

**INFORME DE PONENCIA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY 166 DE
2014 CÁMARA.**

por medio de la cual se establecen otros beneficios a las cuentas de ahorro AFC.

Bogotá, D. C., veintiocho (28) de julio de 2015

Doctor

ALFREDO DELUQUE ZULETA

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 166 de 2014
Cámara.**

Respectado doctor Deluque:

En atención a la designación que nos ha sido asignada como ponentes por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, nos permitimos presentar ante la honorable Corporación que usted preside, los argumentos que soportan nuestra ponencia en relación al proyecto de ley de la referencia.

En cumplimiento del encargo impartido, nos permitimos poner a su consideración para discusión de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 166 de 2014 Cámara, *por medio de la cual se modifica el estatuto tributario y se dictan otras disposiciones.*

De conformidad con lo preceptuado en la Constitución Política artículos 157.3 y 160 inciso 3° y en el Reglamento del Congreso Ley 5a de 1992 artículo 174 modificado por el artículo 15 de la Ley 974 de 2005, me permito presentar a la consideración de la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes, el informe de Ponencia que se sustenta en los siguientes términos:

I. Norma a modificar

La disposición normativa que se pretende modificar es el artículo 126-4, vigente, que se transcribe a continuación. El artículo 126-4 del Estatuto Tributario, reza:

¿DECRETO NÚMERO 624 DE 1989

*por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección
General de Impuestos Nacionales.*

(i)

¿Artículo 126-4. Incentivo al ahorro de largo plazo para el fomento de la construcción. <Artículo modificado por el artículo 4° de la Ley 1607 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Las sumas que los contribuyentes personas naturales depositen en las cuentas de ahorro denominadas ¿Ahorro para el Fomento a la Construcción (AFC)¿ a partir del 1° de enero de 2013, no formarán parte de la base de retención en la fuente del contribuyente persona natural, y tendrán el carácter de rentas exentas del impuesto sobre la renta y complementarios, hasta un valor que, adicionado al valor de los aportes obligatorios y voluntarios del trabajador de que trata el artículo 126-1 de este Estatuto, no exceda del treinta por ciento (30%) del ingreso laboral o del ingreso tributario del año, según corresponda, y hasta un monto máximo de tres mil ochocientos (3.800) UVT por año.

Las cuentas de ahorro ¿AFC¿ deberán operar en las entidades bancarias que realicen préstamos hipotecarios. Solo se podrán realizar retiros de los recursos de las cuentas de ahorros ¿AFC¿ para la adquisición de vivienda del trabajador, sea o no financiada por entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, a través de créditos hipotecarios o leasing habitacional. En el evento en que la adquisición de vivienda se realice sin financiación, previamente al retiro, deberá acreditarse ante la entidad financiera, con copia de la escritura de compraventa, que los recursos se destinaron a dicha adquisición. El retiro de los recursos para cualquier otro propósito, antes de un período mínimo de permanencia de diez (10) años contados a partir de la fecha de su consignación, implica que el trabajador pierda el beneficio y que se efectúen, por parte de la respectiva entidad financiera, las retenciones inicialmente no realizadas en el año en que se percibió el ingreso y se realizó el aporte, sin que se incremente la base gravable alternativa del Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN).

Se causa retención en la fuente sobre los rendimientos que generen las cuentas de ahorro ¿AFC¿, en el evento de que estos sean retirados sin el cumplimiento del requisito de permanencia antes señalado, de acuerdo con las normas generales de retención en la fuente sobre rendimientos financieros.

Los retiros, parciales o totales, de aportes y rendimientos, que hayan cumplido los requisitos de permanencia establecidos en el segundo inciso o que se destinen para los fines previstos en el presente artículo, continúan sin gravamen y no integran la base gravable del Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN).

Los recursos captados a través de las cuentas de ahorro ¿AFC¿, únicamente podrán ser destinados a financiar créditos hipotecarios o a la inversión en titularización de cartera originada en adquisición de vivienda.

