de 1993, el Concejo de Bogotá cuenta con precisas competencias para establecer incentivos tributarios a los contribuyentes del impuesto de Industria y Comercio que adquieran certificados de inversión en capacitación en el sector de servicios offshore de valor agregado dirigidos a la exportación a que hace referencia el presente Acuerdo.

Una vez otorgado el incentivo para atraer la inversión y contribuir con ello a la generación del empleo y acceso a la capacitación especializada de los habitantes de la ciudad, es importante diseñar un mecanismo económico que permita que ese reconocimiento a los empresarios, que representa en la práctica el reembolso de un porcentaje de su inversión, materializada en programas de capacitación, pueda volverse líquido, lo cual se obtiene a través de la posibilidad de poder reconocer el incentivo mediante títulos negociables, títulos que adicionalmente tendrán una finalidad tributaria y es ser utilizados como descuento para su adquirente. Por definición, el descuento tributario resta directamente del impuesto y por ello formará parte de la

determinación de la carga tributaria del contribuyente que de ellos haga uso, susceptible a los procesos de fiscalización y control ordinarios a cargo de la administración tributaria distrital.

Solamente al ser adquiridas por un responsable del impuesto de industria y comercio, el Distrito Capital hará efectiva la inversión mediante el reconocimiento, al permitir que el valor nominal de tal título sea tratado como descuento tributario por el responsable y es aquí donde resulta prioritario, desde el punto de vista del responsable del ICA, proporcionarle un incentivo que convierta en atractiva la negociación de estos títulos y es la posibilidad de permitir que el descuento sea efectivo por el ciento diez por ciento (110%) del valor nominal del título, sin que en ningún caso el uso del título pueda generar saldos a favor del contribuyente y sin que pueda ser objeto de fraccionamientos para ser utilizado en períodos subsiguientes. Desde el punto de vista del contribuyente de industria y comercio, será visto igualmente, como una inversión, la cual solamente podrá ser utilizada para efectos tributarios en el Distrito capital y redimible en el término máximo de un año desde la fecha de la expedición del certificado.

La deducción y con ello el beneficio tributario propuesto tendrá una limitación en el tiempo de cuatro (4) años.

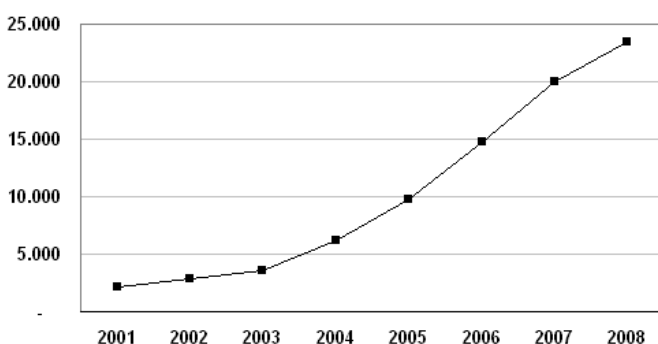
La forma como serán expedidos los títulos, mecanismos de control, redención e imputación, serán desarrollados de manera reglamentaria.

### 3.1.12. Impacto Económico

Para proyectar el posible crecimiento de la industria de servicios *offshore* existe un excelente referente. Durante los últimos años, Costa Rica, un país con un nivel de desarrollo similar al de Bogotá, implementó agresivos incentivos para atraer esta industria. Los incentivos adoptados incluyeron Zonas Francas con una deducción total de los impuestos de renta, capital, importación en materias primas, componentes y bienes de capital; de exportación, ventas locales y consumos específicos e impuestos sobre repatriación.

Durante el periodo 2001-2008 el número de personas empleadas por la industria de servicios *offshore* en Costa Rica creció a una tasa compuesta anual de 40%, pasando de 2,200 a 23,000 personas.

**Gráfico 16. Empleo en servicios *offshore* en Costa Rica 2001-08**

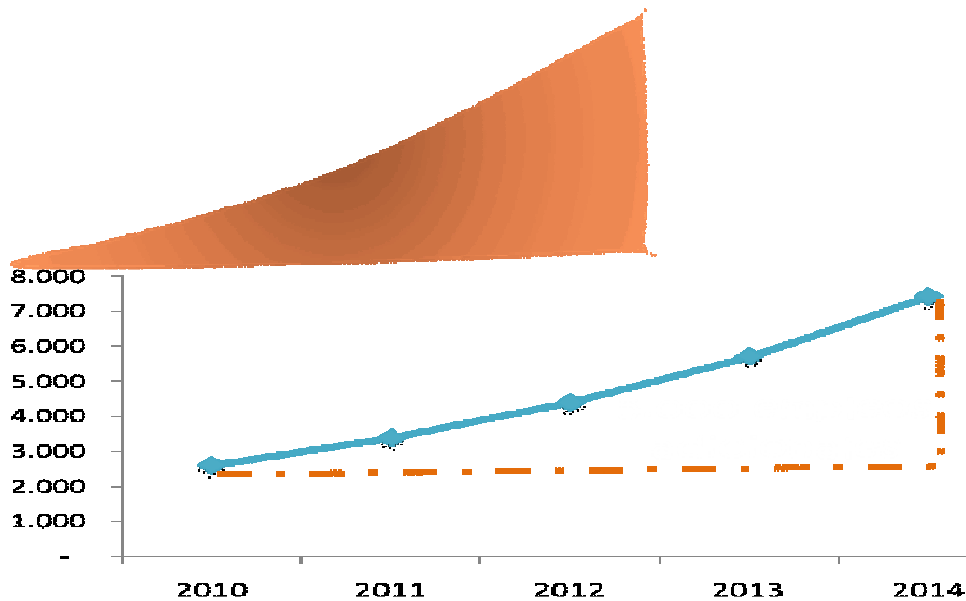


Fuente: CINDE

Vale la pena anotar que aunque Colombia recientemente creó una legislación sobre Zonas Francas Uniempresariales, éste incentivo no aplica en la práctica para operaciones de BPO ni de ITO, ya que estas empresas no alcanzan a cubrir los montos de inversión y de generación de empleo requeridos dentro del régimen.

**Gráfico 17. Proyección de empleo en servicios *offshore* avanzados en Bogotá**





Fuente: cálculos propios

Según un estudio reciente, Bogotá tiene aproximadamente 2.600 empleos en funciones de valor agregado de BPO y ITO *offshore*. Teniendo en cuenta lo anterior y aplicando una cifra de crecimiento compuesta anual del 30%, un poco más conservadora que la de Costa Rica, se podrían generar unos 5.000 empleos adicionales en los próximos cuatro años.

La cifra anual de 1250 empleos aproximadamente es consistente con el número y tipo de oportunidades que ha atendido IB en los últimos dos años. Estas inversiones potenciales representaron aproximadamente 5.440 empleos para el sector de BPO y IT: de este total

- \* 600 empleos se generaron
- \* 2.000 empleos se perdieron por falta de incentivos
- \* 2.440 empleos están en espera

### 3.1.13. Impacto fiscal

Desde el punto fiscal exclusivamente, el impacto máximo previsto asciende aproximadamente a \$12.360 millones<sup>17</sup> en los próximos cuatro años (503.462 UVT), término propuesto para la existencia de la medida. De ellos, \$3.090 millones (125.840 UVT) para el año 2012.

#### **Incentivos a las inversiones y donaciones destinadas a la investigación científica y tecnológica.**

La Ciencia, la Tecnología y la Innovación son los motores del desarrollo económico y social de un país en el mundo moderno. Los países se dividen entre los que son dueños de un saber particular y los que no poseen esta característica. La gestión del conocimiento es trascendental para ofrecer igualdad de oportunidades, estimular el desarrollo de talentos, aprovechar los recursos disponibles, darles valor agregado y articular la economía, dentro de los procesos del mercado global y la competitividad<sup>18</sup>

Las investigaciones en ciencia y tecnología constituye uno de los bastiones fundamentales de la cultura en nuestro país, de allí que tanto la nación como los entes territoriales estemos llamados a coadyuvar en el establecimiento de todas aquellas medidas que se constituyan como mecanismos de colaboración acordes con el deber del Estado consagrado en el artículo 70 de la Carta, "de promover y fomentar el acceso a la cultura a todos los colombianos en

igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional.

Tal como se planteó en el proyecto de ley que culminó con la adopción de la Ley 1286 de 2009, "Por la cual se modifica la ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en departamento administrativo, se fortalece el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones", los ejemplos internacionales de países en desarrollo que han logrado hacer la migración de sus estructuras productivas hacia la sofisticación tecnológica, la generación de valor agregado basado en el conocimiento y la construcción de capital y capacidades endógenas, evidencian que estos procesos de desarrollo virtuosos solamente son posibles gracias a la toma de decisiones estratégicas de sus gobiernos y de la coherencia entre dichas decisiones y las políticas y estructuras legales que las hacen posibles. Es por ello, que si bien los aportes iniciales deben provenir mayoritariamente del sector público, la inversión del sector privado (nacional e internacional) debe ser atraída por las condiciones que el Estado brinde para ello. En otras palabras, la responsabilidad del Estado no solamente está dada en términos de inversiones más significativas sino en brindar el contexto propicio para que exista inversión extranjera y el desarrollo se genere a partir de incentivos, estímulos y políticas coherentes con los objetivos estratégicos del país.

Existen suficientes motivos para que los contribuyentes que inviertan y/o realicen donaciones destinadas a la investigación científica y tecnológica, tengan derecho a obtener beneficios de carácter tributario por parte del Distrito Capital, los cuales pueden resumirse de la siguiente manera:

\* Bogotá D. C. siempre se ha distinguido, tanto a nivel nacional como latinoamericano, por ser una ciudad pionera en lo relacionado con el desarrollo cultural e intelectual de la sociedad.

\* Los avances científicos y tecnológicos, a nivel mundial, han alcanzado en los últimos años sorprendentes progresos, y resulta imperioso que el Gobierno Distrital propenda porque, a través de las universidades públicas y privadas, los estudiantes de hoy y líderes del mañana, cuenten con la posibilidad de hacerse partícipes de tales avances.

\* En el cada vez más competido mercado internacional, el grado de educación de una comunidad constituye un factor determinante para su desarrollo económico y social, y la ciencia y la tecnología son pilares vitales de la educación.

\* La mejor apuesta para un país en vía de desarrollo es promover la inversión en investigaciones científicas y tecnológicas, ya que de ellas derivarán mejoras sustanciales en aspectos tan importantes como la paz, el empleo, el bienestar social, la equidad, la productividad y la competitividad.

\* Para el cumplimiento de tales objetivos, se hace necesario que el Estado, el sector privado y la sociedad civil participen activamente en la consigna de lograr que las instituciones de educación superior cuenten con los recursos físicos y humanos necesarios para el desarrollo de programas de investigación, ciencia y tecnología.

\* Las experiencias que han dejado normas tributarias nacionales que incentivaron, en su momento, programas de investigación en innovaciones científicas y tecnológicas, como es el caso del artículo 14 de la ley 633 de 2000, que sustituyó el artículo 249 del Estatuto Tributario, posteriormente derogado, el cual establecía un descuento en el impuesto sobre la renta por donaciones efectuadas a instituciones de educación superior, han sido bastante positivas, como lo demuestra el notorio fortalecimiento de tales instituciones.

Entonces, dado que Bogotá se ha mantenido en el tiempo como uno de los principales motores económicos del país, aportando cerca del 25% del total del Producto Interno Bruto anual, se hace necesario promover sector estratégicos que permitan un mayor crecimiento económico y social de la ciudad.

En este sentido, el Gobierno Nacional considera actualmente que uno de los principales mecanismos de desarrollo de largo plazo es la inversión en innovación, para tal fin se están

estudiando medidas tales como la destinación del 10% de las regalías para la ciencia y tecnología y la posibilidad para que las mipymes deduzcan de su renta 125% del valor invertido en proyectos de innovación.

Así, existen suficientes motivos para que los contribuyentes que inviertan y/o realicen donaciones destinadas a la investigación científica y tecnológica, tengan derecho a obtener beneficios de carácter tributario por parte del Distrito Capital.

### **Incentivo a la creación de nuevos Centros de Convenciones en la ciudad**

Dentro de paquete de medidas que actualmente presenta la Administración Distrital para incentivar sectores que, en el mediano y largo plazo, se vislumbran como importantes aportes en el crecimiento de la ciudad; siguiendo las tendencias de otras capitales latinoamericanas; se considera que la apertura de nuevos Centros de Convenciones permitirá a Bogotá consolidarse como destino principal en el subsector de turismo de negocios, unido con otras medidas importantes como el mejoramiento del transporte de servicio público, el crecimiento de servicios de hospedaje y la seguridad en los alrededores de los centros turísticos de la ciudad.

Con la desaparición del mayor centro de convenciones de la ciudad "Gonzalo Jiménez de Quesada" la Administración Distrital considera que son valiosas las iniciativas público-privadas que soporten el cambio hacia una ciudad con mayores estímulos para ser escogidas por empresas, no solo nacionales, para celebrar sus encuentros corporativos; con las ventajas relacionadas con el incremento del gasto de los turistas, afianzado por su posición socioeconómica.

El documento Conpes 3640, da lineamientos de política para el desarrollo del turismo de convenciones y congresos, que constituye aproximadamente el 20% de las llegadas internacionales y se caracteriza por ritmos de crecimiento sostenido, manifestando una alta rentabilidad y una contribución al desarrollo de otros sectores relacionados.

Es de anotar que según informe estadístico del ICCA – 2009 en el cual se elabora un ranking de ciudades, donde se realizaron los eventos referidos al turismo corporativo se determinó que en el año 2009 se realizaron 8294 eventos, encontrándose Bogotá en el puesto 79 por debajo de ciudades como Buenos Aires, Sao Paulo, Rio de Janeiro y Santiago de Chile.

Dentro de los conceptos contenidos en el Plan de Desarrollo, Acuerdo 308 de 2008, resulta clara la necesidad de generar e impulsar a la ciudad como una excelente opción para adelantar turismo corporativo, apuntando al liderazgo de la ciudad en el año 2015, convirtiendo Bogotá en uno de los 10 destinos en captación de eventos en América Latina.

Ante tal situación y necesidad de catapultar a la Ciudad como destino de turismo corporativo, el Concejo de Bogotá no puede ser ajeno a los factores sociales y macroeconómicos que pueden ser orientados mediante el manejo de los tributos como herramientas de la economía.

Por esta razón se incluye un artículo, concediendo exenciones de los impuestos predial unificado y delineación urbana, de conformidad con las normas fiscales vigentes. Estos incentivos permiten que los esfuerzos público – privados sean posibles pero también es importante mencionar que si la ciudad se constituye en uno de los destinos de turismo corporativo con mayor proyección en América Latina los efectos económicos de generación de empleo, mayores niveles de ventas y posicionamiento de la imagen de la ciudad podrían sobrepasar el costo de las exenciones propuestas.

En general, la construcción del centro de convenciones puede generar beneficios para la ciudad por varias vías, los cuales se traducen en ingresos tributarios adicionales.

Por un lado, con el centro de convenciones Bogotá podrá atraer muchos más eventos de nivel internacional. Se espera pasar de doce eventos al año a cuarenta y cuatro, lo que implica que el número de turistas internacionales de negocios se incrementará. Los turistas de negocios gastan en promedio tres veces más que un turista común, por lo que el tipo de visitantes que atraerá el centro de convenciones traerá más beneficios para la ciudad. Suponiendo que la

ciudad alcanzará gradualmente los cuarenta y cuatro eventos anuales, con una ocupación del centro de convenciones del 60%, y que la estadía promedio de un asistente a un evento en el centro de convenciones es de tres días, con un gasto promedio de US\$ 490 diarios<sup>19</sup>, el recaudo de ICA generado por los turistas que vendrán a los eventos en el centro de convenciones sería en promedio \$1.550 millones anuales entre 2014 y 2018, lo que en valor presente neto (VPN) equivale a alrededor de \$4.600 millones.

Hoy en día, el lote donde se construiría el centro de convenciones paga un impuesto predial de \$380 millones anuales y se espera que con la construcción el impuesto a pagar alcance alrededor de \$1.450 millones. Con la exención, estos \$1.450 millones se dejarían de recibir por un periodo de 5 años, al igual que el impuesto de delineación urbana, el cual se estima en \$5.200 millones. El valor presente neto de los ingresos que el Distrito dejaría de percibir por concepto de predial y delineación urbana es alrededor de \$9.000 millones.

De otra parte, la construcción del centro de convenciones, y en general la creación del anillo de innovación del cual éste hace parte, continuará impulsando la dinámica del mercado inmobiliario de esta zona de la ciudad, lo cual se puede traducir en un mayor recaudo por impuesto predial y por plusvalía, en la medida que también haya cambios en la norma urbana.

Las estimaciones de los efectos en el predial partieron de considerar un área de intervención del proyecto Innobo del orden de 860 mil metros cuadrados de construcción, de los cuales el 30% corresponderá a viviendas, el 4% a comercio, 18% a industrias creativas, 10% a centro de eventos, entre otros: como se ve en el siguiente cuadro.

**Cuadro 19. Programación por fases área de intervención de Innobo**

Uso	Área construcción fase 1, entre 0 y 5 años (mt2)	Área construcción fase 1, entre 5 y 10 años (mt2)	total intervención innobo
Comercio	34,612	-	34,612
vivienda	78,295	182,689	260,984
ALTEC	77,222	-	77,222
Museo de la construcción	-	44,370	44,370
Hotel	44,400	-	44,400
Oficinas	20,490	20,490	40,980
Centro de negocios	11,892	-	11,892
Centro de eventos	87,318	-	87,318
Industrias creativas	-	151,870	151,870
Equipamientos de escala metropolitana	-	52,818	52,818
Equipamientos de escala zonal	-	10,072	10,072
Altec parque tecnológico	-	43,241	43,241
<b>Total área (mts2)</b>	<b>354,229</b>	<b>505,550</b>	<b>859,779</b>

Fuente: proyecto Innobo

El número de predios de la zona de Ciudad Salitre asciende a más de 38.000 predios, de los cuales el 52% son residenciales, 39,2% con depósitos y/o parqueaderos y 7,6% comerciales (Cuadro 2).

Las estimaciones efectuadas tienen en cuenta tanto el impuesto predial que potencialmente se percibirá por la renovación del área de intervención del proyecto Innobo como por un efecto de valorización en la zona de Ciudad Salitre.

Para las áreas de renovación en la zona de intervención del proyecto se utilizaron los valores por metro cuadrado construido, tanto para predios de propiedad horizontal como los no PH, estimados a partir de la base catastral de 2011, en los diferentes destinos en la zona de Ciudad Salitre.

Se supuso adicionalmente que los predios de la zona de Ciudad Salitre tendrán una valorización de 1% en términos reales como resultado de la renovación urbana derivada del proyecto Innobo.

El incremento del impuesto predial derivado de la renovación de la zona de intervención y de Ciudad Salitre ascendería en promedio a \$1.120 millones anuales entre 2012 y 2018, lo que en valor presente neto equivale a alrededor de \$4.900 millones.

De esta manera, lo que la ciudad puede ganar por mayor recaudo de ICA y predial (\$9.500 millones en VPN) supera el costo fiscal de las exenciones.

**Cuadro 20. Número de predios zona Ciudad Salitre**

Destinos	Número de predios
Sin destino	68
Residencial	20,068
Comercial	2,937
Financieros	28
Industriales	5
Depósitos y parqueaderos	15,120
Dotacionales	179
Lotes	153
No urbanizables	11
<b>total</b>	<b>38,569</b>

Nota: La zona determinada corresponde a los predios entre la Cra. 50 y la Av. Boyacá y entre la Avenida Calle 26 y la Avenida del Ferrocarril. No incluye los predios del terminal de transporte. Fuente: base catastral 2011, UAECD

**Incentivo a los vehículos movidos por energía eléctrica y de motorización híbrida-eléctrica**

En el año 2010, se habían registrado ventas de más de 228 mil vehículos nuevos en el país. De este total más de 137 mil vehículos fueron matriculados en la ciudad de Bogotá.

La movilidad en la ciudad registra que a diario se recorren más de 290 millones de kilómetros, los cuales, en su totalidad, presentan motores de combustión interna que funcionan con combustibles fósiles.

El uso de combustibles fósiles en combustión interna genera MP10, MP2.5, NOx, SOx, COV, HC, los cuales generan deterioro de la calidad del aire en las ciudades. En Bogotá, aproximadamente el 65% de las emisiones contaminantes provienen de fuentes móviles.

Asociado a la deteriorada calidad del aire en Bogotá, se estima que para el periodo 2010-2020 se producirán 27.500 hospitalizaciones, 75.000 atenciones en salas ERA y unos 5.500 casos en unidades de cuidados intensivos y unas 1.500 muertes. Lo anterior representará para la ciudad unos 16 billones de pesos, es decir, más de 1,3 veces el presupuesto de Bogotá para el año 2011 y casi 9 veces el costo del plan decenal de descontaminación del distrito.

Adicionalmente, el uso de combustibles fósiles en el sector transporte generó el 40% de las emisiones totales de CO2 producidas en el país en el año 2009. Se estima que para Bogotá las emisiones de CO2 en el año 2011 serán cercanas a las 4,9 millones de toneladas, de las cuales el 68% serán emitidas por los vehículos particulares.

Por su parte, la generación de energía eléctrica en el país obedece a una matriz que normalmente se encuentra entre el 67% de generación en hidroeléctrica y 33% de otras formas. Bogotá aporta a la generación de electricidad con la planta hidroeléctrica de Santana. Esta estructura le permite a Colombia tener un factor de emisiones de gases con efecto invernadero de 0,2849kg de CO2 equivalente por kWh.

En materia de vehículos eléctricos la tendencia es a la producción de buses automóbiles cero emisiones, donde los buses híbridos son la opción intermedia más importante en el camino hacia la cero emisión, con los cuales se logran reducir consumos de combustible por encima de un 20% del equivalente diesel. Adicionalmente, los costos de mantenimiento se reducen por diferentes razones, entre otras, por la reducción en el kilometraje trabajado por los motores de combustión logrado por el trabajo del motor eléctrico.

Los vehículos eléctricos pueden costar entre 25 y 100% más que los vehículos convencionales porque el mercado aún es incipiente, la tecnología de baterías está en pleno desarrollo y los costos de las actuales son altos por razones tecnológicas. A pesar de lo anterior, están calculados ahorros frente al costo de combustible de cerca del 25% anual, gracias al costo de la electricidad y a la eficiencia motriz de este tipo de vehículos.

Vale la pena resaltar que mientras un motor de combustible tiene eficiencias, en el mejor de los casos de un 30% en gasolina y un 45% en diesel, a nivel del mar, la de un motor eléctrico es mayor de un 90% en cualquier condición.

Todo lo anterior hace que el vehículo eléctrico sea una opción limpia para la movilidad en la ciudad, razón por la cual es pertinente poner en marcha un Plan de Movilidad Eléctrica en Bogotá, como parte de las estrategias de descontaminación, de reducción de problemas de salud para los bogotanos, incremento en eficiencia energética y reducción de emisiones de gases con efecto invernadero.