Parágrafo. Los recursos de los contribuyentes personas naturales depositados en cuentas de ahorro denominadas ¿Ahorro para el Fomento a la Construcción (AFC)¿ hasta el 31 de diciembre de 2012, no harán parte de la base para aplicar la retención en la fuente y serán consideradas como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional hasta un valor que, adicionado al valor de los aportes obligatorios y voluntarios del trabajador de que trata el artículo 126-1 de este Estatuto, no exceda del treinta por ciento (30%) del ingreso laboral o del ingreso tributario del año, según corresponda.

El retiro de estos recursos antes de que transcurran cinco (5) años contados a partir de su fecha de consignación, implica que el trabajador pierda el beneficio y que se efectúen, por parte de la respectiva entidad financiera, las retenciones inicialmente no realizadas en el año en que se percibió el ingreso y se realizó el aporte, sin que se incremente la base gravable alternativa del Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN), salvo que dichos recursos se destinen a la adquisición de vivienda, sea o no financiada por entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, o a través de créditos hipotecarios o leasing habitacional. En el evento en que la adquisición se realice sin financiación, previamente al retiro, deberá acreditarse ante la entidad financiera copia de la escritura de compraventa.

Se causa retención en la fuente sobre los rendimientos que generen las cuentas de ahorro ¿AFC¿ de acuerdo con las normas generales de retención en la fuente sobre rendimientos financieros, en el evento de que estos sean retirados sin el cumplimiento de permanencia mínima de cinco (5) años.

Los retiros, parciales o totales, de aportes y rendimientos, que cumplan con el periodo de permanencia mínimo exigido o que se destinen para los fines autorizados en el presente párrafo, mantienen la condición de no gravados y no integran la base gravable alternativa del Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN).¿

II. Trámite legislativo

El presente proyecto de ley fue radicado el pasado 5 de noviembre de 2014 por iniciativa de los honorables Representantes Alejandro Carlos Chacón Camargo, Martha Curi Osorio, Hernando Padauí y David Barguil, y los honorables Senadores Rodrigo Villalba, Fernando Tamayo, Antonio Guerra de la Espriella y Bernardo Miguel Elías. La Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes, posteriormente, designó a los autores, honorables Representantes Alejandro Carlos Chacón Camargo, Hernando Padauí y David Barguil como sus ponentes para primer debate, dicha designación fue notificada por la doctora Elizabeth Martínez Barrera Secretaria de la Comisión Tercera, el día 1º de diciembre de 2014.

Los ponentes rindieron ponencia positiva el día 15 de abril de 2015, la cual fue aprobada en el seno de la Comisión Tercera el día 19 de mayo del mismo año. En esa misma fecha, la honorable Representante Olga Lucía Velásquez presentó proposición modificando el título del proyecto de ley, aprobada por la Comisión en Pleno.

III. EXPOSICIÓN DE MOTI VOS

A. Objeto del proyecto de ley

El presente proyecto de ley tiene como objeto ampliar el destino de los dineros depositados en las cuentas de ahorro para el fomento de la construcción ¿AFC¿, en el sentido de incluir la compra de lote para construcción, la construcción y la remodelación de vivienda del trabajador ahorrador.

Es indispensable brindar más opciones al trabajador para que invierta sus ahorros en cosa distinta a la simple adquisición de vivienda.

B. Antecedentes

Las cuentas de ahorro para el fomento de la construcción ¿AFC¿, fueron establecidas en el artículo 126-4 del Estatuto Tributario, como un beneficio tributario, favoreciendo a aquellos trabajadores que depositaran ciertas sumas de dinero en estas cuentas, las cuales no hacían parte de la base para aplicar la retención en el fuente y eran consideradas un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional.

Adicionalmente, los trabajadores ahorradores debían cumplir con una serie de requisitos para acceder al beneficio: i) el dinero ahorrado no podía superar el 30% del salario o ingreso laboral del trabajador durante la vigencia fiscal; ii) que no fueran retirados antes del transcurso de cinco (5) años contados a parte de su consignación; y, iii) la destinación específica de los recursos captados irían a financiar créditos hipotecarios o a invertir en titularización de cartera originada en adquisición de vivienda.

La Ley 488 de 1998, mantuvo la naturaleza de las sumas depositadas en las cuentas ¿AFC¿ como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional y su exclusión como parte de la base para aplicar la retención en la fuente.