Se han hecho algunas proyecciones conservadoras sobre lo que podría ser una transformación inicial de la flota vehicular a vehículos eléctricos, suficiente para estimular el desarrollo del mercado de esta tecnología, minimizar la tendencia hacia un segundo carro, impulsar la chatarrización de vehículos obsoletos y estimular la generación de numerosos impactos ambientales positivos para la salud de los bogotanos: eliminación total de contaminantes atmosféricos derivados de la combustión energéticos fósiles, eliminación del ruido de los motores, elevación de la reciclabilidad de todas las partes automotrices, eliminación de la producción de residuos peligrosos (aceites lubricantes y todos los elementos asociados), eliminación de otros residuos relacionados con mantenimiento de vehículos convencionales y,

lo más importante, reducción de los costos para la salud de los ciudadanos, minimizando muertes infantiles y de personas en edad avanzada.

Para lograr lo anterior es esencial implantar un conjunto de incentivos para estimular la entrada de buses híbridos, eléctricos y vehículos de carga liviana o de pasajeros con cero emisiones. Los estímulos son el objeto del presente acuerdo.

A efectos de analizar los impactos fiscales y los beneficios económicos, se realizó una proyección de lo que sería la posible entrada de vehículos eléctricos asociada a los incentivos que se adoptan mediante este acuerdo, con base en los datos estimados y los efectos de las reducciones de CO2 los costos y los beneficios se presentan a continuación:

**Cuadro 21. Proyección de vehículos eléctricos que entrarían a la ciudad**

	2011	2012	2013	2014	2015
Carros 5pax	22	50	83	123	172
Buses tradicionales	58	30	60	90	120
Taxis	38	83	137	200	275
Buses articulados	15	2	24	8	12
Vehículos utilitarios	64	140	227	329	447
Buses híbridos	72	32	84	98	132
<b>Total</b>	<b>268</b>	<b>337</b>	<b>615</b>	<b>848</b>	<b>1.158</b>

Fuente: Secretaria de Movilidad

**Cuadro 22. Estimación de reducciones de emisiones por vehículos eléctricos y buses híbridos nuevos en Bogotá (toneladas de CO2)**

	2011	2012	2013	2014	2015
Carros 5pax combus.	49	109	176	255	349
Carros 5pax electr.	9	21	35	53	74
<b>Carros 5pax (combus. - electr)</b>	<b>40</b>	<b>87</b>	<b>141</b>	<b>203</b>	<b>275</b>
Buses tradicionales combus.	3.033	1.695	3.341	4.940	6.495
Buses tradicionales electr	2.261	1.282	2.564	3.846	5.128
<b>Buses trad. (combus. - electr)</b>	<b>772</b>	<b>413</b>	<b>777</b>	<b>1.094</b>	<b>1.367</b>
Taxis de combus.	531	1.131	1.819	2.594	3.485
Taxis de eléctricos	132	287	474	692	952
<b>Taxis (combus. - electr)</b>	<b>400</b>	<b>844</b>	<b>1.345</b>	<b>1.902</b>	<b>2.533</b>
Articulados de combus.	1.723	234	2.695	886	1.294
Articulados eléctricos	1.332	186	2.187	736	1.101
<b>Articulados (combus. - elec)</b>	<b>391</b>	<b>49</b>	<b>508</b>	<b>150</b>	<b>194</b>
<b>Híbridos (reducciones)</b>	<b>997</b>	<b>418</b>	<b>1.199</b>	<b>1.291</b>	<b>1.744</b>
<b>Total reducciones en toneladas de CO2e/año</b>	<b>2.600</b>	<b>1.811</b>	<b>3.970</b>	<b>4.639</b>	<b>6.114</b>

Acumulada	2.600	4.410	8.380	13.019	19.133
-----------	-------	-------	-------	--------	--------

Impactos económicos por la generación de incentivos al uso de vehículos eléctricos

La proyección de ingresos dejados de percibir por el Distrito, se estima para cinco años en algo más de \$4 mil millones mientras los beneficios por diversas razones ambientales suman caso \$6 mil millones, de lo cual se concluye que los beneficios acumulados superan con creces los costos para la ciudad en más de \$1.800 millones (a precios corrientes). En el siguiente cuadro se aprecian las cifras:

**Cuadro 23. Balance Costo/Beneficio para la ciudad (millones de \$ Corrientes)**

	2011	2012	2013	2014	2015	Total	
<b>COSTOS</b>							
Matricula	42	52	96	133	183	<b>Total Millones \$ constantes de 2011</b>	
Impuesto Unificado	141	120	251	252	308		
Semaforización	7	11	20	28	38		
Sobretasa gasolina y diesel	238	261	511	646	870		
<b>Total costos</b>	<b>430</b>	<b>444</b>	<b>878</b>	<b>1.059</b>	<b>1.399</b>		<b>4.208</b>
<b>BENEFICIOS</b>							
Ahorros en salud por reducción de PM y otros	62	62	61	60	58	<b>Total</b>	
Ahorro por ruido dejado de emitir	27	11	21	28	38		
Reducción de emisiones de CO2	54	37	82	96	126		
Ahorro por residuos dejados de producir y disponer	292	638	1.036	1.543	1.759		
<b>Total</b>	<b>434</b>	<b>749</b>	<b>1.199</b>	<b>1.726</b>	<b>1.981</b>		<b>6.089</b>
<b>Balance (beneficios - costos)</b>	<b>4</b>	<b>304</b>	<b>321</b>	<b>669</b>	<b>583</b>		<b>1.881</b>

Fuente: Secretaría de Movilidad

El balance costo/beneficio positivo es evidente y muy alto para la ciudad, justificando claramente la adopción temporal de los incentivos propuestos, independientemente del número final de vehículos que entren al sistema, ya que queda demostrado que los beneficios sociales, ambientales y económicos serán crecientes en la medida que el número de vehículos se incremente.

No obstante lo anterior, las previsiones tecnológicas indican que en cinco años los costos de los sistemas eléctricos, particularmente baterías y sistema de recarga, serán significativamente más bajos que los actuales, razón por la cual los incentivos deberán de dejar de ser necesarios y el mercado será el encargado de ayudar a optimizar los precios.

Igualmente se prevé que en el curso de los próximos años se desarrollen varios negocios alrededor de las tecnologías híbridas y eléctricas. Estos negocios incluyen principalmente el segundo uso de las baterías, usos que pueden incluir sistemas de respaldo para diferentes tipos de usuarios de energía eléctrica e incluso para sustitución de demanda energética en horas pico, almacenamiento para sistemas generadores de energía alternativa, entre varias aplicaciones posibles.

Por último mencionar que este tipo de estímulos, para la compra de vehículos de bajas emisiones, y entre ellos, el de menor emisión es decir el eléctrico, existen en muchos países.

Por ejemplo, actualmente, hay ya trece (13) estados en Norteamérica con estímulos tributarios, en forma de descuentos y de hecho, bonos en efectivo. El gobierno federal subvencionará el desarrollo de vehículos de bajas o cero emisiones y dará incentivos fiscales para fomentar la compra.

En España hay descuentos en matriculación e Impuesto para vehículos de bajas emisiones así como un plan para el retiro de vehículos de combustión interna. En Holanda y Dinamarca existen también ventajas tributarias específicas para vehículos eléctricos y en general, de bajas emisiones, al igual que en Suecia y en el Reino Unido.



Las ventajas tributarias son necesarias, porque esta tecnología en este momento es más costosa que la combustión interna, pero en el mediano plazo se deben ofrecer valores comparables, básicamente cuando las baterías alcancen mayor capacidad de carga y vida útil. En este sentido se considera viable estimular este cambio tecnológico para la ciudad.

### **IMPUESTO DE TELEFONOS. MAYOR SEGURIDAD JURÍDICA PARA LOS CONTRIBUYENTES Y PARA LA ADMINISTRACIÓN**

Con base en la autorización legal otorgada en el literal i) del artículo 1º. de la Ley 97 de 1913, la que fue estudiada en la sentencia 16544 de 2009, proferida por el H. Consejo de Estado, al resolver la demanda instaurada contra el Acuerdo 0627 de 2006, expedido por el Concejo de Manizales, en la que se advirtió que ésta constituye una autorización para que el Legislador cree un impuesto y que del mismo texto normativo se pueden establecer algunos elementos del tributo, tales como el sujeto activo y el hecho generador, a partir de los cuales los Municipios pueden fijar los demás elementos del tributo, se modifica el impuesto de teléfonos, con el fin de financiar al I.D.R.D., entidad que tiene la función de formular la política y ejecutar las acciones relacionadas con las actividades deportivas, recreativas, y de aprovechamiento del tiempo libre en procura de contribuir al mejoramiento físico y mental de los habitantes del Distrito Capital.

Se redefinen los sujetos pasivos, régimen tarifario y el sistema de recaudo, garantizando a los contribuyentes el derecho de defensa a través del recurso de reconsideración, el que procede contra la factura dentro de los dos meses siguientes a su expedición, conforme con lo señalado en el artículo 104 del Decreto Distrital 807 de 1993.

Atendiendo el principio de legalidad que debe regir los actos administrativos, se articula el cobro del impuesto con lo señalado por la ley 1341 de 2009 "Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las tecnologías de la información y las comunicaciones —TIC—, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones, por lo que se reviste al impuesto con criterio de razonabilidad en la aplicación de la norma a las condiciones actuales del servicio de telefonía. Por lo que se determinó que los prestadores de servicios de telecomunicaciones ofrecen planes de servicio a sus usuarios

Lo anterior de conformidad con lo señalado por el artículo 50 de la misma ley al mencionar que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deberán asegurar los precios basados en costos más una utilidad razonable.

Por lo anterior, se incluye la siguiente tabla de tarifaria en términos de UVTs, clasificadas por los planes que los prestadores del servicio ofrecen a sus suscriptores.

**Cuadro 24. Tarifas del Impuesto a Telefonos**

<b>Tipo se servicio telefónico</b>	<b>Tarifa</b>	<b>Valor mínimo UVT</b>	<b>Valor máximo UVT</b>
Plan hogar	3%	0.02	0.10
Plan diferente	5%	0.10	0.50

Hay que tener en cuenta también, que el artículo 1º de la Ley 1386 de 2010, permite, pese a la prohibición general de entregar a terceros la administración de los tributos, la recepción de las declaraciones así como el recaudo de impuestos y demás pagos originados en obligaciones tributarias podrá realizarse a través de las entidades autorizadas en los términos del Estatuto Tributario Nacional, sin perjuicio de la utilización de medios de pago no banca rizados.

#### **Principio de legalidad tributaria y aspectos legales del impuesto fondo al deporte<sup>20</sup>**

El principio de legalidad, como requisito para la creación de un tributo, comprende distintas funciones: (i) no es solamente fruto de la exigencia de representación popular, sino que, además, (ii) corresponde a la necesidad de garantizar un reducto mínimo de seguridad a los

ciudadanos frente a sus obligaciones, y (iii) representa la importancia de un diseño coherente en la política fiscal de un Estado.

La segunda característica del principio de legalidad consiste en la predeterminación del tributo, según el cual "una *lex* previa y cierta" debe señalar los elementos de la obligación fiscal (sujeto activo, ***sujeto pasivo***, hecho generador, base gravable y tarifa).

De esta manera, además de garantizar la representación popular, se brinda certeza a los contribuyentes sobre sus obligaciones de naturaleza fiscal (seguridad jurídica)<sup>21</sup>

Por último, la necesidad de diseñar y coordinar la política fiscal del Estado, encuentra en el principio de legalidad un sólido fundamento, especialmente en cuanto tiene que ver con las competencias que puede atribuirse a las entidades territoriales, siempre bajo un criterio de "unidad económica".

En cuanto a la representación, en todo caso será necesaria la intervención del órgano político por excelencia, el Congreso (art.150 num.11 y 12), aunque no siempre se agota en él la determinación del tributo, pues tanto las asambleas departamentales como los concejos municipales o distritales pueden acudir en forma concurrente, bajo ciertos condicionamientos. Así, el artículo 300-4 de la Constitución atribuye a las asambleas la tarea de "decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales", que también se asigna a los concejos municipales para los gastos locales (CP., art.313-4). Desde esta perspectiva, el principio de legalidad mantiene plena vigencia porque deberá mediar siempre la representación popular nacional, acompañada, en algunos casos, de la representación local<sup>22</sup>

Sobre la predeterminación o certeza existe una doble caracterización: de un lado, el principio es rígido porque exige a los cuerpos colegiados la determinación de los elementos del tributo, sin que esa facultad pueda atribuirse a una entidad administrativa (CP., art.338)<sup>23</sup>, pero, de otra parte, los postulados de descentralización y autonomía lo hacen flexible, pues no solamente la ley, sino también las ordenanzas y los acuerdos son los encargados de fijar dichos elementos. Entonces, "la predeterminación de los tributos y el principio de representación popular en esta materia tienen un objetivo democrático esencial, ya que fortalecen la seguridad jurídica y evitan los abusos impositivos de los gobernantes, puesto que el acto jurídico que impone la contribución debe establecer previamente, y con base en una discusión democrática, sus elementos esenciales para ser válido"<sup>24</sup>.

Obsérvese cómo en sentencia C-987 de 1999<sup>25</sup>, la Corte fue categórica en establecer el alcance del principio de legalidad tributaria, en los siguientes términos:

"En anteriores oportunidades, esta Corporación ha precisado el alcance del principio de legalidad tributaria, y ha señalado que éste comprende al menos tres aspectos<sup>26</sup>. De un lado, este principio incorpora lo que la doctrina ha denominado el principio de representación popular en materia tributaria, según el cual no puede haber impuesto sin representación de los eventuales afectados. Por ello la Constitución autoriza únicamente a las corporaciones de representación pluralista -como el Congreso, las asambleas y los concejos- a imponer las contribuciones fiscales y parafiscales (CP art. 338). De otro lado, la Carta consagra el principio de la predeterminación de los tributos, ya que fija los elementos mínimos que debe contener el acto jurídico que impone la contribución para poder ser válido, puesto que ordena que tal acto debe señalar los sujetos activo y pasivo de la obligación tributaria, así como los hechos, las bases gravables y las tarifas (CP art. 338). Y, finalmente, la Constitución autoriza a las entidades territoriales a establecer tributos y contribuciones, pero de conformidad con la Constitución y la ley. Esto muestra entonces que las entidades territoriales, dentro de su autonomía, pueden establecer contribuciones pero siempre y cuando respeten los marcos establecidos por la ley, puesto que Colombia es un país unitario, y por ende los departamentos y municipios no gozan de soberanía fiscal (CP arts. 287 y 338)".

Independientemente del reconocimiento de la citada libertad, resulta indiscutible que en un Estado Social de Derecho (C.P. art. 1º), sujeto a la separación de las funciones del poder público, en aras de garantizar la eficacia normativa del principio de interdicción de la

arbitrariedad, cada autoridad del Estado debe cumplir dichas funciones respetando los límites trazados por el ordenamiento constitucional (C.P. arts. 6, 113 y 122). Así las cosas, si bien al Congreso de la República le corresponde desarrollar la política económica y social del Estado, en particular en cuanto se refiere al señalamiento de la política impositiva, la misma debe tener lugar dentro de los parámetros establecidos en la Constitución.

Desde esta perspectiva, la Corte ha reconocido que al legislador en materia tributaria le asiste "una atribución genérica que incluye, desde luego, el ejercicio de todas aquellas competencias inherentes al objeto de la misma, tales como establecer las clases de tributos y sus características, precisar cuáles son los hechos gravables, contemplar las tarifas aplicables, señalar la fecha a partir de la cual principiarán a cobrarse y prever las formas de recaudo, los intereses y las sanciones correspondientes, entre otros aspectos"<sup>27</sup>.

De donde resulta que, a juicio de esta Corporación, acudiendo a lo previsto en los artículos 150-12, 338 y 363 de la Carta Política, no sólo le corresponde al Legislador determinar quiénes son los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los tributos, sino también a quiénes se debe cobrar dicho tributo y a quiénes no, precisando el método o sistema para adelantar su recaudo.

La validez y eficacia del poder autónomo de configuración política reconocido al legislador en materia tributaria por la Constitución Política, no puede entenderse como una atribución absoluta carente de límites o restricciones. El ejercicio de dicha potestad, en los términos expuestos varias veces por esta Corporación, se somete, por una parte, al acatamiento de los principios constitucionales de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad que se derivan del Texto Superior<sup>28</sup>, y por otra, al objeto o propósito que delimita su alcance, esto es, a la obligación de propender por la realización de los mandatos de equidad, eficiencia, irretroactividad y progresividad en los que se debe fundar el sistema tributario (C.P. art. 338 y 363)<sup>29</sup>.

Por consiguiente, en materia tributaria, la Corte ha sostenido que el Congreso de la República goza de una amplia discrecionalidad para el desarrollo de la política impositiva, siempre que la misma se aplique razonable y proporcionalmente, tanto para crear, aumentar, disminuir, modificar o suprimir los tributos, como para prever las formas de recaudo, los intereses y las sanciones correspondientes<sup>30</sup>. Al respecto, esta Corporación ha señalado:

"Según los artículos 150-12 y 338 Constitucionales, corresponde al legislador establecer los tributos y señalar en forma directa todos los aspectos fundamentales de la relación jurídica que con motivo de su imposición se establece entre el Estado y los sujetos pasivos del gravamen (hecho imponible, sujetos, base gravables, tarifas), e igualmente determinar la manera como se debe proceder al recaudo de dicha carga impositiva. Cabe anotar que si bien esta facultad de configuración es lo suficientemente amplia, debe sin embargo ejercerse en el marco de la Constitución, en especial dentro de límites de razonabilidad y proporcionalidad"<sup>31</sup>.

En la práctica fiscal resulta insuficiente la creación de un tributo sin la necesaria disposición de los elementos instrumentales para hacer efectivo su recaudo. Ello significa que el ejercicio de la potestad impositiva del legislador no se agota exclusivamente con la creación de tributos a través de normas jurídicas objetivas, sino que también comporta la posibilidad de establecer obligaciones formales en cabeza de los contribuyentes o responsables directos de su pago (v.gr. las declaraciones o retenciones) y de prever, así mismo, los procedimientos que permitan adelantar el cobro coercitivo del mismo, a fin de que la obligación tributaria se transforme de una mera exigencia legal en una realidad económica.

Recuérdese que el sistema tributario cumple un papel fundamental en la existencia misma del Estado, ya que es indudable que su establecimiento se convierte en un presupuesto esencial para obtener los recursos necesarios que permitan su mantenimiento, fortalecimiento y subsistencia<sup>32</sup>. Esta es la razón por la cual la potestad impositiva del Estado tiene como fundamento el deber de toda persona de tributar, que ha sido consagrado en el artículo 95-9 de la Carta Política<sup>33</sup>. A juicio de esta Corporación, se trata de un deber de importancia medular pues le permite al Estado tener acceso a los recursos necesarios para garantizar la efectividad de los derechos y, a su vez, para asegurar la racionalización de la economía, el mejoramiento

de la calidad de vida de los habitantes, y la redistribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo (C.P. art. 334).

Esta Corporación ha reconocido que los distintos instrumentos que adopta el legislador para hacer efectivo el recaudo de los tributos, apuntan a la realización del principio de eficiencia previsto en el artículo 363 de la Constitución Política.

Al respecto, en sentencia C-1714 de 2000<sup>34</sup>, la Corte determinó que el citado principio se manifiesta en dos vertientes, por una parte, en la eficiencia del tributo, que permite verificar el beneficio económico que se genera en los ingresos del Estado a partir de su exigibilidad, y por la otra, en la eficiencia del recaudo, que pretende medir la idoneidad de los medios utilizados para asegurar el cobro del tributo. En sus propias palabras, esta Corporación manifestó:

"Cuando se examina la eficiencia del sistema tributario se acude al principio constitucional consagrado por el artículo 363, del cual es viable deducir dos aplicaciones diferentes: la eficiencia del tributo y la eficiencia del recaudo. Ello quiere decir, que el examen del principio puede llevarse a acabo asumiéndolo como un elemento del tributo, o también, como un factor a tenerse en cuenta cuando se organizan los procesos de liquidación y recaudo del mismo. En el primer caso, el principio tiene un sentido eminentemente económico vinculado a la relación costo beneficio, de la cual se deduce la viabilidad o no de la creación o mantenimiento del tributo. Si esa relación de proporcionalidad entre el costo de administración del tributo y el beneficio final que se deduce de él es positiva, el tributo es eficiente, de lo contrario será ineficiente. Para ilustrar esta aplicación puede ponerse, a manera de ejemplo, lo que ocurrió con el impuesto del papel sellado, cuya administración resultó tan onerosa frente a los ingresos que venía generando, que el Estado se vio en la necesidad de suprimirlo. Dentro de esta perspectiva también se alude a la eficiencia del tributo para señalar los efectos que éste tiene sobre la asignación de los recursos en la economía".

Al margen de la modalidad de eficiencia que se pretenda obtener por parte del legislador, la doctrina constitucional ha sido enfática en sostener que los principios superiores de razonabilidad y proporcionalidad resultan en todo caso plenamente exigibles. Así, en cuanto a la *eficiencia del tributo*, en sentencia C-1114 de 2004<sup>35</sup>, la Corte Constitucional declaró inexecutable la reforma introducida al Estatuto Tributario, consistente en someter al régimen común del impuesto de I.V.A. a las personas que tuviesen un local u oficina dentro de un centro comercial de más de veinte (20) unidades independientes, pues a juicio de esta Corporación, si bien dicha medida implicaba como beneficio económico obtener una mayor cobertura de responsables y de contribuyentes<sup>36</sup>, la misma no se ajustaba a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, por cuanto no permitía en realidad medir la capacidad económica de los sujetos llamados a inscribirse en dicho régimen. (...)

"7.2. A juicio de la Corte, el contenido de la norma acusada no se aviene con el ordenamiento constitucional, porque para conseguir la eficiencia del recaudo del impuesto de timbre, que es un fin constitucional, el legislador compromete abiertamente el derecho de defensa de los contribuyentes, sin que tales restricciones guarden un grado de razonabilidad y proporcionalidad con el objetivo legal, de manera que éstas se justifiquen.// **No cabe duda de que resulta plausible y, más aun, necesario que el legislador consagre instrumentos formales que agilicen y faciliten los procesos de liquidación y recaudo de los tributos, porque esa clase de medidas apuntan a hacer efectiva la obligación de las personas y los ciudadanos de contribuir al financiamiento de los gastos del Estado (CP arts. 95, 363)**; sólo que ese motivo por sí solo no es suficiente para legitimar las restricciones que se impongan al derecho de defensa de los contribuyentes (otorgantes, giradores, aceptantes, emisores o suscriptores de documentos sujetos al impuesto), que es lo que entraña la medida en estudio cuanto prohíbe, así sea transitoriamente, que los documentos sujetos al gravamen sea admitidos o tenidos como prueba, si no ha sido cubierto el respectivo gravamen<sup>37</sup>.

La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo sobre este tributo había puntualizado que al no contener los elementos de la obligación tributaria no puede ser fundamento para que los municipios y distritos creen un impuesto similar. Tal indefinición de la norma, haría que directamente los municipios crearan el tributo, prácticamente sin ningún límite legal, lo cual resulta contrario a los artículos 338, 303 y 313 numerales 4° de la Constitución Política actual.

Mediante sentencia 16544 de 2009, el H. Consejo de Estado, al estudiar la demanda contra el Acuerdo 627 de 2006, expedido por el Concejo de Manizales, advirtió que el literal i) del artículo 1º. de la Ley 97 de 1913 constituye una autorización para que el legislador cree un impuesto y que del mismo texto normativo se pueden establecer algunos elementos del tributo, tales como el sujeto activo y el hecho generador, a partir de los cuales estas entidades territoriales pueden fijar los demás elementos del tributo.

La citada Corporación Judicial, a partir de este pronunciamiento, modifica su jurisprudencia respecto de la facultad de los concejos municipales para establecer, con base en la Ley 97 de 1913, los elementos del impuesto sobre teléfonos y de esta manera retoma los planteamientos generales expuestos por ella en la sentencia 9456 del 15 de octubre de 1999, por lo que la posición jurisprudencial *genera tranquilidad* frente a la existencia de bases legales sólidas para desarrollar el principio de autonomía territorial por parte de los distritos y municipios.

La anterior posición del Consejo de Estado debe entenderse, para el caso del Distrito Capital, sin perjuicio del proceso que se adelanta en relación con la aplicación de este tributo en Bogotá, pues debe recordarse que mediante sentencias 16865 de 2007 y 17019 **de 20 de febrero 2008**<sup>38</sup>, **Sección Cuarta**, al estudiar la demanda de nulidad y el pedido de suspensión provisional del Acuerdo 3 de 1967, negó la suspensión de la mencionada norma al considerar la Corporación Judicial que este acuerdo fue derogado expresamente por el Acuerdo 90 de 2003.

En efecto, habiéndose demandado el 2 de febrero de 2007, en acción de nulidad las normas locales que regulan el tributo (Acuerdos 3 de 1967, artículo 4 11 de 1988, art. 30 y 21 de 1997 , par. 1º, art.9º), con solicitud de suspensión provisional de las mismas, la cual fue negada el 8 de marzo de 2007 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca por no advertir violación ostensible de las disposiciones invocadas como infringidas y habiéndose concedido el recurso de apelación ante el Consejo de Estado, la Sala de la misma Corporación confirmó la decisión del Tribunal de Cundinamarca mediante fallo 25000-23-27-000-2007-00007-01 del 6 de diciembre de 2007 y número interno 16865; C. P. Dra. María Ines Ortiz Barbosa, con fundamento en lo que sigue:

*"...la sentencia de mayo 30 del 2007 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la que se anularon algunas de las normas demandadas en el presente proceso, esta Corporación precisa que la suspensión provisional es una medida cautelar que tiene por objeto que un acto que se presume ilegal o inconstitucional deje de producir que un*

*acto que se presume ilegal o inconstitucional deje de producir efectos para lo cual deben cumplirse los presupuestos previstos en el artículo 152 del C.C.A., es por ello que la Sala advierte que la medida no puede utilizarse, como lo pretende la actora, para el cumplimiento de una decisión judicial que no se encuentra en firme". (...)*

*"Ahora bien, de la revisión de vigencia de las anteriores normas la Sala encuentra que el mencionado Acuerdo 3 de 1967 fue derogado expresamente por el artículo 6º del Acuerdo 90 de junio 26 de 2003 "Por el cual se crea el Fondo Distrital de Fomento y Desarrollo del Deporte, así: (...)*

*De acuerdo con lo anterior, esta Corporación advierte que al ser derogado el Acuerdo 3 de 1967, sus normas y modificaciones que a éstas se introdujeron por los artículos 30 del Acuerdo 11 de 1988 y párrafos del artículo 9º del Acuerdo 21 de 1997, objeto de la presente demanda, **no están vigentes**, lo cual hace improcedente la suspensión provisional solicitada toda vez que el objeto de esta medida es precisamente **suspender los efectos de un acto que resulta manifiestamente contrario al ordenamiento jurídico superior** (art. 238 C.P. y 125 C.C.A).*

Es importante precisar que el mencionado pronunciamiento se encuentra pendiente de ser resuelto en segunda instancia por el H. Consejo de Estado al haber sido apelada la decisión del Tribunal que declaró la nulidad de las normas demandadas.<sup>39</sup>

## Sistema de retención del impuesto

En ejercicio de la facultad contemplada por el numeral 3 del artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993, en cabeza del Concejo de la Ciudad de establecer sistemas de retención con el fin de garantizar el efectivo recaudo de aquéllos, la normativa propuesta señala a las empresas de servicio telefónico como agentes de retención del impuesto, garantizando de esta manera el principio de eficiencia tributaria contemplado en el artículo 363 de la Carta Política, que debe caracterizar los tributos, sean estos nacionales o locales.

El principio de eficiencia se refleja tanto en el diseño de los impuestos por el legislador, como en su recaudo por la administración. En efecto, en cuanto al diseño de las normas tributarias, el artículo 363 Superior –según el cual “[e]l sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad”– tiene aplicación, por lo menos, a (i) la función del legislador de “establecer contribuciones fiscales” (núm. 12 del art. 150 de la C.P.); y (ii) a la disposición constitucional según la cual “[l]a ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”. En cuanto al recaudo, el artículo 363 Superior abarca, al menos, (i) la responsabilidad del Presidente de la República de “velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos” (núm. 20 del art. 189 de la C.P.); y (ii) la de los gobernadores de “velar por la exacta recaudación de las rentas departamentales” (núm. 11 del art. 305 de la C.P.).

En cuanto a su diseño, un impuesto es eficiente en la medida en que genera pocas distorsiones económicas. También lo es, aunque desde otro punto de vista, el impuesto que permite obtener la mayor cantidad de recursos al menor costo posible. En el primer caso, se toma en consideración el impacto general que produce una carga fiscal sobre el escenario económico mientras que en el segundo se valora exclusivamente los resultados de la carga fiscal en cuestión. En cuanto a su recaudo, la eficiencia mide qué tantos recursos logra recaudar la administración bajo las normas vigentes<sup>40</sup>. La Corte ha interpretado, por otra parte, que el principio de eficiencia tributaria no sólo se concreta en el logro de un mayor recaudo de tributos con el menor costo de operación posible, sino que también “*se valora como un principio tributario que guía al legislador para conseguir que la imposición acarree el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal (gastos para llevar a cabo el pago del tributo)*”<sup>41</sup>

El ámbito del control de la Corte Constitucional sobre las distorsiones económicas que pueda generar un impuesto o sobre el potencial que éste tiene en tanto que fuente de recursos o sobre la eficiencia de la administración en relación con su recaudo, es limitado. En efecto, como ya se indicó, el legislador dispone en materia tributaria de “la más amplia discrecionalidad” en materia impositiva, lo cual le permite definir, en el marco de la Constitución, no sólo los fines de la política tributaria sino también los medios que estime adecuados para alcanzarlos. De esta forma, la Corte Constitucional no está llamada, en principio, a pronunciarse, por ejemplo, sobre la amplitud que debe tener la base gravable de un impuesto ni sobre su régimen tarifario óptimo ni sobre los requisitos que deben garantizar su adecuado recaudo.

Respecto de la eficiencia del sistema tributario, la Corte ha ejercido su facultad de controlar la constitucionalidad de las normas impositivas puestas bajo su conocimiento, principalmente, con base (i) en la ponderación de los fines que éstas persiguen y de los medios de los que se valen para tal efecto, a la luz de los parámetros constitucionales; y (ii) en el análisis de las implicaciones que tiene para el sistema tributario la adopción de medidas que, si bien pueden favorecer el principio de la eficiencia en el corto plazo, generan consecuencias negativas para la realización de dicho principio tributario en el largo plazo. (Corte constitucional, Sentencia C-776 de 2003).

En este orden de ideas, establecer el mecanismo de retención en la fuente para la percepción del impuesto de teléfonos urbanos con destino al deporte mediante el señalamiento expreso de la calidad de agentes de retención por parte de las empresas de telefonía, materializa el esquema de control del tributo, tendiente a efectivizar el recaudo efectivo del impuesto.

La retención en la fuente surge originalmente como un mecanismo de recaudo del Impuesto sobre la renta para inversionistas extranjeros sin domicilio en el país, por concepto de dividendos. En este sentido el Decreto 1651 de 1961 autorizó al Gobierno para *"establecer retenciones en la fuente con el fin de facilitar, acelerar y asegurar el recaudo del impuesto sobre la renta y sus complementarios, las cuales serán tenidas como buena cuenta o anticipos"*, figura que se extendió con el transcurso del tiempo a todos los impuestos del orden nacional y que se aplica igualmente frente a los impuestos territoriales con el ánimo de garantizar la percepción de tributo, algunas veces en forma directa por quien efectúa el pago objeto del gravamen, con el ánimo de garantizar la percepción en la fuente del pago mismo, como sucede por ejemplo en la retención del impuesto sobre la renta, en el impuesto de industria y comercio y en otras ocasiones por terceros, ajenos a la relación comercial o contractual entre las partes, pero que hacen parte de una operación en la cual se configura un tributo en particular, como es el caso de la retención a título de la renta por venta de activos fijos y específicamente en la transferencia de inmuebles y vehículos, eventos en los cuales el agente de retención es un tercero, esto es, el notario o la autoridad de tránsito que autoriza el traspaso del vehículo, según corresponda, sujetos que dada su relación con la operación reciben la designación como agentes de retención con el fin de obtener mecanismos eficientes de percepción del tributo, en cumplimiento del principio constitucional de eficiencia tributaria contenido en el artículo 363 de la Carta Política, antes citado.

La designación como agentes de retención de las empresas de telefonía básica conmutada tiene efectos únicamente en punto a las obligaciones que emanan del carácter de retenedor del impuesto, atendiendo a que la retención en la fuente, no constituye un impuesto sino un instrumento para el recaudo de los tributos, cuyo establecimiento por parte del Concejo se encuentra expresamente contemplado en la ley, mediante el cual se concreta igualmente, el deber de solidaridad en materia tributaria, desarrollado por la misma Constitución, la cual expresa que es obligación de la persona y del ciudadano *"contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad"*. Esta norma comporta no sólo la obligación de pagar cumplidamente al Estado los tributos, sino también el deber de colaborar para que el sistema tributario funcione de la forma más eficiente posible, de manera que el Estado, entendiendo como tal no solo a la Nación sino a los entes territoriales, pueda contar con los recursos necesarios para atender sus compromisos, tal como la Corte Constitucional lo ha señalado en copiosa jurisprudencia, entre ella, mediante la sentencia C-150 de 1997.

De acuerdo a lo anterior y como quiera que en este momento se encuentra suspendido el cobro del tributo la Administración con la implementación de estas disposiciones recibiría cerca de 28 mil millones anuales.

## **5. IMPUESTO A LA PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL**

La Administración Distrital, haciendo uso de los instrumentos concedidos por la ley para la protección del medio ambiente en la ciudad, mediante tributos fortalecidos para ser determinados y fiscalizados a tiempo; pone en consideración los cambios normativos necesarios para hacer que el impuesto de publicidad exterior visual cumpla con el propósito por el cual fue adoptado en el Distrito Capital.

En el artículo 338 de la Constitución Política de Colombia se establece que la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. Es así, que en el caso del impuesto a la publicidad exterior visual la Ley 140 de 1994 estableció una base gravable única representada por las vallas de un área superior o igual a 8 metros cuadrados; en el presente proyecto se adopta esta misma disposición incluyendo aquellas que son puestas en vehículos automotores.

De esta forma la administración distrital sería más consecuente con su misión de proteger el medio ambiente, haciendo más restrictivas las condiciones de las vallas que estarían gravadas con el impuesto a la publicidad exterior visual conforme a lo aducido en la Sentencia C-535 de 2006 que declaró condicionalmente exequible el artículo 15 de la Ley 140 de 1994, en el entendido de que se trata de una legislación nacional básica de protección al medio ambiente que, de acuerdo al principio de rigor subsidiario, puede ser desarrollada de manera más

estricta por los concejos distritales y municipales, y por las autoridades de los territorios indígenas, en virtud de sus competencias constitucionales propias para dictar normas para la protección del paisaje.

Las modificaciones también se presentan en la causación del impuesto, que será anual o mediante el acto físico de colocación o con la notificación del acto administrativo que otorga el registro expedido por la autoridad competente, lo que ocurra primero; actualmente, solo la última de estas alternativas daba paso a la definición y cobro por parte de la Administración. Cumpliendo con el objetivo principal de la medida, que es proteger, en conjunto con las medidas adoptadas por la secretaria de ambiente, a los ciudadanos de la contaminación visual.

Con estas medidas se espera que el recaudo del impuesto aumente en unos \$1.3 mil millones de pesos adicionales teniendo como inventario inicial de vallas en la ciudad de 1.050.

### **AUTARQUIA TRIBUTARIA**

La Autarquía Tributaria se orienta a estatuir el andamiaje principal para el primer paso de especialización y descentralización de la Administración Tributaria, con el objeto de permitir robustecer las finanzas de lo que a futuro sería una entidad administrativa especializada, técnica y autónoma que permita de manera eficiente y eficaz el recaudo, determinación, liquidación y discusión de los tributos y contribuciones pertenecientes al Distrito Capital.

Sobre el particular el término autarquía tiene múltiples acepciones (etimológicas, políticas, jurídicas, filosóficas y económicas), para el efecto podríamos señalar que la autarquía tributaria se aplica a formas más limitadas de autosuficiencia, como cultivar un estilo de vida en el cual la persona se desliga del sistema social en el que está inmerso para, por sí mismo, satisfacer sus necesidades básicas. Como medios para una supervivencia autosuficiente de los individuos y los grupos humanos. Una comunidad autárquica es aquella con una economía cerrada a los intercambios con agentes ajenos a esta, donde se produzca lo suficiente para abastecerse.

En el caso de los Estados, la autosuficiencia implica configurarse económicamente independientes de la ayuda internacional, vía subsidios, crédito externo o subvenciones; es propia de algunos Estados en su fase inicial de capitalismo. En el caso de las entidades políticas centrales, la autosuficiencia se concreta cuando se evita solicitar préstamos a organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, entre otras instituciones financieras, y resistiéndose a implementar sus políticas.

El sistema económico según el cual una nación debe ser capaz de abastecerse a sí misma y subvenir a todas sus necesidades con un mínimo de intercambios comerciales con el exterior y rechazando los capitales extranjeros. Es sinónimo de economía cerrada al comercio exterior o al mercado global, lo que conlleva establecer restricciones al intercambio entre individuos de distintos sitios.

Es decir, en términos económicos la autarquía se define como la condición de algunos Estados de mantenerse con el mínimo de intercambio con otros Estados, generando su autoabastecimiento, en los sectores primarios y reales de la economía, fortaleciendo su absoluta independencia y buscando blindarse de crisis económicas mundiales, en franca oposición a teorías modernas como la globalización.

En materia de derecho administrativo, la autarquía es la forma de descentralización administrativa que permite el gobierno abastecerse por sí mismo en lo administrativo, le confiere personalidad jurídica y patrimonio propio, que le permite cumplir con la finalidad pública conferida por normas superiores de competencia.

Según el derecho constitucional la condición de autarquía es característica de un Estado Social de Derecho presentado ante sus asociados como aquel ente supra social encargado de satisfacer necesidades y prestar los servicios públicos de conformidad con los fines de la misma comunidad socio jurídica.



Es así como la autarquía en teoría constitucional y administrativa es la capacidad de auto administrarse o auto gobernarse, pero conforme a estatutos orgánicos provenientes de un poder superior. Los conceptos de autonomía y autarquía, para adquirir precisión, deben estar necesariamente referidos a un sistema jurídico-político determinado.

La legitimación de los actos emanados del Concejo se encuentra en que el contenido material de los mismos debe respetar y acatar los principios axiológicos en los cuales se basa la carta magna, así mismo deben guardar concordancia con los principios inspiradores del Estado Colombiano, los cuales se pasan a explicar.

El preámbulo de la Constitución, consagra la existencia de un orden político, económico y social justo, que permita al Estado asegurarles a los ciudadanos a derechos fundamentales como la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz. Así pues, como escenario de la anterior proclama se configura el Estado Colombiano como un Estado Social de Derecho, organizado como República independiente descentralizada, con autonomía en sus entidades territoriales.

En este momento resulta oportuno referirnos al concepto de Estado Social Derecho, el cual se ha definido como un concepto propio de la ideología política alemana (Sozialstaat y "Sozialrechtsstaat" respectivamente). El concepto se remonta a la formación del Estado alemán y, pasando a través de una serie de transformaciones, en la actualidad forma las bases político-ideológicas del sistema de Economía social de mercado.

El Estado social es un sistema que se propone fortalecer servicios y garantizar derechos considerados esenciales para mantener el nivel de vida necesario para participar como miembro pleno en la sociedad, entre esos derechos se encuentra la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad, la convivencia, el trabajo, y la paz, todos ellos, se insiste, dentro de un marco de un orden político, y social justo.

Este modelo de estado propende por la satisfacción de necesidades básicas como la asistencia sanitaria, la salud, la educación pública, el trabajo y viviendas dignas, asistencia a la población vulnerable, la defensa de un ambiente sano y la garantía de satisfacer los derechos sociales mediante el reconocimiento legal. Provee, igualmente, la integración de las clases sociales menos favorecidas, evitando la exclusión y la marginación, compensando las desigualdades sociales, mediante la redistribución de la renta a través de los impuestos y el gasto público.

Teniendo presente los caracteres fundamentales del Estado Social de Derecho, y teniendo claridad los fines del estado colombiano (garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes), es menester indicar que las autoridades de la República están instituidas para asegurar el cumplimiento de los deberes del

Estado y de los particulares, por lo que se entiende que las autoridades están avocadas a compensar las desigualdades a través de la adecuada administración de los impuestos, mediante políticas que permitan la debida atención de los servicios públicos mediante figuras como la descentralización.

En el mencionado orden de ideas, resulta oportuno referirnos a lo dispuesto por el artículo 209 de la Constitución, el cual prescribe que la función administrativa se encuentra al servicio de los intereses generales y se debe desarrollar con fundamento en los principios de eficacia, mediante la descentralización de funciones, orientada al cumplimiento de los fines del estado social de derecho, anteriormente explicados.

Dentro del concepto de función administrativa la Corte Constitucional ha determinado que la eficacia es un valor de la función administrativa, vinculada a los defectos de la gestión con el principio de la responsabilidad de los funcionarios, calificada por los fines del estado social de derecho.

Lo anterior permite referirnos al principio de eficacia definido en el artículo 3, inciso 5 del Código Contencioso Administrativo, reiterado en el artículo 209 de la Carta Política, aplicable a las actuaciones administrativas impone a las autoridades administrativas la obligación de

remover los obstáculos meramente formales, con miras a adoptar decisiones de fondo, mejorando la prestación de los servicios para los cuales esta estatuido el Estado Social de Derecho.

Como expresión clara del principio de eficacia, se encuentran conceptos angulares en el derecho administrativo como la descentralización administrativa por servicios. En la medida en que se especialicen las competencias administrativas se genera mayor celeridad aumentando la eficacia en la gestión de los ingresos tributarios, cumpliendo los fines del estado, al satisfacer con esos ingresos públicos los servicios que el Estado Social de derecho debe prestar a sus asociados.

La descentralización como principio básico de la administración pública, y forma de organización de la República se define como la facultad de las entidades públicas para gobernarse a sí mismas, mediante la radicación de funciones para ejercerlas autónomamente, se puede afirmar además, que consiste en el otorgamiento de competencias para ser ejercidas en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad, lo que en derecho administrativo se define como descentralización especializada, la cual conserva el principio de radicación de funciones en entidades creadas para ejercer una actividad especializada.

Este tipo de descentralización ha encontrado fundamentación practica en la necesidad de tecnificar la función administrativa alejándola de ingredientes políticos que afecten al normal desarrollo de funciones administrativas tan vitales para el Estado como lo es el proceso del ciclo tributario.

En este orden de ideas, resulta valido afirmar que el concepto de descentralización administrativa, se determina por criterios de técnica administrativa, alcance de responsabilidades, costo y mejor prestación de servicios, permitiendo radicar funciones determinadas en determinadas entidades públicas dotadas con personería jurídica, autonomía administrativa, y presupuestal, no obstante este proceso de especialización de competencias y radicación de funciones en una entidad especializada y autónoma debe obedecer a un proceso de descentralización partiendo de unos elementos básicos como la autarquía tributaria, permitiendo que se incube una nueva entidad nutriéndose de recursos propios generados por su propia gestión y desempeño.

Por lo que teniendo en cuenta el devenir histórico y evolutivo de las dinámicas sociales y económicas en una urbe como Bogotá se requiere ingentemente una entidad estructurada y pensada para administrar el proceso tributario de la ciudad, máxime cuando el Distrito Capital cuenta con una población superior a un país centroamericano y aporta a la economía nacional un valor importante del PIB nacional, situaciones estas que permiten entender que la función administrativa tributaria debe tener especialidad técnica, autonomía administrativa y presupuestal, blindando el proceso tributario de los avatares políticos y movimientos administrativos que afecten el debido flujo de ingresos que permitan redistribuir la riqueza mediante el gasto público como postulado principal del Estado Social de Derecho

Es así como el primer estadio para proceder a la descentralización administrativa de la gestión de los impuestos en el Distrito, es la obtención de recursos propios generados por su propia gestión y labor, generando así mayor posibilidad de inversión y capacitación buscando como segundo estadio la creación de la figura contenida en el literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, es decir la creación de una dependencia interna al interior de la Secretaria de Hacienda de Bogotá dotada de autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica, para culminar finalmente en una entidad autónoma descentralizada por servicios con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal, con funciones propias y determinables, optando por mejorar la gestión y la prestación de la función administrativa con base en los principios del Estado Social de Derecho.

Así, la propuesta está orientada a permitir la asignación de un mayor presupuesto a la Administración Tributaria Distrital en función de su labor de determinación y cobro de los impuestos administrados. Dejando de presente que los dineros adicionales obtenidos con ocasión de la mayor gestión en el recaudo de impuestos deben ser dirigidos al fortalecimiento técnico y operativo, buscando el continuo mejoramiento de las condiciones técnicas,

administrativas de los esquemas de recaudo, determinación, discusión y cobro, según las directrices emanada por el Secretario de Hacienda.

## **OTRAS DISPOSICIONES PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTATUTO TRIBUTARIO.**

### **Modificaciones al régimen sancionatorio**

#### **Ingresos como base de liquidación de sanciones**

Conforme con lo señalado en la sentencia 10870 del 10 de noviembre de 2000, proferida por el Consejo de Estado, se concluyó que la remisión del artículo 162 sobre la aplicación de las normas del Estatuto Tributario Nacional sobre procedimiento, sanciones, declaración, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, cobro al Distrito Capital no siempre puede ser de manera directa y sin tener en cuenta la naturaleza y estructura de cada impuesto distrital.