El año siguiente, el Gobierno nacional expidió el Decreto número 2577 de 1999, por medio del cual reglamentó la Ley 488, y en sus artículos 7º y s.s., desarrolló todo lo relacionado con las cuentas de ahorro ¿AFC¿ como descuento de la base de retención por ahorro en estas cuentas; retiro de ahorros que no se sometieron a retención en la fuente; información y cuenta de control; cálculo de la base de retención en la fuente ahorros y ajustes a la cuenta de control por concepto de retiros; traslado de cuentas individuales de fondos o seguros de pensiones a cuentas ¿AFC¿; y, traslado de cuentas ¿AFC¿ a cuentas individuales de fondos o seguros de pensiones.

En el año 2000, el Congreso promulgó la Ley 633, cuyo artículo 231[1] modificó el inciso 3º del artículo 126-4 del Estatuto Tributario, en el sentido de incluir una excepción al retiro de las sumas depositadas en las cuentas ¿AFC¿, cuando los ahorradores destinaran esos recursos a la adquisición de vivienda financiada por entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera). Esta ley fue reglamentada por el Decreto número 2005 de 2001.

Posteriormente, el Gobierno presenta al Congreso de la República un proyecto de ley de reforma tributaria, que se materializa con la Ley 1111 de 2006. En su artículo 67, se incluyó la modificación al inciso 3º del artículo 126-4 del estatuto tributario, en el sentido de extender la excepción del retiro de los dineros depositados en la cuenta ¿AFC¿, a la adquisición de vivienda no financiada por las entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera, y estableció el requisito de acreditar ante la entidad financiera, la copia del contrato de compraventa, para el evento en que la vivienda se adquiriera sin financiación. Esta ley fue reglamentada, parcialmente, por el Decreto número 379 de 2007, el cual fijó las condiciones que tenían que ser atendidas por los ahorradores de las cuentas ¿AFC¿ para no perder el beneficio tributario si retiraban las sumas depositadas antes de cinco (5) años, en el caso de que adquirieran vivienda sin financiación[2].

1[1] Fue reglamentado por el Decreto número 2005 de 2001.

2[2] Decreto número 379 de 2007, artículo 7º. ¿¿a) Que la adquisición de la vivienda se efectúe a partir del 1º de enero de 2007;

Finalmente, en el 2012, se expide la Ley 1607, ¿por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones¿, mediante la cual modificó gran número de artículos del Estatuto Tributario, dentro de los cuales se encontraba el 126-4. En efecto, el artículo 4º cambió la naturaleza tributaria del incentivo al ahorro, pasando de ser consideradas como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional a tener el carácter de rentas exentas del impuesto sobre la renta y complementarios, condicionándolo a que el valor de los aportes obligatorios y voluntarios que haga el trabajador a los fondos de pensión, no excedan el 30% del ingreso tributario o laboral del año hasta un máximo de 3.800 UVT por año.

De otro lado, esta ley aumenta el período de permanencia de los titulares en las cuentas ¿AFC¿ de cinco (5) a diez (10) años para mantener el beneficio de la renta exenta, e incentiva a los trabajadores a efectuar ahorros de largo plazo para el fomento del sector de la construcción.

C. Finalidad de las cuentas de ahorro para el Fomento de la Construcción ¿AFC¿

Teniendo en consideración los antecedentes de la creación del incentivo al ahorro a largo plazo, materializadas en las cuentas de ahorro para el fomento de la construcción ¿AFC¿, se puede concluir que fueron concebidas con dos propósitos principales:

¿ Incentivar el ahorro de los trabajadores a largo plazo para adquisición de vivienda a través de la financiación de créditos hipotecarios; y

¿ Movilizar los recursos captados en estas cuentas, con el propósito de promover el sector de la construcción.

i) Incentivar el ahorro de los trabajadores a largo plazo.

El incentivo para los trabajadores que deseen ahorrar parte de sus ingresos en las cuentas para el fomento de la construcción, se cristaliza con la noción de que los dineros consignados no serán parte de la base de la retención en la fuente que se les realice y se considerarán como rentas exentas del impuesto sobre la renta y complementarios, si se dan las condiciones fijadas en el artículo 126-4 del estatuto tributario.

La Asociación Bancaria de Colombia (Asobancaria), viene publicando, periódicamente, desde el año 2003, las cifras del número de trabajadores que han optado por destinar cierto porcentaje de su ingreso a las cuentas de ahorro para fomento de la construcción ¿AFC¿^{3[3]}. Desde ese año, el número de trabajadores ahorradores se ha incrementado progresivamente con el transcurso de los años. En efecto, los trabajadores que iniciaron con el ahorro a largo plazo para este propósito fueron

b) Que el titular de la cuenta de Ahorro para el Fomento de la Construcción (AFC) aparezca como adquirente del inmueble en la correspondiente escritura pública de compraventa;

c) Que el objeto de la escritura sea exclusivamente la compraventa de vivienda, nueva o usada;

d) Que en la cláusula de la escritura pública de compraventa relativa al precio y forma de pago, se estipule expresamente que el precio se pagará total o parcialmente con cargo a los recursos depositados en la cuenta de Ahorro para el Fomento de la Construcción (AFC);

e) Que la entidad financiera gire o abone directamente al vendedor los recursos de la cuenta de ahorro para el Fomento de la Construcción (AFC), utilizados para cancelar total o parcialmente el valor de la compraventa¿.

3[3] Las cifras se pueden encontrar en la página web de la entidad,

http://www.asobancaria.com/portal/page/portal/Asobancaria/publicaciones/ahorro_vivienda/cifras

12.5354[4], cifra que en la actualidad, registra 203.745 ahorradores, con un crecimiento anual promedio de 23%.

En relación con los valores depositados en estas cuentas por los ahorradores, para finales del 2003 el monto alcanzó los \$35.093 millones de pesos, y para el mes de septiembre de este año ese valor había superado los \$854.000 millones de pesos, experimentado un alza anual promedio del 35%. En el Gráfico número 1, se detalla cuál ha sido la evolución de las cuentas de ahorro para el fomento de la construcción, tanto en número de titulares como el saldo que estos han ingresado:

Gráfico N° 1

CONSULTAR GRÁFICO EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Fuente: Asobancaria.

http://www.asobancaria.com/portal/page/portal/Asobancaria/publicaciones/ahorro_vivienda/cifras.

A pesar de no haber sido posible determinar el total de los trabajadores titulares de estas cuentas que, efectivamente, han invertido sus ahorros de las cuentas ¿AFC¿ para adquirir vivienda, los datos arrojan una importante conclusión:

La norma tributaria ha incentivado, evidentemente, el ahorro de los trabajadores para la compra de vivienda. Cada año, los trabajadores y sus ahorros han aumentado paulatinamente, facilitando a las empresas constructoras, a que inicien mayor número de proyectos para cubrir la potencial demanda.

ii) Promover el sector de la construcción

El sector de la construcción se ha convertido en uno de los ejes más dinámicos de la economía colombiana. La actividad económica expansiva del sector ha favorecido a otros sectores[5], debido a los encadenamientos que genera: a mayor número de proyectos de edificaciones e infraestructura, mayor es la demanda de insumos y maquinaria especiales que se requieren para llevarlos a cabo.

Esto ha dinamizado la economía en general: i) buena cantidad de recursos que se destinan para emprender un número mayor de proyectos de edificaciones, residenciales y no residenciales; ii) aumento en el empleo de mano de obra, ayudando evidentemente a la reducción del desempleo; iii) mayor número de trabajadores con posibilidad de consumir, favoreciendo de esta manera a otros sectores de la economía.

La variación anual de la construcción[6], durante los últimos años ha sido en promedio de 4.4%. Este sector terminó el año pasado con un crecimiento del 9.8% [7], impulsando la expansión

4[4] Los datos que publica la Asobancaria, tienen como fecha de inicio el 2003.

5[5] Efecto contagio a 28 subsectores alrededor de la construcción.

6[6] Está compuesto por los subsectores edificaciones y obras civiles (infraestructura).

económica del país. Este año, ha mantenido ese efecto expansivo, teniendo en cuenta que para los tres primeros trimestres fue el sector que lideró el comportamiento económico con un incremento promedio anual del 13.7%. La participación de la construcción en el PIB colombiano, para el año 2013, ascendió al 7.7%. Además, el sector aportó el 6.1% de los ocupados en la economía nacional⁸[8].