Por esta razón se modifica el artículo 4º del Acuerdo Distrital 27 de 2001, con el fin de adecuar las sanciones impuestas por obligaciones tributarias de impuestos de Bogotá a la naturaleza de estos, señalando que con excepción de las sanciones que se refieren al Impuesto Predial Unificado y al Impuesto sobre Vehículos Automotores, las sanciones que se impongan por concepto de los impuestos distritales deberán liquidarse con base en los ingresos producto de la actividad gravada, obtenidos en la jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá.

#### **Sanción por no declarar**

Por las razones aducidas en el punto anterior, se cambia la redacción actual para las sanciones por no declarar señalada en el artículo 60 del Decreto Distrital 807 de 1993.

El procedimiento sancionatorio actual no permite, para algunos impuestos, cumplir con el principio de progresividad que debe orientar la tributación local, se han observado situaciones en las cuales resulta menos oneroso para los contribuyentes esperar la acción de la administración que corregir su conducta de incumplimiento en forma extemporánea, ya que el pago que debe hacer es mucho menor dadas las variaciones de las sanciones, provocando lentitud y mayor desgaste en las oficinas de liquidación y fiscalización, causando mayores costos en el recaudo.

Para garantizar la equidad y la progresividad en las sanciones aplicadas a las declaraciones de impuestos en la ciudad se hace necesario introducir algunas modificaciones al régimen, que permita proporcionalidad y que redunde en disminución de los costos de la administración, mayor recaudo, y en general un aumento de los ingresos del distrito. En este sentido a continuación se presentan ejemplos que muestran las situaciones que se pretenden corregir y la propuesta de gradualidad matemática para imponer sanciones que estaría basada en el impuesto a cargo y los meses o fracción de mes de retraso, sería de 1.5% para la sanción antes del emplazamiento, 3% para la sanción posterior al emplazamiento y 6% en el caso de que sea la Administración la que imponga la sanción.

En el caso de otros impuestos como el de delimitación urbana o predial unificada la gradualidad no es coherente con los costos operativos.

Entonces se hace necesario modificar los artículos 60, 61 y 62 del Estatuto Tributario Distrital incrementado y/o ajustando el porcentaje de sanción.

Cabe aclarar que el régimen sancionatorio a aplicar para los impuestos al consumo de cervezas, sifones y refajos de procedencia extranjera y de cigarrillos y tabacos elaborados, es el previsto en el Estatuto Tributario Nacional, tal y como lo señalan los artículos 199 y 221 de la Ley 223 de 1995.

Así mismo, como la sanción por no declarar la sobretasa a la gasolina motor se encuentra regulada en el artículo 7º de la Ley 681 de 2001, se modificará en este aspecto la sanción prevista en el artículo 60 del D.D. 807 de 1993.

En efecto, establece el artículo 7 mencionado:

Artículo 7°. El artículo 129 de la Ley 488 de 1998, quedará de la siguiente manera:

"Artículo 129. Competencia para administrar la sobretasa nacional. Las sobretasas a que se refiere el artículo 128 de la presente ley serán administradas por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Para tal efecto, en la fiscalización, determinación oficial, discusión, cobro, devoluciones y sanciones, se aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional. El régimen sancionatorio aplicable será el previsto en el mismo ordenamiento jurídico mencionado, excepto la sanción por no declarar, que será equivalente al treinta por ciento (30%) del total a cargo que figure en la última declaración presentada por el mismo concepto, o al treinta por ciento (30%) del valor de las ventas de gasolina o ACPM efectuadas en el mismo período objeto de la sanción, en el caso de que no exista última declaración.

Parágrafo 1°. Si dentro del término para interponer el recurso contra la resolución que impone la sanción por no declarar, el responsable presenta la declaración, la sanción por no declarar se reducirá al cincuenta por ciento (50%) del valor de la sanción inicialmente impuesta por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, caso en el cual, el responsable deberá liquidarla y pagarla al presentar la declaración tributaria. En todo caso, esta sanción no podrá ser inferior al valor de la sanción por extemporaneidad prevista en el inciso primero del artículo 642 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 2°. La sanción por no declarar prevista en este artículo, aplicará igualmente para los obligados a declarar ante las entidades territoriales por concepto de sobretasa a la Gasolina. En este caso, la competencia corresponderá a la entidad territorial respectiva".

#### **Sanción de extemporaneidad**

Finalmente, se modifica la sanción por extemporaneidad, antes o después del emplazamiento para declarar, para fijarla en un 1.5% o 3%, según el caso, eliminando la remisión que efectúan los artículos 61 y 62 del Decreto 807 de

1993, a los artículos 641 y 642 del E.T.N, que la establecen en un 5 y 10%, respectivamente, a excepción de la sanción de extemporaneidad para la sobretasa a la gasolina motor y ACPM, en consonancia con lo señalado en la Ley 681 de 2001, como se explico en forma anterior.

#### **Procedimiento unificado de la sanción por no declarar y liquidación de aforo**

La racionalización de trámites es una de las actividades más rentables que una entidad puede hacer para mejorar su eficiencia y eficacia. Adicionalmente ella tiene un enorme impacto positivo sobre el ejercicio del control tributario en la medida en que simplifica los procesos y/o operaciones y permite concentrar sus esfuerzos sobre aspectos realmente importantes de la gestión. En razón de lo anterior se propone ampliar la unificación del procedimiento de la sanción por no declarar y de la liquidación de aforo a todos los tributos distritales.

#### **Contribución Especial de Semaforización.**

Teniendo en cuenta que el Distrito Capital tiene la responsabilidad de prestar el servicio de semaforización a la ciudadanía de forma eficiente, fue creada una contribución especial para los propietarios de vehículos automotores registrados en Bogotá; esta contribución tiene como finalidad la obtención de recursos financieros para el mantenimiento y prestación de los servicios de semaforización en las vías públicas de la ciudad.

El fundamento normativo para cobrar estos derechos de semaforización se encuentran en la Ley 97 de 1913, por la cual "el Congreso le otorgó al Concejo de Bogotá facultades impositivas para crear libremente los tributos y contribuciones entre ellos el impuesto sobre el servicio de alumbrado público, para organizar su cobro y darle al recaudo el destino que juzgue más conveniente a la atención de servicios públicos municipales."

Adicionalmente, esta contribución es producto de los Acuerdos 18 de 1987, el cual establecía que: "A partir del 1º de enero de 1988, los propietarios de los vehículos automotores matriculados en el Distrito Especial de Bogotá, debían cancelar en la Tesorería Distrital por vehículo matriculado, un valor de \$ 100, los cuales debían ser transferidos mensualmente a la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ (ETB), para el programa de semaforización electrónica en la ciudad." y el Acuerdo 15 de 1.988 que dispone: "Los propietarios de vehículos automotores matriculados en el Distrito Especial de Bogotá, cancelarán anualmente en la Tesorería Distrital por derechos de semaforización el equivalente de dos salarios mínimos diarios legales vigentes, los cuales se transferirá mensualmente en la medida del recaudo a la Empresa de Teléfonos de Bogotá para el programa de semaforización electrónica".

Por lo tanto, la Secretaria de Hacienda se constituye en un intermediario para la recaudación del ingreso por semaforización, pero la entidad prestadora del servicio es la encargada de administrarlo y darle la orientación para el fin por el cual fue creado y asignado.

Cabe destacar que la Secretaria Distrital de Hacienda tiene la facultad de recaudar dicha contribución, más no su administración, ni la de cobrar sanción alguna por extemporaneidad, ni intereses de mora sobre el mismo, en razón de lo anterior, se genera la imperiosa necesidad de otorgarle a la Dirección Distrital de Impuestos las facultades de administración de este tributo, conforme a lo señalado en el artículo 1º del Decreto Distrital 807 de 1993.

Es de anotar, que como lo recaudado por esta contribución, tiene una destinación específica y se transfiere mensualmente en la medida del recaudo a la Secretaria Distrital de Movilidad, es esta entidad la que debe resolver las solicitudes de devolución y/o compensación que se presenten con relación a este tributo.

Cabe aclarar que las compensaciones que se soliciten por el pago de esta contribución deberán referirse a obligaciones pendientes con la Secretaría Distrital de Movilidad, entidad que como se explicó maneja los ingresos recaudados por este tributo.

### **Declaraciones tributarias**

El Acuerdo 352 de 2008, modificó el impuesto de delimitación urbana señalando que por este impuesto se debía efectuar un primer pago a título de anticipo, a través del mecanismo de retención en la fuente para lo cual el contribuyente será auto retenedor del impuesto. Para tal efecto se debe incluir dentro de las declaraciones que deben presentar los contribuyentes de impuestos distritales la correspondiente al anticipo en mención, es decir la declaración de retención del impuesto de delimitación urbana.

Por otro lado se incluyeron las declaraciones del impuesto unificado de azar y espectáculos y la correspondiente a la retención y/o anticipo de este tributo acorde con la modificación realizada al mismo. Así mismo se incluyó la declaración de industria y comercio para pequeños contribuyentes por presunción de ingresos, conforme con este nuevo régimen introducido en la presente iniciativa.

### **Firmeza de la declaración**

No existe el tiempo suficiente para la fiscalización de la declaración de productos extranjeros, lo que hace que se evada, por cuanto la base para la misma es la declaración de importación la cual al ser corregida conllevaría a la corrección del denunciado de distritalización, lo que no es posible por cuanto esta ya adquirió firmeza, dejando de percibir el distrito importantes recursos. Por esta razón se propone cambiar el término de iniciación de la firmeza de la declaración de distritalización mencionada.

### **Extensión estimación de la base gravable**

**Para efectos de mejorar el control tributario y la recaudación de los tributos distritales se extiende, en lo pertinente, la estimación de base gravable prevista en los artículos 117 y**

**118 del Decreto Distrital 807 de 1993, para el impuesto de industria y comercio a los demás tributos distritales.**

#### **Trámite para la admisión del recurso de reconsideración**

Se modifica el artículo 106 del Decreto Distrital 807 de 1993, en el sentido de dejar en forma discrecional la facultad de proferir auto admisorio del recurso de reconsideración, dentro del mes siguiente a su interposición en debida forma, en aplicación a los principios constitucionales que rigen la actuación administrativa de celeridad y economía procesal, atendiendo al incremento cada vez mayor del número de recursos interpuestos por los contribuyentes, haciendo posible obviar un trámite que tiene poco valor agregado dentro del proceso de discusión, permitiendo que en el mismo acto que decide el recurso se admita el mismo.

#### **7.1.10. Facultades extraordinarias**

Por otra parte, se otorgan facultades extraordinarias al Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. por el término de un (1) año a partir de la vigencia del presente Acuerdo para compilar y actualizar la normativa sustantiva tributaria vigente, incluyendo las modificaciones generadas por la aplicación de nuevas normas nacionales que se deban aplicar a los tributos del Distrito Capital y las generadas por acuerdos del orden Distrital; y para compilar y actualizar el procedimiento tributario en los diferentes impuestos distritales, de conformidad con su naturaleza y estructura funcional.

Lo anterior teniendo en cuenta que la última actualización del Estatuto Tributario de Bogotá se llevo a cabo en el 2006, y considerando que desde entonces se han proferido múltiples disposiciones tributarias de orden nacional y territorial, se hace necesario actualizar dicho estatuto.

#### **7.1.11. Compensación de saldos a favor a deudas de otro**

Se propone que cuando exista un saldo a favor por concepto de los tributos y/o retenciones que administra la Dirección Distrital de Impuestos, el titular del mismo podrá autorizar a la Administración Tributaria para que dicho saldo sea imputado a la deuda de un tercero.

### **8. Impacto fiscal del proyecto de Acuerdo**

Conforme con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 que establece que: "En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo." la Secretaria Distrital de Hacienda certifica que las medidas que se proponen en la presente iniciativa no afectan el Marco Fiscal de Mediano Plazo y si bien en algunos casos se establecen exenciones estas son compensadas por la generación de recursos que provienen de ahorros Administrativos en los procesos del ciclo tributario, es decir mayor eficiencia y de ingresos adicionales en el incremento de algunas actividades del impuesto de industria y comercio que se convierten en una de las fuentes sustitutivas de esta iniciativa.

Por lo anterior es claro que no se genera ningún impacto negativo en las finanzas de la ciudad y que cada beneficio tiene su fuente de recursos que la sustituye.

#### **Vigencias y derogatorias**

Por técnica jurídica en el artículo final se incluye la vigencia del acuerdo y la derogatoria de las normas.

#### **Viabilidad jurídica de las modificaciones**

La presente propuesta modificatoria de normas tributarias de Bogotá D.C., se realiza de conformidad con el artículo 338 de la Constitución Política, los artículos 12, 13 y 38 y el

Capítulo XI del Decreto Ley 1421 de 1993, en consecuencia es jurídicamente viable su estudio y aprobación.

Con base en las anteriores consideraciones, la Administración Distrital respetuosamente solicita al Concejo Distrital debatir y aprobar esta iniciativa.

Cordialmente,

**SAMUEL MORENO ROJAS**

**Alcalde Mayor de Bogotá**

**BEATRIZ ELENA ARBELAEZ MARTINEZ**

**Secretaria Distrital de Hacienda**

## **ANEXO TECNICO PARAMETROS OBJETIVOS**

### **Deducción de los Indicadores Objetivos**

La ciudad, para efectos analíticos, se considera como una economía cerrada que se compone de distritos centrales de negocios y cada uno de ellos se constituye en un segmento de mercado. Existe una única entidad que ofrece el suelo urbano para su uso por el mecanismo de subasta y para arrendamiento, no para su venta. Le cede el uso del suelo al demandante que ofrezca el canon de arrendamiento más alto.

Los compradores gustan ir a conseguir sus bienes finales o intermedios a los distritos centrales de negocios con lo cual crean una densidad de demanda. Se supone que la mayor densidad de demanda se ubica en el eje del distrito y disminuye a medida que crece la distancia desde el punto central hacia la periferia. Las firmas que operan en la ciudad compiten por entrar a los distritos para beneficiarse de las economías de escala que nacen de la aglomeración y de la densidad de demanda.

Se considera que en la ciudad se asienta un continuo de empresarios que para producir utilizan como factores el trabajo ( $L$ ), el capital ( $K$ ) y la tierra ( $T$ ). El continuo lo define el *capital financiero* de entrada al negocio ( $F$ ), es decir, el conjunto empieza con el monto financiero mínimo y llega hasta un monto máximo dados por<sup>42</sup>:

$$[1] F \in (0, \infty)$$

En la ecuación [1] se considera que el valor mínimo de entrada es igual al valor del capital inicial mínimo, e infinito cuando su escala de reproducción es tan alta que sus antagonistas no le pueden competir en el mercado.

Los empresarios colocan a disposición de la economía su capital financiero cuando se inicia el mercado y compran los factores productivos a precio competitivo. En una economía urbana los factores productivos esenciales son el capital y el trabajo, porque allí, a diferencia de la agricultura, se producen bienes manufacturados y servicios que no requieren tierra para su creación, pero sí para su instalación. Por eso se supone que los empresarios compran primero el capital y el trabajo a sus precios  $r_K$  y  $w$  respectivamente, con lo que se obtiene la función de costos ( $C_{ij}$ ) inicial como:

$$[2] C_{ij} = A_{ij}^{-1} x_{ij} \left[ \beta^{\frac{1}{1+\alpha}} r_K^{\frac{\alpha}{1+\alpha}} + (1 - \beta)^{\frac{1}{1+\alpha}} w^{\frac{\alpha}{1+\alpha}} \right]^{\frac{1+\alpha}{\alpha}}$$

Se asume que cada empresario  $i$  combina capital y trabajo, en una proporción  $\beta$ , para formar un factor compuesto ( $x_{ij}$ ) que utilizará en la actividad  $j$  (industria, comercio o servicios), de la siguiente manera:

$$[3] x_{ij} = A_j \left[ \beta K^{-\alpha} + (1 - \beta) L^{-\alpha} \right]^{\frac{1}{\alpha}}$$

con  $A_j > 0$

$$0 < \beta < 1$$

$$-1 < \alpha < \infty$$

Donde  $A_j$  es el parámetro de eficiencia en la combinación de los factores en la actividad  $j$  y  $\alpha$  es el parámetro de sustitución factorial.

Las ecuaciones [2] y [3] captan la primera característica de los empresarios que operan en la ciudad. En el continuo de firmas, éstas se diferencian por el valor que toma  $\beta$  o parámetro de distribución factorial. Unas utilizan más capital que fuerza laboral y su  $\beta$  se acerca a 1, y otras lo hacen con más trabajo que capital y el parámetro  $\beta$  se aproxima a cero.

El valor de  $\beta$  no es igual a cero, pues se excluyen los "empresarios" que únicamente cuentan con mano de obra; éstos pasan a constituirse en asalariados. Si  $\beta$  es mayor que cero significa que el conjunto de empresarios empieza con aquellos cuyo capital financiero inicial les permite al menos dotarse de una herramienta, una máquina o un equipo exiguo. Además, ellos mismos se constituyen en mano de obra. Este es el empresario mínimo. Por ejemplo, el tendero de barrio que posee un mostrador (capital fijo) y unas mercancías (capital variable) para la venta diaria.

El valor de  $\beta$  depende, en el momento inicial, del capital financiero disponible, los precios de los factores y la técnica de la actividad que vaya a desarrollar. Una vez arranca el proceso productivo y pasa el tiempo, depende de la capacidad de reproducción de la firma y de los precios relativos de los factores, dada una restricción técnica que deben cumplir. Una vez pasa el estado inicial, en un momento del tiempo el ritmo al que tiene lugar la sustitución factorial o elasticidad de sustitución ( $\sigma_Q$ ) es:

$$[4] \sigma_Q = \frac{1}{1 + \alpha}$$

En el momento que el empresario compra el capital y el trabajo debe tomar la decisión de localizarse en algún sitio de la ciudad. Puede hacerlo en el interior de su casa, en la vía pública o en un distrito central de negocios. Dos aspectos van a condicionar su decisión sobre dónde y qué cantidad de suelo demandar. Por un lado, el espacio requerido para ubicar sus trabajadores y su capital y, por el otro, la capacidad de pago que le permita subastar el sitio que desea y la cantidad requerida de suelo.

Un empresario no puede demandar la cantidad de capital y trabajo de manera independiente de la cantidad de suelo, pues podría incurrir en sobrecostos al subestimar o sobreestimar la relación entre  $x$  y  $T$ . Entonces, va a sopesar la cantidad de insumo compuesto con la cantidad de suelo que necesita arrendar, dado el precio de mercado.

Su función de costo total ( $C$ ) estará compuesto por el precio del insumo compuesto ( $r_{xij}$ ), la renta del suelo ( $r_T$ ), el volumen de producción que vendería ( $Q$ ), con el supuesto que las existencias son iguales a cero, y por el parámetro de eficiencia ( $A$ ), el parámetro de proporcionalidad en el uso de factores ( $\theta$ ) y el parámetro de sustitución factorial ( $\rho$ ), así:

$$[5] C = QA^{-1} \left[ \theta^{\frac{1}{1+\rho}} (r_{xij})^{\frac{\rho}{1+\rho}} + (1 - \theta)^{\frac{1}{1+\rho}} (r_T)^{\frac{\rho}{1+\rho}} \right]^{\frac{1+\rho}{\rho}}$$



La combinación del factor compuesto (capital y trabajo) con su localización le permitirá obtener un producto o ingreso real:

$$[6] Q = A[\theta x_{\bar{v}}^{-\rho} + (1 - \theta)[T(\phi)]^{-\rho}]^{1/\rho}$$

Y la elasticidad de sustitución factorial ( $\sigma$ ) es:

$$[7] \sigma = \frac{1}{1 + \rho}$$

En la ecuación [6] la cantidad de suelo demandada ( $T$ ) también es función de la densidad de demanda ( $\phi$ ) a la que tendría acceso en el sector que elija.

Un distrito central de negocios tiene unas densidades de demanda que cambian con las distancias con respecto a su centro. Supóngase que el distrito toma una forma de paraboloides de revolución (Gráfico 10), y que el efecto aglomeración conduce a que la mayor densidad se ubique en el centro del círculo y disminuye a medida que se aleja<sup>43</sup>.

La densidad de demanda es igual al flujo de compradores efectivos o con capacidad de pago ( $p$ ). A mayor distancia del eje del distrito, menor densidad de demanda, la capacidad de pago se hace menor porque en el margen se ubica la población marginal, de donde la masa presenta una relación inversa con la distancia:

$$\frac{\partial p}{\partial d} < 0$$

Y si

$$[8] \phi = f(d)$$

con:

$$\frac{\partial \phi}{\partial d} < 0$$

El efecto distancia implica menor densidad de población con capacidad de pago y, en consecuencia, de demanda. Cuando se va del centro del distrito de negocios hacia el perímetro de la circunferencia base del paraboloides de revolución, como se muestra en el gráfico 12. El radio de la base del paraboloides representa la distancia ( $d$ ) y la población con capacidad de pago ( $p$ ) que se ubica en esa superficie a lo largo de la distancia. El área del círculo representa la densidad de demanda total ( $\phi$ ). A medida que se va del centro a la periferia, o del punto máximo al punto A y luego al punto B del gráfico 12, disminuye la densidad de demanda y la renta de la tierra.

Como los empresarios buscan capturar los mercados potencialmente mayores compiten por ubicarse en el espacio central, lo cual genera una presión sobre el precio del suelo que termina con la elevación del arrendamiento en esa área frente a otros sitios del distrito. La renta máxima del distrito central de negocios es el punto  $r_T$  del gráfico 12, punto a partir del cual disminuye de manera progresiva.

En este momento entra en consideración el segundo aspecto que determina su decisión de localización, la capacidad de pago. En el período inaugural del mercado la capacidad es el excedente que surge del capital financiero inicial menos lo que destinó en la compra de  $K$  y  $L$ . Si el capital financiero inicial del empresario 1 es menor que el que dispone el empresario 2, y los dos compraron capital y trabajo por el mismo valor, el empresario 1 tiene menor posibilidad de competirle al empresario 2 por el uso del suelo en una misma área, que se supone es el

centro del distrito. En consecuencia, el empresario 1 será desplazado del eje del distrito central de negocios y no tendrá acceso a las economías a escala y a la mayor masa de demanda.

El deseo de ubicación se valida por la capacidad de pago por la disponibilidad de suelo. Si un empresario está dispuesto a pagar la renta, es porque el ingreso que le generará la actividad desarrollada en ese sector le cubre el costo (ecuación [5]) y le provee la tasa de ganancia media del sector.

Lo anterior tiene un significado importante. La renta de un sitio, cualquiera que él sea, recoge la valoración que los agentes económicos dan a las externalidades, la capitalización del suelo en ese sitio y los costos de transporte.