En este rubro, el subsector edificaciones⁹[9] registró un incremento del 6.8%, en los tres primeros semestres del año 2014. Si nos detenemos a examinar el comportamiento de este subsector, desde el año 2008¹⁰[10], se observa la desaceleración que sufrió en el período 2009-2010, con variaciones negativas de -1,6% y -0,3%, respectivamente, para retomar crecimiento gradual en el período 2011-2013, logrando el año pasado un alza del 11,4%.

Así lo corrobora el Gráfico número 2, que muestra el desempeño del subsector edificaciones durante el período 2008-2014.

Gráfico N° 2

CONSULTAR GRÁFICO EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Fuente: Camacol.

<http://camacol.co/informacion-economica/cifras-sectoriales/construccion-en-cifras>.

Para los tres primeros trimestres del 2014, las edificaciones aumentaron 6,8% respecto al mismo período del año anterior¹¹[11], por eso observa que la pendiente de variación es negativa, porque aún falta por calcular el último trimestre del año.

Es así, que el cometido de las cuentas de ahorro ¿AFC¿, de canalizar dichos recursos para el sector construcción, ha cumplido con su función; ha servido de estímulo porque el sector ha generado mayor valor agregado y se han destinado mayor número de recursos para la compra de vivienda.

Sin embargo, las cifras, no solo del número de titulares sino de aquellos quienes hacen uso de los ahorros, podría incrementarse si se crearán otro tipo de alicientes, como el de permitir a los

7[7] Según cifras del Dane.

8[8] Todos los datos suministrados, provienen de las estadísticas publicadas por el Dane.

www.dane.gov.co/daneweb_V09/files/investigaciones/boletines/pib_const/Bol_ieac_Itrim14.pdf

9[9] Compuesto por los segmentos residenciales, no residenciales, reparación de edificios y mantenimientos, y alquiler de equipos de construcción.

10[10] El texto original de la norma, artículo 126-4 del Estatuto Tributario, contemplaba el incentivo tributario por cinco (5) años. En el 2013, este término fue incrementado a diez (10) años.

11[11] Se hace la aclaración puesto que el gráfico puede llevar a confusiones por la inclinación negativa de la pendiente.

trabajadores disponer de dichos recursos para compra de lote para construcción, construcción y/o remodelación de vivienda.

D. Justificación del proyecto de ley

Los proyectos de construcción de viviendas emprendidos por las grandes empresas del sector, en razón al número de costes involucrados para su diseño, planeación, desarrollo y ejecución, elevan los precios de las viviendas ofrecidas al público.

Dentro de los costes asociados a las edificaciones, se pueden encontrar los siguientes:

- ¿ Diseños arquitectónicos.
- ¿ Estudios de levantamiento topográfico y de suelo.
- ¿ Estudios de impacto ambiental.
- ¿ Compra de suelos.
- ¿ Redes hidráulicas, eléctricas y de gas.
- ¿ Estudios bioclimáticos, acústicos y paisajísticos¹²[12].
- ¿ Materiales o insumos utilizados, equipos.
- ¿ Mano de obra, subcontratación.
- ¿ Seguros de responsabilidad civil contractual y extracontractual.

Sumado a lo anterior, los proyectos que las constructoras emprenden siempre traen incluido un porcentaje¹³[13] (entre el 30% y 40%) dentro de su estructura de costes, por concepto de fondo de emergencia que cubra las incertidumbres que puedan ocasionarse durante el proceso de construcción.

Adicionalmente a lo anterior, existen propietarios de terrenos, más rurales que urbanos (por la contracción del área disponible para edificar en las ciudades), e interesados en adquirirlos para la construcción de sus viviendas, que no pueden disponer de los recursos que han depositado en las cuentas AFC durante años, para tal propósito, teniendo en cuenta que el Estatuto Tributario permite solamente la canalización de tales recursos para la adquisición de vivienda, o la amortización de créditos hipotecarios o a la inversión en titulación de cartera originada en adquisición de vivienda.