A partir de la ganancia de equilibrio de la economía –que se obtiene con las funciones [5] y [6] como se muestra en el anexo 1–, se llega a que la demanda de tierra por parte del empresario  $i$  es:

$$[9] \quad T(\phi) = - \left( \frac{1-\theta}{\theta} \right)^{\frac{1}{\rho}} x_j$$

El signo que antecede al lado derecho de la ecuación es la pendiente de la curva de demanda. El parámetro  $\theta$  es una decisión empresarial al principio del período de producción. Se conoce que entre el insumo  $x$  y la tierra no puede haber sustitución puesto que las actividades urbanas no son agrícolas, luego la relación es de complementariedad. Esto implica que los parámetros de sustitución en las ecuaciones [4] y [7] pueden tomar valores diferentes:

$$\alpha = 0 \Rightarrow \sigma_g = 1$$

$$\rho = \infty \Rightarrow \sigma = 0$$

En otras palabras, se espera que en la ecuación [3] la formación del insumo compuesto se comporte más como una función tipo Cobb -Douglas, mientras que para la producción del bien los factores sean complementarios y tomen la forma funcional del tipo Leontief. Entonces, la comparación de las elasticidades de sustitución indican que:

$$\sigma_g < \sigma$$

O lo que es lo mismo:

$$\frac{1}{1+\alpha} < \frac{1}{1+\rho}$$

Por la razón de complementariedad el parámetro  $\rho$  tiende a infinito, y en la ecuación [9], el factor entre paréntesis tiende a uno y la demanda de metros cuadrados de suelo queda determinada por la cantidad que utilice del factor compuesto. Así las cosas, la relación entre trabajo y capital, que se puede establecer a partir de la ecuación [3], también determinará la demanda de suelo. Esta relación es:

$$[10] \quad v = \frac{L}{K}$$

Según el lado izquierdo de la ecuación [9], la demanda de suelo obedece a la densidad. Por hipótesis la densidad depende de la distancia y la población demandante potencial (ecuación [8]).

A medida que crece el mercado, la demanda potencial se esparce como mancha de aceite por el espacio adyacente<sup>44</sup>. Los empresarios copan los sitios nuevos y pagarán una renta para tener acceso a ese segmento de mercado. Esa dinámica de negocios implica la captación de zonas marginales, mayor distancia, menor densidad y menor renta del suelo hasta llegar a una renta mínima a la cual la entidad subastadora está dispuesta a ceder el uso del suelo.

En el gráfico 13 se muestra esta idea. El eje de la ordenada es la renta de la tierra ( $r_T$ ), o la altura del paraboloides de resolución. En el eje de la abscisa se representa la densidad de demanda ( $\phi$ ). Esas dos variables y  $v$  determinan la demanda de tierra ( $T$ ) para localizar comercio, industria y servicios. Su pendiente es negativa como se muestra en el signo esperado de la ecuación [9].

Quien tenga un "capital de trabajo" inicial tal que le permita pagar la renta a una distancia cero del distrito central de negocios, pagará la renta máxima. Quien posea menor capital se ubicará en el punto A y así sucesivamente hasta llegar al punto D del gráfico 3. El precio de venta del producto, la rotación del capital y la densidad de demanda del mercado de la firma (o mercado propio) limitaran la disponibilidad del empresario a pagar la renta máxima.

El movimiento implica cambiar la renta relativa entre zonas. Puede valorizar aún más el eje del distrito central de negocios, o puede dejarla estancada. El resultado depende del ritmo de crecimiento de la masa de demanda, el ingreso y la propensión al pago.

Si la densidad en el centro se estanca o existe un efecto desplazamiento hacia la periferia, es probable que la renta del centro del distrito de negocios quede en su nivel previo (Gráfico 14)

A partir de esta lógica se puede obtener el primer resultado. Se conoce que la renta recoge lo "bueno" del negocio, en especial sus externalidades, y que el empresario está en disposición de pagar la renta porque estima que el ingreso que obtendrá en el sitio que escoja le permitirá pagar todo el costo factorial. En consecuencia, el nivel de ingreso también disminuirá con la distancia y la densidad de demanda, como lo muestra el lado izquierdo de la ecuación [6]. La cantidad de suelo demanda y la distancia al distrito central de negocios le determinará el nivel de producción puesta a disposición del mercado que maximiza su ganancia. A mayor distancia, menos ingreso:

$$[11] \quad \frac{\partial Q}{\partial T(\phi)} = \frac{1-\theta}{A^p} \left[ \frac{Q}{T(\phi)} \right]^{1+p} \cdot \frac{dT}{d\phi}$$

Por la ecuación [8] se sabe que:

$$T(\phi) = T(d)$$

De donde,

$$[12] \quad \frac{dT}{d\phi} = \frac{dT}{dd} = f'_d dp$$

$$f'_d = \frac{\partial T}{\partial d} < 0$$

Al crecer la distancia la densidad tiende a:

$$\phi \rightarrow \infty$$

Asintótica a la renta mínima y la variación de la demanda de suelo en el límite tiende a:

$$\frac{dT}{d\phi} \rightarrow 0$$

En consecuencia, en el límite el último factor del lado derecho de [11] es cero y el ingreso tiende a ser nulo. El resultado que se obtiene implica que en la periferia se ubicarán los empresarios con la dotación factorial más exigua y que obtendrán los ingresos más bajos.

En el gráfico 14, de manera arbitraria, se trazan dos límites que separan la renta y la densidad de demanda. La primera separa al sector de mayor demanda y renta (*a*) del un sector de renta y demanda media y, la segunda, separa al sector medio del de renta y demanda baja (*b*). En punto *a* se ubicarán los empresarios con capacidad para pagar la renta máxima y en el punto *b* los que pagan la renta mínima, o lo que es lo mismo, en *a* estará la mayor masa de demanda con empresarios de ingresos altos, y en *b* los de ingresos bajos.

La conclusión para efectos de indicador objetivo es que, por la ecuación [10], el área del negocio está relacionada con la mano de obra y capital utilizado, y el canon de arrendamiento con el nivel de ingreso del empresario. Así las cosas, los indicadores objetivos que el CID le sugiere a la Dirección Distrital de Impuestos (DDI) es el área del negocio y su ubicación, afectado por la renta del suelo según las ecuaciones [5] y [6], y la cantidad de mano de obra utilizada. De manera sintética:

$$y = f(T, r_T, L, d)$$

Con este marco de partida y una vez realizadas las estimaciones se llega a las matrices de ingreso imponible.

### Grupos de Sujetos Pasivos

La ecuación [1] describe el conjunto continuo de empresarios. Con las condiciones definidas en la ecuación [3] se excluyen aquellos empresarios que únicamente cuentan con su mano de obra o no cuentan con capital financiero (*F*) para entrar a un negocio. El argumento se reduce a exigir una inversión mínima que genere un ingreso y, por tanto, se constituya en hecho y base imponible del ICA.

Aquel que considerándose empresario ofrece su propio trabajo no pasa de ser un trabajador que obtendrá como ingreso un salario, remuneración que no se constituye en hecho imponible del tributo. Pero existen agentes que ofertan un *capital financiero* mínimo de entrada a los negocios. Con él adquieren capital circulante y, en el mejor de los casos, un capital fijo exiguo. Como no tienen la posibilidad de pagar renta del suelo en los mejores lugares del distrito central de negocios, recurren a localizarse en las áreas donde modifican el uso oficial del suelo, abren un local en su lugar de residencia<sup>45</sup> sin el *permiso económico* y legal de la entidad oferente del suelo<sup>46</sup>. Lo que el individuo hace es "reducir" su función de costos. En su mente desaparece la ecuación [5] y solo ve la ecuación [2]; no percibe el costo de oportunidad del suelo utilizado. Un negocio puesto en estas condiciones recibe un ingreso de:

$$[13] r_B Q = r_B A [\beta K^{-\alpha} + (1 - \beta) L^{-\alpha}]^{\frac{1}{\alpha}}$$

Pero su función de costo real es el descrito por la ecuación [5]. En este caso la ganancia del individuo es:

$$[14] \pi = Q \left\{ r_B - \left[ \theta^{\frac{1}{1+\rho}} (r_x)^{\frac{\rho}{1+\rho}} + (1 - \theta)^{\frac{1}{1+\rho}} (r_T)^{\frac{\rho}{1+\rho}} \right]^{\frac{1+\rho}{\rho}} \right\}$$

El valor del segundo factor derecho de [14] es mayor al ingreso por venta del producto, luego:

$$\pi < 0$$

Lo que indica que los individuos obtienen una pérdida equivalente al pago de la renta del suelo para producir el volumen  $Q$ .

Si para ingresar al negocio el sistema económico le exigiera que le pagara a la entidad propietaria del suelo, o de manera alternativa, si la entidad no le deja abrir el negocio si no le cancela la renta del suelo, entonces, dado el capital financiero inicial, el individuo tendría una restricción absoluta de entrada, no podría operar la empresa.

Pero la entidad no tiene control y esa falencia permite que el individuo abra el negocio y, en el mejor de los casos, con los ingresos recupera la función de costos [2]. El resultado es una actuación irracional por parte del agente económico.

Este tipo de irracionalidad se explica por la presencia de mercados duales, en específico en el mercado laboral. Supóngase un mercado compuesto por un segmento formal y otro informal. La diferenciación entre ellos se presenta tanto en calidad como en precio de manera que el trabajo más calificado tiene mayor probabilidad de quedar en la parte formal y el trabajo mayor probabilidad de ir a la parte informal.

Se supone que en el sector formal se ofrece como mínimo un salario ( $w$ ) tal que es idéntico al valor de la canasta básica de subsistencia ( $c_s$ ) y es igual al mínimo legal ( $w$ ):

$$[15] w = c_s = w_i$$

La existencia de un exceso de oferta laboral para el mercado formal genera desempleo formal involuntario. En la búsqueda de ubicación el trabajo puro excedente se vende a un salario  $\bar{w}$  en el segmento de mercado informal. Se convierten en trabajadores por cuenta propia con lo cual el mercado global queda en equilibrio pero segmentado dando origen a precios diferenciales, y se cumple con la siguiente restricción:

$$[16] \bar{w} < w$$

El argumento anterior permite obtener el primer subconjunto de empresarios: está conformado por todos aquellos que siendo cuenta propia ( $x$ ), el ingreso que reciben por su actividad no les permite cubrir el costo de arrendamiento y la remuneración a su trabajo es igual a menos de un salario mínimo. En síntesis:

$$[17] x \in X | x(\pi < 0, \bar{w} < w)$$

Este planteamiento implica que la imposibilidad de cubrir el costo de uso del suelo indica que ese agente no puede entrar al negocio, pues no cubre todos sus costos.

El conjunto complementario de empresarios poseen el capital de entrada para pagar todos los costos. La diferencia entre ellos es la localización, la composición del capital, la capacidad empresarial, la tecnología, la tasa de ahorro y la tasa de depreciación.

Un empresario de capital financiero mínimo cubre los costos definidos en la ecuación [5]. Al determinar el valor de  $\beta$  le queda un el capital financiero excedente que le dice hasta donde puede aspirar localizarse. Entre menor sea el excedente, menor es la posibilidad de entrar en las áreas de mayor demanda del distrito central de negocios y menor la capacidad de generar ingreso.

Supóngase un empresario con un excedente de capital financiero exiguo que le permite pagar la renta del suelo mínima. Su localización en el margen del distrito central de negocios lo enfrenta al volumen de demanda mínima. Esta ubicación implica mercados de clientela para bienes de consumo final, su clientela fija son los habitantes de la zona residencial cercana. En

esa situación de mercado el empresario cubre sus costos pero con un nivel de  $L$  igual a una unidad de trabajo, donde el empleado es el empresario.

$$[18] L = 1$$

El costo de esa unidad de trabajo es:

$$[19] C_L = wL = w$$

Entonces:

$$[20] \pi = 0$$

En ese margen y dada la densidad de demanda, el precio del trabajo es igual al salario mínimo y el empresario no obtiene excedente.

Bajo estos supuestos se obtiene el segundo subconjunto de empresarios. Es el que está conformado por todos aquellos que siendo cuenta propia ( $x$ ), el ingreso que reciben por su actividad les cubre los costos con una remuneración a su trabajo igual al salario mínimo. En síntesis:

$$[21] x \in Z[x(\pi = 0, w)]$$

Esta ecuación también indica que la posibilidad de crecimiento de la empresa es nula porque tiene el limitante de la demanda y de la imposibilidad de ahorro por parte del empresario.

Estas firmas pueden empezar a crecer a lo largo del tiempo si, y solo si, tienen un choque positivo de demanda. Para que ello suceda tiene que aumentar radicalmente el volumen de población residencial demandante o cambiar el uso del suelo, pasa de residencial a comercial o industrial. En caso contrario se espera que su nivel de ingreso quede estancado.

Los dos conjuntos de empresarios anteriores integran lo que aquí se denominará sector informal. El concepto de informalidad no está definido por un hecho legal como cumplir con la obligación tributaria o con la seguridad social. Lo limita un aspecto económico, trabajar o no trabajar por cuenta propia en las condiciones definidas en las ecuaciones [15], [16], [18], [19] y [20].

Los empresarios restantes se localizan en el área de mayor demanda. Se alejan del sector residencial y se acercan al eje del distrito central de negocios. Satisfacer niveles de demanda cada vez más grandes obliga al empresario a poseer un capital fijo y circulante mayor. Manejar esos volúmenes de capital impulsa a aumentar el volumen de trabajo y a poseer una mayor capacidad empresarial. Estas circunstancias indican que:

$$[22] v = \frac{K}{L} > 1$$

$$[23] L \geq 1$$

$$[24] \pi > 0$$

En éste contexto económico las empresas entran en el área de la reproducción ampliada o de crecimiento.

Los tipos de firmas que cumplan las condiciones anteriores y tengan la misma composición de capital es probable se diferencien por su rotación de capital, lo que las hace disímiles en su nivel de ingreso. Para los propósitos que aquí se persiguen se supone igual rotación de capital.

Todos aquellos empresarios que cumplan con las condiciones definidas en las ecuaciones [22], [23] y [24] se consideran del sector formal de la economía. Estos empresarios no son cuenta propia.

El empleo que generan va de uno a infinito. El número natural que adopten depende del capital, la cantidad de sucursales y del volumen de demanda o, lo que es lo mismo, de su localización. El empresario formal mínimo es aquel que da un empleo y, por lo tanto, tienen una única sede. Este tipo de empresario constituye el tercer grupo:

$$[25] \quad x \in Z | x(L = 1, \nu > 1; \pi > 0)$$

El cambio de localización o densidad de demanda entre el margen y el eje obliga a variar el volumen de trabajo: se incrementa del margen hacia el eje. Si en el margen se tiene un empresario cuenta propia, en el área adyacente se tiene a un empresario formal pero con un empleo. El empresario que sigue es aquel que genera dos empleos. Entonces, el cuarto grupo de empresarios lo conforman aquellos que tienen dos empleados:

$$[26] \quad x \in Z | x(L = 2, \nu > 1; \pi > 0)$$

Como el criterio de separación en el sector formal es el volumen de empleo, y este puede cambiar el valor que tome la ecuación [10], es importante indicar que ese valor depende del sector y rama que se analice. En los sectores industrial y comercial se espera que la relación sea superior a uno. En algunos servicios superior a uno, por ejemplo, servicios médicos especializados; en otros inferior a uno como los servicios profesionales de abogacía. Pero en general, en términos de valor, se puede esperar que  $\nu > 1$ .

Con un nivel de capital financiero de entrada alto, el empresario se ubica en el núcleo fuerte del distrito central de negocios. Ante los volúmenes de demanda que enfrenta se espera que goce de la presencia de economías de escala, es decir, de una producción en masa que le permite operar un costo unitario menor. Algunas de ellas tendrán economías de alcance o producción de varios artículos en la misma planta.

El hecho que estos tipos de empresarios se puedan localizar en el eje del distrito central de negocios significa que se benefician de las economías que surgen de la demanda.

Las economías de escala en producción y demanda y de economías de alcance implican que se tiene al frente una empresa de tamaño grande con tendencia a operar en un mercado oligopólico acentuado, pues estas características exigen poder de mercado<sup>47</sup>. El volumen de ventas las ubican en el rango empresas con ingresos altos.

Existen empresas que pueden producir bienes o servicios a escala masiva pero no concentrada en un lugar. Es decir, posee una planta de producción pero varios sitios de venta en diferentes áreas; o una planta por cada sitio de venta. Esto significa que opera para distintos segmentos de mercado en la ciudad, pero cuyo ingreso total, o suma de ingresos por localidad, la sitúan en el rango de ingresos altos.

Esas características económicas definen el quinto subconjunto de empresas. Son todas aquellas ( $x$ ) que tienen producción en masa ( $Q^m$ ), o que produce varios artículos ( $Q^c$ ) o tiene varias ubicaciones en la ciudad ( $\phi$ ), o posee una cuota alta en el mercado ( $H$ ). De forma sintética:

$$[27] \quad x \in Z | x(Q^m, Q^c, \phi, H)$$

El conjunto de empresas que pueden constituir el régimen simplificado del ICA ( $S$ ) lo constituyen todas aquellas que cumplan con las características señaladas en las ecuaciones [21] y [25]:

$$[28] S = x \in X | x(L = 1, \nu > 1, \pi \geq 0)$$

Los de régimen común (C) son aquellos que cumplen las condiciones definidas en las ecuaciones [22], [24], [26] y [27]:

$$[29] C = \sum x | x \in Z$$

Los "pequeños" de régimen común ( $\tilde{C}$ ) son aquellos que cumplen con la característica definida en la ecuación [26]:

$$[30] \tilde{C} = \sum x \in Z | x(L = 2, \pi > 0)$$

Los "empresarios" definidos en la ecuación [17] deben quedar excluidos del impuesto de ICA<sup>48</sup>.

Para efectos de obligaciones formales y sustanciales el tamaño de la empresa es determinante para un el funcionamiento eficiente de la Administración Tributaria Distrital.

### Medición del tamaño de una empresa

En la sección anterior la selección de conjuntos de empresarios partió de la función de producción y la capacidad para cubrir sus costos y con base en las ecuaciones [26] y [30] se definió el conjunto de "pequeños" del régimen común. La pregunta que surge es si esos criterios son consistentes con los fundamentos teóricos. Esta inquietud se soluciona con la medición del tamaño de una empresa. Al respecto, en teoría las preguntas claves son ¿cómo se mide el tamaño económico de una firma? ¿Qué determina el tamaño de la firma?

El tamaño de la firma se mide por el número de empleados lo que indica que el énfasis está en el tema de la productividad de éste insumo. Se sugiere que se separe entre trabajadores calificados (S) y no calificados (L), y se tenga en cuenta sus habilidades ( $\square$ ) tales como la iniciativa, la ambición, la lealtad a la firma, entre otros aspectos.

Supóngase que se parte de una función de producción con rendimientos constantes en los factores para los  $j$  sectores económicos:

$$[14] q_j = A [\alpha K^{-\rho} + (1 - \alpha)L^{-\rho}]^{-\frac{1}{\rho}}$$

Con  $\square$  como el parámetro de participación factorial.

El valor del parámetro  $\square$  cambia según el sector. Lo normal es que la industria sea más intensiva en capital en tanto que los servicios se más intensiva en mano de obra.

Al utilizar únicamente el trabajo como definición de tamaño se tendría que concluir que una empresa de servicios es más grande que una industrial pese a que en términos de la composición factorial el valor sea diferente. Y si la definición tomara únicamente el valor de acervo de capital el resultado sería opuesto.

Adicionalmente, la dinámica de los mercados lleva a que en el largo plazo la elasticidad de sustitución entre capital y trabajo juegue un papel importante. Esto hace que el tamaño de la firma sea diferente en el corto y en el largo plazo. Por ejemplo, si la elasticidad de sustitución es menor a uno, en el largo plazo, el tamaño medio de la firma crece con la riqueza per cápita, si ese tamaño se mide por medido del empleo.

Si las elasticidades de sustitución de largo plazo involucran necesariamente el capital, la recomendación es que éste no se puede excluir del razonamiento, excepto que se argumente que lo importante es el corto plazo. Otra razón para incorporar el capital en la medición del tamaño es que si el empresario es racional llevará el tamaño de la firma hasta donde la



ganancia sea igual a cero, es decir, hasta donde maximice la rentabilidad del capital. Y la única manera de conocer este aspecto es incorporar el capital en la medición de la firma.

## **Bibliografía**

Rosen, Harvey S., Hacienda Pública, Quinta edición.

Hernández, Isidro, Teoría y política fiscal. Universidad Externado de Colombia, 2005

Vallejo, Gabriel. , Valoración masiva de los predios en Bogotá, Seminario Jornadas Catastrales: la realidad de nuestra ciudad. 25 y 26 de marzo de 2009.

Alcaldía Mayor de Bogotá y Universidad Nacional de Colombia, Segregación socioeconómica en el espacio urbano de Bogotá D.C., 2007

Alcaldía Mayor de Bogotá y Universidad Nacional de Colombia, Equidad en las tarifas de los servicios públicos. Impacto en la capacidad de pago de los hogares de Bogotá D.C., 2004

Alcaldía Mayor de Bogotá, Estratificación en Bogotá y estudios relacionados 1983-2004.

Encuesta de capacidad de pago 2004

Encuesta de calidad de vida de Bogotá 2007. Secretaría Distrital de Planeación y Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Unidad Administrativa Especial de Catastro. Base de predios 2010

La Administración Tributaria en América Latina. Algunas Tendencias y Desafíos. Katherine Baer

Alink, M., & Van Kommer, V. (2000). Manual para las Administraciones Tributarias. Estructura Organizacional y Gerencia de las Administraciones Tributarias . Países Bajos: CIAT.

Alink, M., & Van Kommer, V. (2000). Manual para las Administraciones Tributarias. Estructura Organizacional y Gerencia de las Administraciones Tributarias. Países Bajos: CIAT.

BM&CFI, B. M. (2010). Doing Business 2010.

BM&CFI, B. M. (2010). Doing Business Colombia 2010.

BM&CFI, B. M. (2009). Doing Business en Colombia 2010.

CCB, C. d. (2008). Observatorio de Competitividad No. 10, Mejores Ciudades Para Hacer Negocios en América Latina 2008. Bogotá: Camara de Comercio de Bogotá.

CEPAL. (2006). Retos de la política fiscal en América Latina. México: Naciones Unidas.

CIAT. (21 de abril de 2009). Resolución de la 43ª Asamblea General del CIAT "Una visión moderna de la Administración Tributaria". Recuperado el julio de 2010, de [http://www.ciat.org/index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=110&Itemid=209](http://www.ciat.org/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=110&Itemid=209)

CONCEJO DE BOGOTA, D.C. (2008). Acuerdo No. 308 de 2008 por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D.C., 2008-2012 "Bogotá positiva: para vivir mejor". Bogotá.

Conpes, C. N. (2008). Documento Conpes 3527. Bogotá.

CPC, C. P. (2009). Informe Nacional de Competitividad 2009 - 2010, ruta a la prosperidad colectiva. Bogotá.

Gómez Sabaini, J. C. (2006). Cohesión Social, Equidad y Tributación (Análisis y perspectivas para América Latina). Seminario Internacional Cohesion social en América Latina y el Caribe: Una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones (pág. 43). Panamá: CEPAL.

Presa Leal, J. (2009). La eficiencia en la actuación de la Administración Tributaria como factor determinante para incrementar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. Bogotá: Foro Internacional "La competitividad de las ciudades y la gestión tributaria".

## **PROYECTO DE ACUERDO 089**

### **EL CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C.**

En uso de sus atribuciones legales, en especial las que le confieren el numeral 3 del artículo 287 de la Constitución Política, los numerales 1, 3 y 11 del artículo 12 y los artículos 154 y 162 del Decreto Ley 1421 de 1993,

#### **ACUERDA:**

#### **CAPÍTULO I**

#### **RÉGIMEN DE FACTORES OBJETIVOS PARA PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES DEL IMPUESTO DE INDÚSTRIA Y COMERCIO QUE DESARROLLAN EXCLUSIVAMENTE ACTIVIDADES COMERCIALES**

**Artículo 1º. Régimen de Factores Objetivos para Pequeños Contribuyentes del Impuesto de Industria y Comercio por Presunción de Ingresos.** El impuesto de industria y comercio para el Distrito Capital tendrá un régimen de factores objetivos para pequeños contribuyentes con base en una presunción de ingresos netos, el cual está dirigido a los contribuyentes del impuesto de industria y comercio que desarrollan actividades exclusivamente comerciales en el Distrito Capital, siempre y cuando cumplan con la totalidad de requisitos que adelante se señalan.

El régimen de pequeños contribuyentes cobija, para todos los efectos, el impuesto complementario de avisos y tableros.

**Parágrafo 1.** El presente régimen de factores objetivos sustituye el régimen simplificado del impuesto de industria y comercio para los contribuyentes que desarrollan exclusivamente actividades de comercio; los contribuyentes que desarrollando exclusivamente actividades comerciales no cumplan con la totalidad de requisitos para pertenecer al presente régimen, pertenecerán al régimen común. Para las actividades industriales, de servicios o mixtas se mantiene el régimen simplificado.

**Artículo 2º. Pertenencia al Régimen de Factores Objetivos.** Son contribuyentes del régimen de factores objetivos para pequeños contribuyentes con base en una presunción de ingresos netos las personas naturales o jurídicas y las sociedades de hecho que cumplan las siguientes condiciones:

Realizar exclusivamente actividades comerciales.

Tener durante el año gravable inmediatamente anterior ingresos netos anuales inferiores a 22.044 Unidades de Valor Tributario – UVT –.

Tener máximo hasta cinco (5) trabajadores que realizan la actividad, mediante vínculo contractual que contribuya a la generación de ingresos al momento del registro de información tributaria y durante su permanencia en el régimen de factores objetivos.

Tener máximo un (1) local comercial donde se desarrolla la actividad económica.

Obtener ingresos por la realización de su actividad económica exclusivamente en el Distrito Capital.

No ser usuario Aduanero.

No desarrollar actividades bajo franquicia, concesión, o regalías.

Tener durante el año inmediatamente anterior un canon de arrendamiento o equivalente inferior a mil ocho Unidades de Valor Tributario (1008 UVT).

**Parágrafo Primero:** Los pequeños contribuyentes del impuesto de industria y comercio que inicien actividades dentro del período gravable utilizarán como base para clasificarse en el régimen de factores objetivos para pequeños contribuyentes con base en una presunción de ingresos netos, el valor proporcional al número de meses o fracción de mes, de ingresos netos anuales presuntos.

**Parágrafo Segundo:** El término "equivalente", al que se refiere el numeral octavo del presente artículo, corresponde al valor de canon de arrendamiento o valor de oportunidad que tendría el local comercial en el evento de ser arrendado y aplica en los casos donde no se paga arriendo.

**Parágrafo Tercero:** Para efectos del régimen, el número de trabajadores, al que hace referencia el numeral 3 del presente artículo, comprende a las personas con cualquier forma de vinculación contractual verbal o escrita. Cuando el contribuyente es una persona natural se contará dentro del número de trabajadores.

**Artículo 3º. Valor de Canon de Arrendamiento o Equivalente.** El valor del canon de arrendamiento o equivalente de la matriz de ingreso imponible, señalada en el artículo 4º del presente Acuerdo, corresponde al valor anual de arrendamiento o equivalente, el cual se presume como mínimo, mensualmente, en el porcentaje del 1% del avalúo catastral del predio donde se desarrolla la actividad comercial, porcentaje igualmente aplicable en caso de no existir contrato de arrendamiento.

Para los inmuebles que no tengan avalúo catastral deberá utilizarse como indicador del canon de arrendamiento o equivalente la base gravable mínima del impuesto predial unificado de que trata el artículo 5 de la Ley 601 de 2000.

En los predios rurales sin avalúo catastral deberá utilizarse como indicador del canon de arrendamiento o equivalente el autoavalúo.

**Parágrafo** - Cuando el inmueble donde se desarrolla la actividad económica sea usado por varias personas naturales o jurídicas o sociedades de hecho, el valor de canon de arrendamiento o equivalente podrá prorratearse, sin que pueda corresponder a un porcentaje inferior al 50% del canon mínimo señalado en este artículo, salvo que el contribuyente demuestre ante la Administración Tributaria Distrital un menor porcentaje de participación.

Cuando los contribuyentes realicen la actividad comercial en forma electrónica, telefónica o puerta a puerta, sin establecimiento abierto al público, el valor de canon de arrendamiento o equivalente a utilizar corresponde al primer rango señalado en la tabla de ingreso imponible del artículo 4º.

**Artículo 4º Presunción de ingresos netos mensuales.** Los contribuyentes del impuesto de industria y comercio pertenecientes al régimen de factores objetivos para pequeños contribuyentes con base en una presunción de ingresos netos, tendrán como ingresos netos presuntos el valor que resulta de ubicar en la tabla su canon de arrendamiento o equivalente y el número de trabajadores que realizan la actividad generadora de ingresos. En caso de haber comenzado actividades una vez iniciado el período fiscal, los ingresos presuntos se tomarán proporcionalmente por mes o fracción de mes.

### Tabla de Ingreso Imponible según parámetros Sector Comercio expresada en UVT

Rango anual de canon de arrendamiento o equivalente		Trabajadores que realizan la actividad comercial				
Igual o superior a	inferior a	1	2	3	4	5
204	372	4.692	6.096	7.500	8.976	10.680
372	528	7.296	8.580	9.876	11.340	13.512
528	684	9.900	11.064	12.240	13.704	16.356
684	852	12.504	13.548	14.604	16.080	19.200
852	1.008	15.108	16.044	16.980	18.444	22.044

**Parágrafo.** Para el caso de contribuyentes pertenecientes al régimen de factores objetivos que durante el periodo gravable hayan tenido un número variable de trabajadores que realizan la actividad generadora de ingresos deberán utilizar el número máximo de trabajadores que intervinieron para la actividad generadora de ingreso durante el periodo gravable.

**Artículo 5º. Impuesto a pagar.** Los contribuyentes pertenecientes al régimen de factores objetivos para pequeños contribuyentes con base en una presunción de ingresos netos, deberán pagar su impuesto a cargo, en forma anual, conforme a los siguientes parámetros obtenidos de aplicar la tarifa del artículo 6º a la tabla de ingreso imponible señalada en el artículo 4º del presente Acuerdo:

### Tabla de Impuesto a Pagar según parámetros Sector Comercio expresado en UVT

Rango anual de canon de arrendamiento o equivalente		Trabajadores que realizan la actividad comercial				
Igual o superior a	inferior a	1	2	3	4	5
204	372	28,15	36,58	45,00	53,86	64,08
372	528	43,78	51,48	59,26	68,04	81,07
528	684	59,40	66,38	73,44	82,22	98,14
684	852	75,02	81,29	87,62	96,48	115,20
852	1.008	90,65	96,26	101,88	110,66	132,26

**Parágrafo:** Los contribuyentes del impuesto de industria y comercio pertenecientes al régimen de factores objetivos para pequeños contribuyentes con base en una presunción de ingresos netos, con un rango anual de cánon de arrendamiento o equivalente inferior al señalado en el primer rango de la tabla, cancelarán a título de impuesto residual, el equivalente a dos Unidades de Valor Tributario (UVT).

**Artículo 6º. Tarifa.** La tarifa que aplica para el régimen de factores objetivos para pequeños contribuyentes con base en una presunción de ingresos netos será del seis por mil (6‰), tarifa sobre la cual debe efectuarse la correspondiente retención a título de industria y comercio, por parte de los agentes retenedores; para el efecto el contribuyente perteneciente al régimen de factores objetivos deberá acreditar tal calidad ante el agente de retención mediante copia de la inscripción en el Registro de Información Tributaria –RIT–.

**Artículo 7º. Descuento tributario a nuevas empresas.** Los contribuyentes que de conformidad con la Ley 1429 de 2010 inicien actividades con posterioridad a la vigencia del presente Acuerdo y cumplan las condiciones para pertenecer al régimen de factores objetivos, tendrán derecho a descontar en la liquidación del impuesto correspondiente al primer año de actividad económica un monto equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) del impuesto liquidado durante el período; el cincuenta por ciento (50%) durante el segundo año gravable y el veinticinco por ciento (25%) en el tercer año gravable.

Este descuento aplica hasta el monto del impuesto generado en cada una de las vigencias en que se hace uso del mismo, e independientemente de que al momento de la aplicación del descuento el contribuyente pertenezca al régimen de factores objetivos para pequeños contribuyentes con base en una presunción de ingresos netos o al régimen común.

**Artículo 8º. Obligaciones.** Los pequeños contribuyentes pertenecientes a éste régimen deberán:

Inscribirse en el Registro de Información Tributaria RIT del Distrito Capital e informar las novedades al mismo.

Mantener en el establecimiento en donde ejerzan la actividad económica la certificación de registro en el RIT, expedida por la Administración Tributaria Distrital.

Pagar, dentro de los plazos estipulados, el impuesto a cargo facturado por la Administración Tributaria Distrital, conforme a las tablas vigentes para cada año, si a ello hubiere lugar.

Conservar, para efectos del impuesto de industria y comercio, los documentos expedidos y aceptados en desarrollo de las actividades económicas, el libro de operaciones diarias, salvo si existe la obligación de facturar conforme al Estatuto Tributario Nacional, caso en el cual deberá conservar copia de las facturas.

**Artículo 9º. Liquidación del impuesto mediante el sistema de facturación.** El impuesto de industria y comercio a cargo de los pequeños contribuyentes de Factores Objetivos será determinado oficialmente por la Administración Tributaria Distrital, a través del sistema de facturación, de acuerdo con las tablas contenidas en los artículos 4 y 5 del presente Acuerdo, según corresponda, factura a la cual se le descontará dentro de la sección de pagos de la misma factura, el valor de las sumas retenidas hasta el monto retenido que debe corresponder como máximo al impuesto liquidado, sin que haya lugar a generación de saldo a favor alguno.

**Parágrafo:** La factura enviada por la Administración Tributaria Distrital constituye la liquidación oficial del tributo y contra la misma procede el recurso de reconsideración en los términos y condiciones previstos en las disposiciones tributarias. Una vez ésta quede en firme prestará mérito ejecutivo.

Las facturas deberán contener como mínimo:

Identificación de la entidad y dependencia que la profiere.

Nombre, identificación y dirección del contribuyente.

Período gravable a que se refiere.

Base gravable y tarifa.

Valor del impuesto.

Firma autógrafa o mecánica.

Los recursos que proceden y término para interponerlos.

El valor registrado por el contribuyente por concepto de retenciones del impuesto que le hayan sido practicadas no forman parte de la liquidación oficial del mismo y corresponden en consecuencia a un menor valor del pago, de tal suerte que en el evento en que el contribuyente solicite retenciones no procedentes o inexistentes habrá lugar al cobro de los saldos insolutos con base en la liquidación efectuada por el funcionario de cobro y teniendo como título ejecutivo la factura que le ha sido expedida y notificada.

**Artículo 10º. Mecanismos de control del Régimen.** La Administración Tributaria Distrital podrá, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, determinar el valor de canon de arrendamiento o equivalente del pequeño contribuyente sujeto al régimen, con los mecanismos probatorios que resulten pertinentes y conducentes, entre otros el avalúo catastral del inmueble del lugar donde desarrolla la actividad. De no existir avalúo catastral, se utilizará la base gravable mínima del impuesto predial unificado de que trata el artículo 5º de la Ley 601 de 2000.

**Artículo 11º. Registro de los responsables del impuesto de industria y comercio en el régimen de factores objetivos para pequeños contribuyentes con base en una presunción de ingresos netos.** Los contribuyentes del impuesto de industria y comercio que a la fecha de entrada en vigencia del régimen de factores objetivos para pequeños contribuyentes con base en una presunción de ingresos netos, pertenezcan al régimen común o simplificado pero que cumplan las condiciones para pertenecer al nuevo régimen, deberán inscribirse en el RIT dentro del plazo que establezca la Secretaría Distrital de Hacienda y pagar el impuesto en forma anual, dentro de los plazos que para el efecto se señalen.

**Artículo 12º- Cambio de Régimen.** Los contribuyentes pertenecientes al régimen de factores objetivos para pequeños contribuyentes con base en una presunción de ingresos netos, que dentro del período gravable incumplan alguna de las condiciones para pertenecer al mismo, deberán adoptar el régimen común, con período anual, aplicando las normas, tarifas y procedimientos que le sean propios, de acuerdo con la actividad económica que desarrollen.

En este evento, simultáneamente con la primera declaración que deban presentar conforme al régimen ordinario, pagarán los valores determinados en la correspondiente factura del régimen de factores objetivos, por la fracción que corresponda, evento en el cual los contribuyentes deberán solicitar a la Administración Tributaria Distrital la expedición de dicha factura, suministrando la información pertinente.

Cuando un contribuyente que cumpla con las condiciones para pertenecer al régimen de factores objetivos para pequeños contribuyentes con base en una presunción de ingresos netos, desvirtúe alguna de las presunciones que soportan el régimen, adoptarán el régimen común, debiendo tributar a la tarifa que corresponda la actividad comercial que desarrolle y cumpliendo las demás obligaciones que le son propias.

**Artículo 13º Regímenes en el impuesto de industria y comercio.** Los contribuyentes del impuesto de industria y comercio tendrán dos regímenes: Para quienes desarrollen exclusivamente actividades comerciales aplicará el régimen de factores objetivos o el régimen común, y para quienes desarrollen actividades industriales, de servicios y mixtas (comerciales, industriales y de servicios) aplicará el régimen simplificado o el común, según cumplan las condiciones para pertenecer a uno u otro, de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia.

## **CAPÍTULO II**

### **INCENTIVOS TRIBUTARIOS PARA EL FOMENTO DE LA INVERSIÓN, EL EMPLEO Y LA CAPACITACIÓN EN LA INDUSTRIA DE SERVICIOS TERCERIZADOS A DISTANCIA DE VALOR AGREGADO DESTINADOS A LA EXPORTACIÓN**

#### **Objetivos, conceptos y competencias especiales**

**Artículo 14º. Objetivo.** Mediante el presente Acuerdo se desarrollan instrumentos para propiciar un crecimiento progresivo de la exportación de servicios *offshore* de valor agregado y a la vez promover condiciones que faciliten la inversión y la generación de empleo calificado en este sector en la ciudad de Bogotá.

**Artículo 15º. Definición de servicios tercerizados a distancia "off shore".** Los servicios tercerizados a distancia "offshore" comprenden una amplia gama de procesos de negocios y de tecnología tercerizados que se prestan a distancia bajo la modalidad de exportación de servicios. La industria se compone de dos segmentos principales: (i) procesos tercerizados de negocios – BPO (business process outsourcing) y (ii) procesos tercerizados de tecnologías de la información – ITO (information technology outsourcing). A su vez, estos dos segmentos se dividen en muchos sub-segmentos. Los procesos BPO se dividen en servicios basados en voz, conocidos como call centers destinados a las ventas, cobranzas y servicio al cliente; y los no basados en voz, que incluyen los servicios corporativos generales (finanzas y contabilidad, procesos de recursos humanos, compras y logística), servicios corporativos específicos (emisión de pólizas para la industria de seguros), servicios de diseño (ingeniería y arquitectura) y los servicios terciarizados del conocimiento - KPO (investigación y desarrollo).

Para efectos de este Acuerdo, los "servicios offshore de valor agregado" comprenden los servicios de BPO no basados en voz y los servicios de ITO.

**Artículo 16º. Incentivo para prestadores de servicios tercerizados a distancia.** Las empresas que pongan en marcha operaciones nuevas de BPO o ITO en subsectores de valor agregado, que reporten ingresos por exportaciones mínimo del noventa por ciento (90%) de sus ingresos, deberán demostrar ante la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico o quien haga sus veces, que generaron empleo e invirtieron recursos en capacitación para sus nuevos empleados, dicha entidad verificará el cumplimiento de los requisitos y expedirá el certificado denominado "Certificado de inversión en capacitación en el sector de servicios offshore de valor agregado dirigidos a la exportación", que representa un incentivo equivalente al ochenta por ciento (80%). En ningún caso el valor del incentivo sobrepasará los cuatro punto ocho (4,8) salarios mínimos legales mensuales vigentes por empleado nuevo capacitado.

El certificado de inversión en capacitación en el sector de servicios offshore de valor agregado dirigidos a la exportación tendrá las siguientes características:

Representan el derecho a un descuento en el pago del Impuesto de Industria y Comercio.

No constituyen títulos de deuda pública.

Serán transferibles por endoso.

No generarán rendimiento financiero alguno.

El Gobierno Distrital reglamentará, dentro de los seis meses siguientes a la expedición del presente Acuerdo, las condiciones, términos y requisitos para gozar de este beneficio.

**Artículo 17º. Incentivos tributarios a la inversión en capacitación en la industria de servicios offshore de valor agregado destinados a la exportación.** Los contribuyentes del impuesto de industria y comercio que posean o adquieran certificados de inversión en capacitación en el sector de servicios offshore de valor agregado dirigidos a la exportación, tendrán derecho a descontar de su impuesto a cargo el ciento diez por ciento (110%) de su valor para lo cual deberá simultáneamente con la presentación de la declaración entregar el certificado.

**Artículo 18º. Límites y condiciones del incentivo tributario.** Los certificados de inversión en capacitación en el sector de servicios offshore de valor agregado dirigidos a la exportación no podrán ser objeto de fraccionamiento y sólo podrá hacerse efectivo dentro del año siguiente a la fecha de expedición del mismo.

El descuento aplicado en el impuesto de industria y comercio no podrá superar el 100% del valor del impuesto a cargo.

**Artículo 19º. Monto y Vigencia.** El valor máximo anual del descuento tributario será de ciento veinticinco mil ochocientos cuarenta unidades de Valor Tributario (125.840 UVT) y aplicará por el término de cuatro años a partir del 1 de enero de 2012.

### **CAPÍTULO III**

#### **INCENTIVOS A LAS INVERSIONES Y DONACIONES DESTINADAS A LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA**

**Artículo 20º. Descuento por donación.** Los contribuyentes del impuesto de industria y comercio podrán descontar del impuesto a su cargo el sesenta por ciento (60%) del valor de las donaciones que durante el periodo gravable hayan efectuado a favor instituciones de educación superior públicas y privadas ubicadas en la jurisdicción de Bogotá Distrito Capital, reconocidas por el Ministerio de Educación Nacional, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

1. Que la donación se destine exclusivamente a proyectos y actividades de investigación, desarrollo, transferencia o docencia en ciencia y tecnología, siempre que éstos estén relacionados con sectores prioritarios para la ciudad, tales como salud pública, tecnologías de la información, movilidad, atendiendo las metas y objetivos señalados por el Plan de Desarrollo.
2. Que la donación se invierta en la jurisdicción de Bogotá, Distrito Capital.
3. Que la institución de educación superior se encuentre inscrita en el registro de centros de investigación de Colciencias.
4. Que los programas de investigación en ciencia y tecnología se desarrollen principalmente, en la jurisdicción de Bogotá, Distrito Capital.
5. Que el proyecto para el cual se destina la donación, haya sido calificado por la autoridad competente como proyecto de investigación en ciencia y tecnología. Para hacerse acreedor al incentivo la Comisión Distrital de Ciencia, Tecnología e Innovación deberá dar concepto favorable al proyecto de inversión, una vez se verifique que el proyecto está relacionado con sectores prioritarios para la ciudad, de acuerdo con lo señalado en el Plan de Desarrollo.
6. Cuando la donación sea de dinero, ésta debe haberse realizado por medio de cheque, tarjeta de crédito o a través de un intermediario financiero.

Cuando se donen títulos valores, se estimarán a precios de mercado de acuerdo con el procedimiento establecido por la Superintendencia Financiera de Colombia. Cuando se donen otros activos su valor se estimará por el costo fiscal a la fecha de la donación, menos las depreciaciones acumuladas hasta esa misma fecha.

No procederá el descuento por concepto de donaciones cuando se donen acciones, cuotas partes o participaciones, derechos o acreencias.

**Parágrafo 1:** En ningún caso procederá el descuento por concepto de donaciones, cuando exista vinculación económica entre donante y donatario.

**Parágrafo 2.** En las mismas condiciones aquí señaladas, los contribuyentes del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, que suscriban contratos o convenios con Instituciones de Educación Superior cuya sede principal esté ubicada en el Distrito Capital, cuyo objeto sea desarrollar proyectos de investigación en ciencia y tecnología de interés para el Distrito Capital, tendrán derecho a descontar del impuesto de industria y comercio a su cargo el sesenta por ciento (60%) del valor pagado a las instituciones de educación superior en razón del contrato.

**Artículo 21°. Descuento por estímulos educativos.** Las instituciones de educación superior podrán descontar del impuesto de industria y comercio a su cargo el sesenta por ciento (60%) del monto de las becas otorgadas a profesores o estudiantes de sedes de Bogotá, D.C. que cursen sus estudios en doctorados en ciencias básicas en universidades internacionales, siempre que se trate de instituciones o programas acreditados en su respectivo país. El revisor fiscal deberá certificar el monto y el beneficiario de la beca para investigación, así como la periodicidad de los pagos parciales al beneficiario, cuando esto ocurra.

**Artículo 22°. Descuento por inversión.** Las nuevas empresas que se constituyan o se instalen en el Distrito Capital a partir de la vigencia del presente Acuerdo y hasta el 31 de diciembre de 2014, para realizar actividades industriales o de servicios que incorporen procesos de producción resultado de investigaciones en ciencia, tecnología, proyectos y actividades de investigación y desarrollo, siempre que éstos estén relacionados con sectores prioritarios para la ciudad atendiendo las metas y objetivos señalados en el Plan de Desarrollo y conforme a las condiciones señaladas en el artículo 20 del presente Acuerdo, tendrán derecho a descontar del impuesto a su cargo, dentro de los dos años siguiente a la fecha de la inversión, el sesenta por ciento (60%) del valor de la nueva inversión realizada.



**Artículo 23°. Límite de los descuentos.** El monto de los descuentos de que tratan los artículos anteriores no podrá ser superior al diez (10%) del impuesto de industria y comercio a cargo del contribuyente en el período gravable respectivo, salvo cuando se trate de inversiones de nuevas empresas dedicadas a la prestación de servicios de ciencia y tecnología, evento en el cual el descuento será hasta del treinta por ciento (30%) del impuesto a cargo, descuentos que tendrán una vigencia de diez (10) años.