La propuesta promovida en este proyecto de ley, es la de, precisamente, habilitar a aquellos propietarios o potenciales propietarios de terrenos que deseen edificar por cuenta propia sus viviendas y posibilitarles el uso de las sumas ahorradas en las AFC para dicho propósito, así como aquellos que deseen remodelarlas.

Dejar en libertad a los ahorradores de tomar la decisión de invertir sus dineros en adquisición, compra de lote para construcción, construcción o reparación de vivienda significa dar aplicación plena al principio de autonomía privada de la libertad, entendido este como *¿¿el poder de las personas, reconocido por el ordenamiento positivo para disponer con efecto vinculante de los*

12[12] Para algunos proyectos, estos estudios no son obligatorios, si no que se realizan por gusto del edificador. Para otros, serán obligatorios dependiendo de

13[13] Dependerá de la complejidad del proyecto.

intereses y derechos de los que son titulares y por ende crear derechos y obligaciones, siempre que respete el orden público y las buenas costumbres¿¿14[14].

No se evidencia ninguna transgresión de naturaleza constitucional o legal por permitir a los trabajadores, que por años ha depositado una cantidad de dinero en unas cuentas especiales para un fin especial, destinar el producto de sus ahorros a un fin distinto al que fue concebido; todo lo contrario, se reconoce el poder de determinación de los individuos de ejercer sus facultades para crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas (negocios jurídicos) sin atentar contra el orden público y las buenas costumbres.

Es más, la iniciativa propuesta ayudaría a reducir los gastos en los que incurrirían los interesados en comprar un lote para la construcción, la construcción en sí o la remodelación de vivienda, puesto que como se explicó en líneas anteriores, los proyectos emprendidos por las grandes constructoras incluyen entre un 30-40%, que se destina al fondo de emergencia encargado de cubrir las circunstancias inciertas que se ocasionan, generalmente, durante el proceso de construcción.

Adicionalmente, se contribuiría a dinamizar otros subsectores que se nutren y se mueven alrededor de la construcción, y a favorecer directamente a las pequeñas y medianas empresas de ingeniería y arquitectura, así como a los trabajadores independientes como obreros y otro personal involucrado en esta clase de proyectos.

En efecto, supongamos que un trabajador, de ingresos medios¹⁵[15], ahorra alrededor de \$300.000 pesos mensuales. Anualmente, esta persona ahorraría \$3.600.000 pesos. Si multiplicamos ese monto por 10, que son el número de años que trae la norma como restricción para la utilización de esos recursos para la adquisición de vivienda, este trabajador tendría en su cuenta AFC, al final del término, un ahorro de \$36.000.000 de pesos, sin indexar o actualizar el dinero.

Para conocer un valor que se acerque más a la realidad, después de 10 años de ahorro, utilizamos la fórmula de valor futuro

$$x(1+\%)^n$$

en donde x representa al monto ahorrado; el % es la variación del precio de la vivienda (IPC vivienda); y n, el número de períodos.

La Tabla número 1, ilustra dos casos: i) el primero de ellos, que lo denominamos trabajador 1, ahorra \$3.600.000 anualmente; y ii) en el que el trabajador 2 deposita en su cuenta AFC \$6.000.000 anuales. En cada uno de estos, se aplica la fórmula mencionada, proyectando a 10 años los montos de cada trabajador.

Tabla N° 1

Trabajador 1			
Ahorro Mensual	\$300.000		

14[14] Corte Constitucional, Sentencia C-1194 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

15[15] Ingresos entre 3.000.000 y 6.000.000 de pesos mensuales.

Ahorro Anual	\$3.600.000		
N (Per íodos)		10	
Total Parcial	\$36.000.000		
IPC Vivienda	2,8%		
TOTAL			-\$40.948.315,21
Trabajador 2			
Ahorro Mensual	\$500.000		
Ahorro Anual	\$6.000.000		
N (Períodos)		10	
Total Parcial	\$60.000.000		
IPC Vivienda	2,8%		
TOTAL			-\$68.247.192,02

Elaboración propia.

Para el primero de ellos, el resultado arrojado es de \$40.948.315 de pesos; para el segundo, la cifra que se obtendría al paso de los 10 años, es de \$68.247.192 de pesos.