**Artículo 24°. Exención Impuesto Predial.** Durante diez (10) años contados a partir de la entrada en vigencia del presente Acuerdo, las nuevas construcciones que se destinen exclusivamente a adelantar investigaciones en ciencia y tecnología, de propiedad de Instituciones de Educación Superior que se encuentren acreditadas, estarán exentas del impuesto predial unificado.

Cuando el nuevo predio se encuentre parcialmente destinado a los fines señalados en el inciso anterior, para efectos de determinar el impuesto predial a su cargo, las Instituciones de Educación Superior debidamente acreditadas tendrán derecho a solicitar a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, o quien haga sus veces, que del avalúo catastral del inmueble se discrimine el valor del área construida destinada a investigaciones científicas y tecnológicas, previa certificación de su uso por parte de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, o quien haga sus veces.

Se entiende por área efectivamente destinada a investigaciones científicas y tecnológicas, la porción de los inmuebles en los que grupos de investigación clasificados en A y A-1 en COLCIENCIAS y con un nivel de publicaciones científicas registradas en bases de datos internacionales como ISI y SCOPUS, desarrollen investigaciones o proyectos de innovación científica o tecnológica.

Lo anterior sin perjuicio de las exenciones establecidas para la Universidad Nacional, de conformidad con el literal d) del artículo 39 de la Ley 14 de 1983 y del artículo 4 del Acuerdo 21 de 1983 del Concejo de Bogotá.

## **CAPÍTULO V**

### **OTROS INCENTIVOS TRIBUTARIOS**

**Artículo 25º Exención para nuevos centros de eventos y convenciones.** Los nuevos centros de eventos y convenciones que se construyan a partir de la vigencia del presente Acuerdo en desarrollo de contratos de asociación de conformidad con lo establecido en la Ley 489 de 1998, cuya propiedad mayoritaria sea de la Nación, del Distrito Capital, de las Entidades Territoriales, de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, o de las Cámaras de Comercio, estarán exentos de los impuestos de delineación urbana, para su construcción, y del impuesto predial unificado por un término de cinco (5) años contados a partir del inicio de operaciones.

**Artículo 26°. Exención a los vehículos movidos por energía eléctrica y de motorización híbrida-eléctrica.** Los vehículos automotores de servicio particular y los de servicio público individual, movidos exclusivamente por energía eléctrica, así como los de motorización eléctrica e híbrida- eléctrica destinados al Sistema Integrado de Transporte Público, nuevos, que sean adquiridos dentro de los cinco (5) años siguientes a la vigencia del presente Acuerdo, estarán exentos del Impuesto sobre vehículos automotores, durante cinco (5) años contados a partir de la fecha de su matrícula.

## **CAPÍTULO IV**

### **MODIFICACIONES AL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO**

**Artículo 27. Tarifas del impuesto de industria y comercio.** Modificase parcialmente el artículo 3° del Acuerdo 65 de 2002 para las siguientes actividades, las cuales serán aplicables a partir del bimestre inmediatamente siguiente a la publicación del presente Acuerdo:

	Tarifa nueva
<b>a. Actividad Industrial</b>	expresada en miles
Edición de libros, periódicos, textos didácticos y revistas científicas y culturales, excepto los horóscopos, fotonovelas, modas, publicaciones pornográficas, tiras cómicas o historietas gráficas y juegos de azar.	4,14
<b>b. Actividades comerciales</b>	
Venta de cigarrillos, cervezas y licores.	15
<b>c. Actividades de servicios</b>	
Publicación de libros, periódicos, textos didácticos, revistas científicas y culturales, excepto los horóscopos, fotonovelas, modas, publicaciones pornográficas, tiras cómicas o historietas gráficas, juegos de azar, y otras publicaciones.	4,14
Servicios prestados en el ejercicio de una profesión liberal.	6,9
Servicios de vigilancia.	9,66
Servicio de aseo.	6,9
Servicios de educación prestados por establecimientos privados en los niveles de educación inicial , preescolar, básica primaria, básica secundaria y media.	6,9
Servicios prestados por empresas de servicios temporales	15
<b>d. Actividades financieras</b>	
Actividades financieras.	13,8

**Artículo 28°. Período gravable y de causación en el impuesto de industria, comercio y complementario de avisos y tableros.** Por período gravable se entiende el tiempo dentro del cual se causa la obligación tributaria del impuesto de industria y comercio. A partir del 1º de enero de 2012, el impuesto de industria, comercio y complementario de avisos y tableros se causará con una periodicidad bimestral únicamente para los contribuyentes que sean designados por la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá-DIB- como grandes contribuyentes.

Los períodos bimestrales son: enero-febrero; marzo-abril; mayo-junio; julio-agosto; septiembre-octubre; noviembre-diciembre.

Para los demás contribuyentes, es decir, los del régimen común que no hayan sido designados como grandes contribuyentes por la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá .-DIB, los de régimen simplificado y los de régimen de factores objetivos para pequeños contribuyentes con base en una presunción de ingresos netos, el período de causación es anual.

**Artículo 29°. Venta de activos fijos.** Para efectos de la deducción correspondiente a los ingresos derivados de la venta de activos fijos, se entenderá por éstos, los definidos en el

inciso 3° del artículo 60 en el Estatuto Tributario Nacional y las normas que lo modifiquen o adicionen.

## CAPÍTULO V

### IMPUESTO SOBRE TELÉFONOS URBANOS CON DESTINO AL DEPORTE.

**Artículo 30º. Hecho generador.** El hecho generador del impuesto sobre teléfonos urbanos con destino al deporte será la disposición en calidad de suscriptor o usuario, de un plan de numeración de telefonía pública básica conmutada urbana activa, en el Distrito Capital.

**Artículo 31º. Causación.** Este impuesto se causará al momento de la facturación del servicio de telefonía en la zona urbana del Distrito Capital.

**Artículo 32º. Sujeto activo.** El sujeto activo es Bogotá, Distrito Capital.

**Artículo 33º. Sujeto pasivo.** Son sujetos pasivos los suscriptores o usuarios de cualquier plan de numeración de telefonía pública básica conmutada urbana activa, en el Distrito Capital, excepto la Administración Central, los Fondos de Desarrollo Local; los Establecimientos Públicos; las Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica; los Organismos de Control y las Empresas Sociales del Estado del Orden Distrital.

**Artículo 34º. Base gravable.** La base gravable del impuesto sobre teléfonos urbanos con destino al deporte estará constituida por el valor correspondiente al servicio telefónico de voz por cada número asignado de cualquier plan de numeración de telefonía básica conmutada urbana activa, en el Distrito Capital.

**Artículo 35º. Tarifas.** La tarifa del impuesto sobre teléfonos urbanos con destino al deporte será la siguiente:

Tipo de servicio telefónico	Tarifa	Valor mínimo en UVT	Valor máximo en UVT
Plan hogar	3%	0,020	0.080
Plan diferente	5%	0.080	0.50

**Parágrafo Primero:** Para efectos del impuesto, los planes hogar corresponden a características residenciales y por tanto no forman parte de ellos los servicios de telefonía a sectores comerciales, Pymes, empresariales, corporativos, independientemente de su denominación.

**Parágrafo Segundo** El monto mínimo y máximo aquí señalado expresado en Unidades de Valor Tributario, será ajustado al múltiplo de cien más cercano, mediante Resolución que para el efecto expida el/la Secretario/a Distrital de Hacienda, antes del 31 de diciembre de cada año.

**Artículo 36º. Sistema de retención del impuesto.** Las empresas prestadoras del respectivo servicio de telefonía pública básica conmutada en el Distrito Capital tendrán la calidad de agentes de retención del impuesto sobre teléfonos urbanos con destino al deporte, frente a las sumas efectivamente canceladas por parte de los sujetos pasivos del impuesto.

Para el efecto, deberán distribuir junto con la factura del servicio telefónico en documento separable, la factura correspondiente al impuesto, recibir el importe del impuesto y presentar la declaración y pago del impuesto de retención correspondiente mensualmente, dentro de los plazos que señale el/la Secretario/a Distrital de Hacienda.

**Artículo 37º. Obligación de informar.** Las empresas prestadoras del respectivo servicio de telefonía pública básica conmutada en el Distrito Capital deberán informar a la Administración Tributaria Distrital, cada seis meses, en los términos y condiciones que establezca el/la

Director/a Distrital de Impuestos, la relación de planes de numeración de telefonía pública básica conmutada urbana activas que no hayan cancelado el impuesto, indicando el nombre e identificación del usuario y fecha de vencimiento del pago, so pena de hacerse acreedores a la sanción por no enviar información prevista en el artículo 69 del Decreto Distrital 807 de 1993.

**Artículo 38º. Sanción por mora en el pago del impuesto.** Los contribuyentes del impuesto sobre teléfonos urbanos, que no lo cancelen oportunamente, deberán pagar intereses moratorios, en la forma establecida en los artículos 634, 634-1 y 635 del Estatuto Tributario Nacional.

**Artículo 39º. Determinación oficial mediante el sistema de facturación.** Sin perjuicio de la fecha establecida para el pago del impuesto, la cual corresponde a la fecha del pago del servicio público de teléfono del respectivo mes, la factura enviada mediante separable con la factura del servicio público, por la empresa prestadora del servicio de telefonía pública básica conmutada en el Distrito Capital, constituye la liquidación oficial del tributo y contra la misma procede el recurso de reconsideración previsto en las disposiciones tributarias, ante la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá -DIB, dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha establecida como límite de pago para el servicio telefónico. Una vez ésta quede en firme prestará mérito ejecutivo. Las facturas deberán contener como mínimo:

Identificación de la entidad y dependencia que la profiere.

Nombre, identificación y dirección del contribuyente.

Clase de impuesto y período gravable a que se refiere.

Base gravable y tarifa.

Valor del impuesto.

Identificación del plan de numeración de telefonía pública básica conmutada urbana activa.

**Artículo 40º. Destinación de los recursos.** El Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte destinará los recursos transferidos por concepto del impuesto sobre teléfonos urbanos con destino al deporte, así: el ochenta por ciento (80%) a financiar los gastos de inversión que demande el cumplimiento del Plan de Desarrollo, así como los objetivos misionales de este establecimiento público del orden distrital, y el veinte por ciento (20%) para gastos de funcionamiento de la misma Entidad.

## CAPÍTULO VI

### IMPUESTO A LA PUBLICIDAD EXTERIOR VISUAL

**Artículo 41º.** Modifícase el artículo 4 del Acuerdo 111 de diciembre 29 de 2003 el cual quedará así:

**"Artículo 4º. Causación.** El impuesto a la publicidad exterior visual se causa en forma anual con el acto físico de colocación de la valla o con la notificación del acto administrativo que otorga el registro expedido por la autoridad competente, lo que ocurra primero."

**Artículo 42º.** Modifícase el artículo 8 del Acuerdo 111 de diciembre 29 de 2003 el cual quedará así:

**"Artículo 8º. Exigibilidad:** Los sujetos pasivos del impuesto a la publicidad exterior visual deberán declarar y pagar el impuesto a cargo dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de causación del impuesto, mediante el formulario de declaración que adopte la Administración Tributaria Distrital.

**Parágrafo.** La declaración del impuesto a la publicidad exterior visual se tendrá por no presentada cuando no contenga la constancia de pago del total de los valores

correspondientes a impuestos, sanciones e intereses por mora que se hubieren causado al momento de la presentación de la misma."

**Artículo 43°. Exclusiones.** Adicionase el Acuerdo 111 de diciembre 29 de 2003 con el siguiente artículo:

**"Artículo 10°. Exclusiones.** No estarán gravadas con el impuesto a la publicidad exterior visual las vallas de propiedad de: la Nación; los Departamentos; el Distrito Capital; las entidades de derecho público, excepto las empresas industriales y comerciales del Estado y las de economía mixta, de cualquier orden territorial; las entidades de beneficencia o de socorro; y la Publicidad Exterior Visual de partidos, movimientos políticos y candidatos, durante las campañas electorales."

## **CAPÍTULO VII**

### **TASA DE SEMAFORIZACIÓN**

**Artículo 44°. Tasa de Semaforización.** Los propietarios de vehículos automotores gravados con el impuesto sobre vehículos, matriculados en Bogotá, Distrito Capital, cancelarán anualmente la tasa de semaforización, a través del formulario que se adopte para el impuesto sobre vehículos automotores, en la casilla establecida para este efecto.

La tasa de semaforización será el equivalente a dos (2) salarios mínimos diarios legales vigentes del respectivo período fiscal, monto que se destinará al servicio de semaforización.

Así mismo, los propietarios o poseedores de motocicletas con cilindraje inferior a 125 centímetros cúbicos, matriculadas en Bogotá, Distrito Capital, que no se encuentran gravadas con el impuesto sobre vehículos, cancelarán la tasa aquí prevista, valor que será facturado por la Administración Tributaria Distrital a partir del año gravable 2012. Le corresponde a la Administración Tributaria Distrital la gestión, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, devolución y cobro de la tasa de semaforización.

**Artículo 45°. Régimen sancionatorio y reducción de sanción.** El régimen sancionatorio para la tasa de semaforización será el aplicable al impuesto sobre vehículos automotores, igualmente lo correspondiente a la reducción de las sanciones.

La Administración Tributaria Distrital determinará el valor a pagar por la tasa de semaforización y las sanciones correspondientes, conforme con el procedimiento establecido en el Decreto Distrital 807 de 1993.

En el evento en que el contribuyente presente la declaración sobre vehículos automotores sin liquidar la tasa de semaforización o liquidándola erróneamente, ésta se podrá determinar mediante liquidación oficial de revisión o mediante acto administrativo independiente. Cuando se adelanten procesos de determinación oficial en los que se fijen simultáneamente valores por concepto de impuesto sobre vehículos y la tasa de semaforización, sólo habrá lugar a liquidar una única sanción.

## **CAPÍTULO VIII**

### **MODIFICACIONES AL PROCEDIMIENTO TRIBUTARIO**

**Artículo 46°. Declaraciones tributarias.** Los contribuyentes, responsables y agentes retenedores de los tributos distritales, deberán presentar las siguientes declaraciones, las cuales corresponderán al período o ejercicio que se señala:

Declaración anual del impuesto predial unificado.

Declaración bimestral del impuesto de industria y comercio, para los Grandes contribuyentes designados por la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá -DIB.

Declaración anual del impuesto de industria y comercio para contribuyentes pertenecientes al régimen común diferentes a grandes contribuyentes y para contribuyentes del régimen simplificado.

Declaración mensual del impuesto al consumo sobre la producción nacional de cervezas, sifones y refajos.

Declaración de introducción al Distrito Capital, de cigarrillos y tabaco elaborado, cervezas, sifones y refajos, de procedencia extranjera, por parte de los importadores o distribuidores de los mismos.

Declaración mensual de retención en la fuente de impuestos distritales.

Declaración del impuesto a la publicidad exterior visual.

Declaración bimestral de retenciones de industria y comercio.

Declaración anual del impuesto sobre vehículos automotores.

Declaración del impuesto de delineación urbana.

Declaración de retención del impuesto de delineación urbana.

Declaración mensual del impuesto unificado de azar, espectáculos y fondo de pobres.

Declaración de retención del impuesto unificado de azar, espectáculos y fondo de pobres.

Declaración mensual de las sobretasas a la gasolina motor y al ACPM.

Declaración mensual de impuesto de loterías foráneas.

Declaración mensual de retención sobre premios de loterías pagados.

Declaración mensual de retención estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Pro personas Mayores y Pro cultura de Bogotá.

Declaración de retención del impuesto sobre teléfonos urbanos con destino al deporte.

**Parágrafo 1º.** En el caso de los numerales 5º, 7º, 10º, 11º y 13º, se deberá presentar una declaración por cada hecho gravado.

Sin perjuicio de la presentación de la declaración de introducción sin pago, señalada en el numeral 5º, los importadores o distribuidores de cigarrillos y tabaco elaborado, cervezas, sifones y refajos, de procedencia extranjera, declararán y pagarán el impuesto al consumo al momento de la importación, conjuntamente con los impuestos y derechos nacionales que se causen en la misma.

**Parágrafo. 2º.** En los casos de liquidación o de terminación definitiva de las actividades, así como en los eventos en que se inicien actividades durante un período, la declaración se presentará por la fracción del respectivo período.

Para los efectos del inciso anterior, cuando se trate de liquidación durante el período, la fracción declarable se extenderá hasta las fechas indicadas en el artículo 595 del Estatuto Tributario Nacional, según el caso.

**Parágrafo 3º.** Las declaraciones señaladas en los numerales 4º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10º, 11º, 12º, 13º, 14º, 15º, 16º, 17º y 18º del presente artículo, deben presentarse con pago, incluyendo el valor de los intereses y sanciones a que haya lugar, so pena de tenerse tales declaraciones como no presentadas. No obstante lo anterior, cuando se trate de declaraciones de corrección presentadas dentro de un proceso de determinación oficial, provocadas por requerimiento

especial, pliego de cargos o emplazamiento para corregir, la administración podrá autorizar su presentación sin pago siempre y cuando se otorgue acuerdo de pago.

**Artículo 47º. Firmeza de la declaración de introducción de productos extranjeros.** La declaración de introducción de productos extranjeros quedará en firme, si dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que adquiera firmeza la declaración de importación, no se ha notificado requerimiento especial.

**Artículo 48º. Obligados a presentar la declaración de industria, comercio, complementario de avisos y tableros.** Están obligados a presentar una declaración bimestral del impuesto de industria y comercio, los contribuyentes del impuesto calificados como Grandes Contribuyentes por la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá- DIB; los demás contribuyentes, a excepción de los pertenecientes al régimen de factores objetivos para pequeños contribuyentes con base en una presunción de ingresos netos presentarán en forma anual la declaración. Esta declaración debe presentarse por cada uno de los períodos gravables en los que se hayan efectuado operaciones gravadas en el Distrito Capital.

**Parágrafo 1º.** Cuando el contribuyente realice varias actividades sometidas al impuesto, la declaración deberá comprender los ingresos provenientes de la totalidad de las actividades, así sean ejercidas en uno o en varios locales u oficinas.

**Artículo 49º. Procedimiento unificado de la sanción por no declarar y de la liquidación de aforo de los tributos distritales.** Para los tributos distritales la Administración Tributaria Distrital en el acto administrativo de la Liquidación Oficial de Aforo determinará el impuesto correspondiente y la sanción por no declarar respectiva, sin perjuicio de los intereses de mora que se generen por el impuesto determinado.

**Artículo 50º. Trámite para la admisión del recurso de reconsideración.** Cuando el recurso de reconsideración reúna los requisitos señalados en el artículo 722 del Estatuto Tributario Nacional, la Administración Tributaria Distrital podrá pronunciarse sobre la admisión del recurso dentro de la misma resolución que lo decide; en caso contrario, deberá dictarse auto inadmisorio dentro del mes siguiente a la interposición del recurso. El auto inadmisorio se notificará personalmente o por edicto, si transcurridos diez días hábiles el interesado no se presentare a notificarse personalmente. Contra este auto procede únicamente el recurso de reposición ante el mismo funcionario, el cual deberá interponerse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su notificación, y resolverse dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a su interposición. El auto que resuelva el recurso de reposición se notificará personalmente o por edicto, y en el caso de confirmar el inadmisorio del recurso de reconsideración quedará agotada la vía gubernativa.

Si transcurridos los quince (15) días hábiles siguientes a la interposición del recurso de reposición contra el auto inadmisorio, no se ha notificado el auto confirmatorio del de inadmisión, se entenderá admitido el recurso.

**Artículo 51º. Pagos a favor de un tercero.** Cuando existan saldos a favor originados en las declaraciones tributarias o en pagos en exceso o de lo no debido, por concepto de los tributos y/o retenciones distritales, el titular del mismo podrá autorizar a la Administración Tributaria Distrital para que dicho saldo sea dirigido a cubrir la deuda tributaria de plazo vencido de un tercero.

En todos los casos, el pago de la deuda de un tercero, se efectuará una vez compensadas las deudas y obligaciones de plazo vencido del titular del saldo.

## **CAPÍTULO IX**

### **MODIFICACIONES AL RÉGIMEN SANCIONATORIO TRIBUTARIO**

**Artículo 52º.** Modificase el artículo 4º del Acuerdo 27 de 2001, el cual quedará como sigue:

**"Artículo 4º. Ingresos como base de liquidación de sanciones.** Las sanciones basadas en ingresos que se impongan por concepto de los impuestos distritales deberán liquidarse con base en los ingresos brutos producto de la actividad gravada, obtenidos en la jurisdicción de Bogotá, Distrito Capital".

**Artículo 53º. Sanción por no declarar.** La sanción por no declarar cuando sea impuesta por la administración, será equivalente al seis por ciento (6%) del total del impuesto a cargo y/o retenciones practicadas objeto de la declaración tributaria por cada mes o fracción de mes calendario de retardo desde el vencimiento del plazo para declarar hasta la fecha del acto administrativo que impone la sanción, sin que exceda del doscientos por ciento (200%) del impuesto a cargo.

Cuando en la declaración tributaria no resulte impuesto a cargo, la sanción será equivalente a tres (3) salarios mínimos diarios vigentes al momento de la imposición, por cada mes o fracción de mes calendario de retardo contado desde el vencimiento del plazo para declarar, sin superar sesenta (60) salarios mínimos diarios vigentes. En el caso de que la omisión de la declaración se refiera al impuesto al consumo de cigarrillos y tabacos elaborados, o al impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos de procedencia extranjera o a la declaración de introducción de dichos productos, será equivalente al diez por ciento (10%) del valor de las consignaciones o de los ingresos brutos del período al cual corresponda la declaración no presentada, o de los ingresos brutos que figuren en la última declaración presentada, la que fuere superior.

En el caso de que la omisión de la declaración se refiera a la sobretasa a la gasolina motor y al ACPM la sanción por no declarar será equivalente al treinta por ciento (30%) del impuesto a cargo que figure en la última declaración presentada por el mismo concepto, o al treinta por ciento (30%) del valor de las ventas de gasolina o ACPM efectuadas en el mismo período objeto de la sanción, en el caso de que no exista última declaración.

**Parágrafo 1º.** La sanción de que trata el presente artículo se cobrará sin perjuicio de los intereses de mora que origine el incumplimiento en el pago del impuesto o retención a cargo del contribuyente o declarante.

**Parágrafo 2º.** Si dentro del término para interponer el recurso contra el acto administrativo mediante el cual se impone la sanción por no declarar y se determina el respectivo impuesto de los tributos distritales, con excepción de la sobretasa a la gasolina motor y al ACPM, el contribuyente acepta total o parcialmente los hechos planteados en el acto administrativo, la sanción por no declarar se reducirá en un veinte por ciento (20%) de la inicialmente impuesta. Para tal efecto el sancionado deberá presentar un escrito ante la correspondiente unidad de recursos tributarios o quien haga sus veces, en el cual consten los hechos aceptados, adjuntando la prueba del pago o acuerdo de pago del impuesto, retenciones y sanciones incluida la sanción reducida. En ningún caso esta sanción podrá ser inferior a la sanción por extemporaneidad aplicable por la presentación de la declaración después del emplazamiento.

**Parágrafo 3º.** Si dentro del término para interponer el recurso contra la resolución que impone la sanción por no declarar la sobretasa a la gasolina motor y al ACPM, el responsable presenta la declaración, la sanción por no declarar se reducirá al cincuenta por ciento (50%) del valor de la sanción inicialmente impuesta por la Administración Tributaria Distrital, caso en el cual, el responsable deberá liquidarla y pagarla al presentar la declaración tributaria. En todo caso, esta sanción no podrá ser inferior al valor de la sanción por extemporaneidad prevista en el inciso primero del artículo 642 del Estatuto Tributario Nacional.

**Artículo 54º. Sanción de extemporaneidad por la presentación de la declaración antes del emplazamiento para declarar.** Los obligados a declarar, que presenten las declaraciones tributarias en forma extemporánea antes de que se profiera emplazamiento para declarar, deberán liquidar y pagar una sanción por cada mes o fracción de mes calendario de retardo, equivalente al uno punto cinco por ciento (1.5%) del total del impuesto a cargo y/o retenciones practicadas objeto de la declaración tributaria desde el vencimiento del plazo para declarar, sin que en ningún caso sea superior al cien por ciento (100%) del impuesto a cargo.



Cuando en la declaración tributaria no resulte impuesto a cargo, la sanción será equivalente a un (1) salario mínimo diario vigente al momento de presentar la declaración, por cada mes o fracción de mes calendario de retardo contado desde el vencimiento del plazo para declarar, sin superar treinta (30) salarios mínimos diarios vigentes.

Los obligados a declarar sobretasa a la gasolina motor y al ACPM, el impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos, el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado de procedencia extranjera, que presenten las declaraciones tributarias en forma extemporánea antes del emplazamiento para declarar, deberán liquidar y pagar la sanción por extemporaneidad contenida en el artículo 641 del Estatuto Tributario Nacional.

**Parágrafo.** La sanción de que trata el presente artículo se cobrará sin perjuicio de los intereses de mora que origine el incumplimiento en el pago del impuesto o retención a cargo del contribuyente o declarante.

**Artículo 55º. Sanción de Extemporaneidad por la presentación de la declaración posterior al emplazamiento para declarar.** El contribuyente o declarante, que presente la declaración extemporánea con posterioridad al emplazamiento para declarar, deberá liquidar y pagar una sanción por extemporaneidad por cada mes o fracción de mes calendario de retardo, equivalente a tres por ciento (3%) del total del impuesto a cargo y/o retenciones practicadas objeto de la declaración tributaria desde el vencimiento del plazo para declarar, sin que exceda del ciento cincuenta por ciento (150%) del impuesto a cargo.

Cuando en la declaración tributaria no resulte impuesto a cargo, la sanción será equivalente a dos (2) salarios mínimos diarios vigentes al momento de presentar la declaración, por cada mes o fracción de mes calendario de retardo contado desde el vencimiento del plazo para declarar, sin superar cuarenta y cinco (45) salarios mínimos diarios vigentes.

Los obligados a declarar sobretasa a la gasolina motor y al ACPM, el impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos, el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado de procedencia extranjera, que presenten las declaraciones tributarias en forma extemporánea deberán liquidar y pagar la sanción por extemporaneidad posterior al emplazamiento para declarar contenido en el artículo 642 del Estatuto Tributario Nacional.

**Parágrafo.** La sanción de que trata el presente artículo se cobrará sin perjuicio de los intereses de mora que origine el incumplimiento en el pago del impuesto o retención a cargo del contribuyente o declarante.

## **CAPÍTULO XII**

### **OTRAS DISPOSICIONES**

**Artículo 56º. Nota fiscal electrónica:** Se autoriza a la Secretaría Distrital de Hacienda para determinar el porcentaje de los descuentos y los incentivos para promover la nota fiscal electrónica como mecanismo de control.

Los gastos que se generen por efectos del otorgamiento de incentivos serán asumidos por la Secretaría Distrital de Hacienda, de conformidad con la disponibilidad de recursos.

**Parágrafo.** Los contribuyentes de los impuestos distritales, que obtengan descuentos asociados a la nota fiscal electrónica con base en operaciones inexistentes o que no concuerden con la realidad perderán dichos beneficios, previa comprobación de estos hechos por parte de la Administración Tributaria Distrital. El Gobierno Distrital reglamentará la implementación de la nota fiscal electrónica.

**Artículo 57º. Facturación de impuestos a la propiedad.** La Administración Tributaria Distrital podrá, previo señalamiento a través de Resolución que expida el(la) Secretario(a) Distrital de Hacienda, establecer grupos de contribuyentes que sean objeto de facturación del impuesto predial y del impuesto de vehículos automotores, para cada año gravable.

**Artículo 58°. Excedentes en el recaudo tributario.** Cuando en uso de sus atribuciones de determinación, discusión y cobro, la Secretaría Distrital de Hacienda logre obtener un recaudo por impuestos y/o contribuciones superior al establecido en las metas de la gestión, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Distrital vigente, un porcentaje máximo del treinta por ciento (30%), determinado por el Gobierno Distrital, se destinará al mejoramiento y al fortalecimiento de las condiciones técnicas y administrativas de los esquemas de recaudación, determinación, discusión y cobro.

**Artículo 59°. Facultades extraordinarias.** Otorgánse facultades extraordinarias al Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., por el término de un (1) año a partir de la vigencia del presente Acuerdo, para compilar y actualizar en un solo cuerpo la normativa sustantiva tributaria vigente, incluyendo las modificaciones generadas por la aplicación de nuevas normas nacionales que se deban aplicar a los tributos del Distrito Capital, en virtud de lo establecido en el artículo 162 del Decreto Ley 1421 de 1993 y las generadas por Acuerdos del orden distrital así como el procedimiento tributario en los diferentes impuestos distritales, de conformidad con su naturaleza y estructura funcional.

**Artículo 60. Transitorio.** Las modificaciones previstas en el presente Acuerdo frente al régimen sancionatorio por el incumplimiento de las obligaciones tributarias, se atenderá teniendo en cuenta el principio contemplado en el artículo 29 de la Constitución Política; a su turno los trámites y procedimientos, incluyendo las relativas a las sanciones, se aplicarán conforme a los criterios dispuestos en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887.

**Artículo 61°. Vigencias y derogatorias.** Las disposiciones relativas al régimen de factores objetivos para pequeños contribuyentes con base en una presunción de ingresos netos comenzarán a regir el 1º de enero de 2012; las demás disposiciones del presente Acuerdo rigen a partir de su publicación.

El presente Acuerdo deroga las normas que le sean contrarias, en particular el Acuerdo Distrital 3 de 1967; el artículo 5º del Acuerdo Distrital 19 de 1987; el artículo 30 del Acuerdo Distrital 11 de 1988; el artículo 71 del Acuerdo Distrital 40 de 1992; el parágrafo 1º del artículo 9 del Acuerdo Distrital 21 de 1997; el artículo 6º del Acuerdo Distrital 52 de 2001; el Acuerdo Distrital 98 de 2003; la parte final del inciso 3º del artículo 90-1 del Decreto Distrital 807 de 1993, modificado por el artículo 60 del Decreto Distrital 362 de 2002 la parte final del inciso 4º del artículo 90-2 del Decreto Distrital 807 de 1993, modificado por el artículo 5º del Acuerdo Distrital 26 de 1998; la parte final del inciso 4º del artículo 90-3 del Decreto Distrital 807 de 1993, modificado por el artículo 62 del Decreto Distrital 362 de 2002; el artículo 12 del Decreto Distrital 807 de 1993, modificado por el artículo 2º del Decreto Distrital 362 de 2002; el artículo 26 del Decreto Distrital 807 de 1993, modificado por el artículo 12 del Decreto Distrital 362 de 2002; el artículo 60 del Decreto Distrital 807 de 1993, modificado por el artículo 33 del Decreto Distrital 362 de 2002; el artículo, 60-1 del Decreto Distrital 807 de 1993, adicionado por el artículo 34 del Decreto Distrital 362 de 2002; el artículo, 61 del Decreto Distrital 807 de 1993, modificado por el artículo 31 del Decreto Distrital 362 de 2002; el artículo 62 del Decreto Distrital 807 de 1993, modificado por el artículo 32 del Decreto Distrital 362 de 2002; el artículo 106 del Decreto Distrital 807 de 1993; y el artículo 12 del Acuerdo 352 de 2008. Asimismo, a partir del 1º de enero de 2012 deroganse los artículos 27 del Decreto Distrital 807 de 1993 y 36 del Decreto Distrital 352 de 2002.

## **PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en Bogotá D.C., a los días del mes de de 2011

**CELIO NIEVES HERRERA**

Presidente

**GLADYS GARCÍA HURTADO**

Secretaria General

**SAMUEL MORENO ROJAS**

Alcalde Mayor de Bogotá, D. C.

---

Millennium Project, Innovation: applying knowledge in development, January 2005.

<sup>2</sup> Agenda Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para Bogotá y Cundinamarca. Fondo de Publicaciones Universidad "Francisco José de Caldas". Bogotá D.C. 2006.

<sup>3</sup> Significa rodear por todas partes el objeto de estudio.

<sup>4</sup> Es tener idea clara del objeto.

<sup>5</sup> Es conocer el objeto al estudiarlo.

<sup>6</sup> Al respecto se puede consultar a Gorman (1987) y Layard y Walters (1978).

<sup>7</sup> Censos locales terminados en 2010

<sup>8</sup> El Acuerdo 65 de 2002 dispone que los contribuyentes del régimen simplificado con menos de 80 SMMLV durante el año gravable no presentan declaración y su impuesto es equivalente a las sumas retenidas. En la práctica general no se retiene en la medida que el ciudadano del común como consumidor final no opera como agente de retención.

<sup>9</sup> Bajo la tesis que los contribuyentes declaren por el rango más bajo

<sup>10</sup> Fuentes: Secretaria de Desarrollo Económico

<sup>11</sup> Seminario Formalización de Empresas. CCB.2009.

<sup>12</sup> Informe sobre las causas de la liquidación de empresas en Bogotá, pág. 6, Cámara de Comercio de Bogotá.

<sup>13</sup> *Ibíd.*

<sup>13]</sup> Se deducen las empresas que no renovaron como el diferencial entre las creadas y las liquidadas que no suman a las existentes en el año de referencia.

<sup>14</sup> La ocupación asalariada corresponde a los empleados particulares y del gobierno, mientras que en los no asalariados hacen parte el resto de clasificaciones del DANE (ayudantes familiares no remunerados, servidores domésticos, trabajadores por cuenta propia, patronos, jornaleros y otros trabajadores).

<sup>15</sup> Everest Research Institute hace parte del Everest Group, firma de consultoría global con oficinas en importantes centros de negocios en el mundo. Para mayor información visite [www.everestresearchinstitute.com](http://www.everestresearchinstitute.com)

<sup>16</sup> Precios constantes de 2011

<sup>17</sup> Tunnerman Carlos. El papel de la ciencia, la tecnología y la innovación en la sociedad del conocimiento.

Universidad Nacional. Managua, 2004

<sup>18</sup> Incluye hotel, inscripción al evento, comida, transporte y compras.

<sup>19</sup> Con Adam Smith a la cabeza se enuncia el principio de la legalidad como uno de los varios principios reguladores de la tributación.

<sup>20</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-228 de 1993 MP. Vladimiro Naranjo Mesa y C-987 de 1999 MP. Alejandro Martínez Caballero, fundamento No.5, entre otras.

<sup>21</sup> La condición soberana en materia tributaria del Congreso de la República cuenta con limitaciones, inherentes al respeto de los derechos fundamentales y a lo dispuesto en los artículos 287, 294, 317 y 362 de la Constitución, sobre autonomía fiscal territorial, protección de los tributos territoriales, gravamen de la propiedad inmueble e intangibilidad de los bienes e ingresos de las entidades territoriales. Cfr. Sentencia C-1097 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-390 de 1996 MP. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>23</sup> Sentencia C-084 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero

<sup>24</sup> M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>25</sup> Véase, por ejemplo, las sentencias C-004 de 1993. (M.P. Dr. Ciro Angarita Barón) y C-084 de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

<sup>26</sup> Sentencia C-335 de 1994. M.P. José Gregorio Hernández Galindo

<sup>27</sup> En sentencia C-1114 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), esta Corporación al decretar la inconstitucionalidad de la norma del Estatuto Tributario que imponía a los dueños de un local u oficina dentro de un centro comercial de más de veinte (20) unidades independientes, la obligación de inscribirse como responsables del régimen común del impuesto a la ventas,

señaló: "(...) así razón al señor Procurador cuando señala que resulta desproporcionado que el cumplimiento de este requisito -a saber, no tener el establecimiento de comercio, local u oficina en una construcción urbana de más de veinte unidades- se exija para poderse inscribir en el régimen simplificado. Derivar en efecto del cumplimiento o no de dicho requisito la consecuencia de la inscripción o no en el régimen simplificado de impuesto a las ventas -reservado a aquellas personas sin capacidad económica- cuando el mismo no permite medir esa capacidad implica la imposición de una carga que en tanto no atiende a la real situación del responsable del impuesto resulta desproporcionada.// Ha de concluirse entonces que el numeral acusado, si bien responde a una finalidad legítima no atiende a los presupuestos de razonabilidad y proporcionalidad a que se ha hecho referencia y por tanto vulnera el principio de igualdad".

<sup>28</sup> Por ejemplo, en sentencia C-776 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), la Corte Constitucional al pronunciarse sobre la posibilidad del legislador de establecer el impuesto del I.V.A. frente a los productos de la canasta familiar, manifestó que: "Si bien el legislador dispone de un margen de configuración de la política tributaria y tiene la potestad de decidir qué bienes y servicios grava con el IVA o excluye de dicho tributo (art. 338 de la C.P.), el ejercicio de esta facultad no es ilimitado, como no lo es ninguna competencia en un estado constitucional, sino que debe respetar el marco constitucional en su integridad (artículo 1, 2, 3, y 4 C.P.)// Cuando se extiende la base del IVA para gravar bienes y servicios, que antes habían sido excluidos para promover la igualdad real y efectiva (art. 13 de la C.P.) en un Estado Social de Derecho (art. 1° de la C.P.), el legislador tributario vulnera los principios de progresividad y equidad que rigen el sistema tributario (art. 363 de la C.P. y art. 95-9 de la C.P.), interpretados en consonancia con el derecho fundamental al mínimo vital (arts. 1° y 13 de la C.P. en concordancia con el artículo 334 C.P.), si (i) de manera indiscriminada, sin el mínimo de deliberación pública en el seno del Congreso exigido por el respeto al principio de no tributación sin representación, se modifica un sistema tributario, (ii) con graves falencias tanto en el lado de los ingresos provenientes de tributos con diseño progresivo como (iii) en el lado del gasto encaminado a cumplir fines redistributivos, (iv) mediante la ampliación de la base del IVA a todos los bienes y servicios de primera necesidad (v) de los cuales depende ineludiblemente el goce efectivo del derecho al mínimo vital de un amplio sector de la población del país, dadas las insuficiencias de la red de protección social". (Subrayado por fuera del texto original).

<sup>29</sup> Véase, sentencia C-430 de 1995 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), reiterada por la sentencia C-341 de 1998 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

<sup>30</sup> Sentencia C-733 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>31</sup> Sentencia C-080 de 1996, M.P. Fabio Morón Díaz.

<sup>32</sup> Dispone la norma en cita: "(...) Son deberes de la persona y del ciudadano: (...) 9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad".

<sup>33</sup> M.P. Jairo Charry Rivas.

<sup>34</sup> M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>35</sup> Exposición de motivos del proyecto de ley que se convirtió en la Ley 863 de 2003. Gaceta del Congreso 572 del jueves 6 de noviembre de 2003.

<sup>36</sup> C-543 de 2005.

<sup>37</sup> Se advierte que la suspensión de las normas demandadas fue analizada por esa Corporación en el auto de 6 de diciembre de 2007, Exp. 16865, Actor: Catalina Hoyos Jiménez, razón por la cual se reiterarán las consideraciones expuestas en esa oportunidad, en las que se señaló: "Ahora bien, de la revisión de vigencia de las anteriores normas la Sala encuentra que el mencionado Acuerdo 3 de 1967 fue derogado expresamente por el artículo 6° del Acuerdo 90 de junio 26 del 2003 "Por el cual se crea el Fondo Cuenta Distrital de Fomento y Desarrollo del Deporte". De acuerdo con lo anterior, esta Corporación advierte que al ser derogado el Acuerdo 3 de 1967, sus normas y las modificaciones que a éstas se introdujeron por los artículos 30 del Acuerdo 11 de 1988 y parágrafos del artículo 9° del Acuerdo 21 de 1997, objeto de la presente demanda, no están vigentes, lo cual hace **improcedente la suspensión provisional** solicitada toda vez que el objeto de esta medida es precisamente suspender los efectos de un acto que resulta manifiestamente contrario al ordenamiento jurídico superior (arts. 238 C.P. y 152 C.C.A.)."

<sup>38</sup> Se aclara que respecto de la sentencia del 30 de mayo de 2007, existe un salvamento de voto por parte de la Magistrada, Dra. Marcela del Socorro Cadavid Bringe, quien después de realizar un estudio exhaustivo frene a la legalidad del impuesto, concluyó que la norma acusada a su juicio resulta ajustada a derecho. En dicho salvamento, se expuso:

"El Acuerdo 90 de 2003 por el cual se crea el fondo cuenta distrital de fomento y desarrollo del deporte, en su artículo 6 (fl. 86) es del siguiente tenor:

El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el Acuerdo 3 de 1967 y las demás disposiciones que le sean contrarias.

"Es de advertir que de acuerdo con los principios de interpretación de la ley, los artículos de una disposición no pueden ser mirados en forma aislada sino dentro de un contexto normativo que permita dilucidar su sentido y alcance. Desde este punto de vista, para la Sala resultan válidos los planteamientos de las entidades demandadas cuando sostienen que cuando la disposición transcrita derogó el acuerdo en cuestión, lo hizo con la intención de modificar la naturaleza del fondo que administra los recursos provenientes del tributo que nos ocupa, entre otros, pero no la de eliminar del mundo jurídico el tributo.

"La anterior afirmación se deduce además de la lectura del artículo 4 del Acuerdo 90 de 2003 según el cual:

El Fondo Cuenta Distrital de Fomento y Desarrollo del Deporte se financiera con los siguientes recursos:

4.- Los relacionados con la Ley 1 de 1957, Decreto 400 de 1999, en la Ley 181 de 1995, en la Ley 715 de 2001, en el Acuerdo 11 de 1988 y demás disposiciones vigentes.

"Conforme al texto subrayado resulta claro que al hacer referencia expresa al Acuerdo 11 de 1988, dentro de los recursos que forman parte de los fondos de financiación de Fondo creado con destino al deporte en la Capital, la intención del Concejo de Bogotá fue la de mantener la vigencia y existencia del tributo que nos ocupa.

"Igualmente debe entenderse que la derogatoria que se hace del Acuerdo de 1967, no afecta la existencia del tributo puesto que el mismo fue citado en forma expresa en la misma norma que derogó el Acuerdo 3 de 1967. En otras palabras, el tributo regulado en el Acuerdo 3 de 1967, fue modificado por el Acuerdo 11 de 1988 su artículo 30 y al haber sido derogado expresamente el Acuerdo 3 e invocado expresamente el Acuerdo 11 en el Acuerdo 90 de 2003, la conclusión correcta es que la derogatoria del Acuerdo 3 de 1967 no implica la derogatoria del Acuerdo 11 de 1988."

<sup>39</sup> [1] La Corte Constitucional se pronunció en un fallo reciente acerca de la necesidad de diferenciar estos dos ámbitos del poder impositivo del Estado. Dijo la Corte: Tradicionalmente el interés de la doctrina tributaria y de la hacienda pública se había volcado en la obligación tributaria material y en la justificación de su cuantía, su evaluación y la forma de configurarla, relegando a un segundo plano la significativa importancia de los deberes formales en la tributación. Tal actitud obedeció al carácter accesorio que se atribuía a los deberes tributarios, por considerar que existían sólo porque eran necesarios para dar cumplimiento a lo fundamental que era el pago del tributo, desconociendo el papel trascendental que cumplen en materia fiscal en tanto y en cuanto satisfacen la necesidad que tiene la administración tributaria de disponer de mecanismos para obtener la información fidedigna, necesaria y suficiente para cuantificar y determinar adecuadamente las deudas impositivas. Inclusive, al entender dichos deberes formales como simples obligaciones accesorias impuestas de manera coactiva al igual que el tributo, se esperaba un acatamiento pasivo de los mismos por parte de los contribuyentes a quienes se les considera como sus exclusivos destinatarios. Sin embargo esta concepción de los deberes formales en la tributación ha venido cambiando, para superar la creencia de que representan apenas un subproducto de la regulación sustantiva del tributo, un simple reflejo de poderes administrativos ajenos al campo de los derechos de los administrados y que solo compromete al sujeto pasivo del tributo. En efecto, el desarrollo y perfeccionamiento cada vez más creciente del sistema tributario y la gran preocupación por el control a la evasión tributaria y al contrabando, entre otros asuntos, han generado la necesidad de contar con herramientas de información sobre la realidad económica y personal de los contribuyentes. También ha coadyuvado el traslado de la gestión tributaria hacia nuevas fuentes de recaudación y obtención de datos con relevancia tributaria Vg. las autoliquidaciones, las retenciones, etc. que multiplican las obligaciones formales involucrando además de los contribuyentes a otras personas, como por ejemplo los agentes retenedores o los responsables directos del pago del impuesto, con lo cual la conexión existente entre dichas obligaciones y la obligación tributaria material se va difuminando. Es más, se han desarrollado obligaciones formales orientadas a la obtención de mera información respecto de ciertos datos con relevancia tributaria. (Sentencia C-733 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

<sup>40</sup> Sentencia C-419 de 1995

$$f \in F \mid 0 < f < \infty$$

<sup>41</sup> La ecuación [1] significa que

<sup>42</sup> Una explicación de aglomeración espacial con esta misma forma se encuentra en Fujita y Thies (2002), pág. 174 y siguientes

<sup>43</sup> Cuando se expande la actividad económica y copa el área sucesiva significa que el área inmediatamente anterior está completamente intensificada, tanto en el uso del suelo como en el espacio construido.

<sup>44</sup> Lo normal es el garaje o la habitación con puerta a la calle.

<sup>45</sup> Desde el punto de vista de la administración pública ese es un acto de ilegalidad, para el político es la oportunidad para capturar la clientela que solicitará la legalización del hecho cumplido, y para el economista es una expresión del cambio de precios relativos y la consecuente reasignación del suelo.

<sup>46</sup> Mayor cuota de mercado

<sup>47</sup> En este contexto no tributan por las condiciones generales de aplicación de tarifas del régimen por factores objetivos, sino por el contrario se hacen visibles a la administración tributaria mediante su inscripción en el RIT y un valor residual de impuesto.