Ahora bien, el metro cuadrado (m²) en Colombia asciende a 2.74 millones de pesos¹⁶[16]. Como se ha calculado el valor futuro de los valores depositados en las cuentas AFC de los trabajadores ahorradores, y en aras de tener un análisis integral, se debe calcular el valor futuro del precio del m², con la misma fórmula que se utilizó anteriormente. En este caso, se usará como hipótesis de variación del IPC vivienda, el 2,83%.

La Tabla número 2 enseña los valores a futuro de 4 eventos que se plantean: el de 1 m², el de 30 m², el 40 m², y el de 60 m². En este sentido, si el trabajador que ahorra al cabo de 10 años, \$40.948.315 de pesos, tuviera la intención de hacer uso efectivo de ese valor para adquirir vivienda, cubriría el 37,7% del precio de una vivienda de 30 m². Si ese trabajador deseara comprar una vivienda más amplia, sus ahorros disminuirían como porcentaje del precio de la vivienda, como lo indica la Tabla número 2, y por ende, no tendría otra opción que acercarse a una entidad financiera para solicitar un crédito hipotecario con el fin de pagar el porcentaje restante.

¹⁶[16]

Tabla N° 2

(M2)	Valor Actual	Valor Futuro	IPC Vivienda	N (Períodos)	Trabajador 1	% Precio Vivienda	Trabajador 2	% Precio Vivienda
1	\$2.740.000,00	-\$3.622.003,96	2,8%	10				
30	\$82.200.000,00	- \$108.660.118,82	2,8%	10	- \$40.948.315,21	37,7%	- \$68.247.192,02	62,8%
40	\$109.600.000,00	- \$144.880.158,42	2,8%	10	- \$40.948.315,21	28,3%	- \$68.247.192,02	47,1%
60	\$164.400.000,00	- \$217.320.237,63	2,8%	10	- \$40.948.315,21	18,8%	- \$68.247.192,02	31,4%

Elaboración propia.

En el caso del trabajador que ahorra, pasados los 10 años, \$68.247.192, las cargas crediticias serían menores, ya que en caso de tener la intención de adquirir una vivienda de 30 m2, contaría con el 62,8% del valor total, pero indudablemente, tendría que acudir a otras fuentes de financiación para hacerse con una vivienda.

Pero, si el trabajador decide retirar los dineros con anticipación a la fecha de vencimiento del ahorro, para el propósito fijado por la ley, situación que está contemplada en la normatividad, en todos los casos presentados, el porcentaje del valor total de la vivienda, disminuiría ostensiblemente.

Es claro que, con los ejemplos planteados, existirán trabajadores que utilicen las cuentas ¿AFC¿ como vehículo para gozar del beneficio tributario que trae la norma, durante el período mínimo de permanencia. Sin embargo, con la limitación que contiene la norma de destinación de los recursos de estas cuentas, los ahorradores están obligados a buscar otros recursos para la adquisición de vivienda, sea nueva o usada.

Ampliar el abanico de posibilidades para la inversión de los ahorros captados por las cuentas ¿AFC¿, haría menos gravoso el endeudamiento de los titulares de las mismas que no cuentan con el dinero suficiente para adquirir, comprar el lote para la construcción, construir o remodelar sus viviendas, logrando un estímulo para que un mayor número de trabajadores realicen aperturas de estas cuentas, beneficiando en gran medida al sector de la construcción y a los subsectores que se mueven a su alrededor.

Por todo lo anterior, y teniendo en cuenta que la norma vigente solo autoriza a los ahorradores a utilizar los recursos de las cuentas ¿AFC¿, para adquisición de vivienda a través de créditos hipotecarios o leasing habitacional, la iniciativa amplía la finalidad para la compra de lote o terreno para construcción, la construcción y remodelación de vivienda.

Con el fin de hacer seguimiento y controlar que los recursos depositados en las cuentas de ahorro ¿AFC¿ sean utilizados y destinados en los casos específicos estipulados en la ley, estos serán desembolsados por las entidades bancarias, para los eventos de adquisición y compra de lote o

terreno para construcción, a través de créditos hipotecarios o leasing habitacional, cuando se realice con financiación. Cuando se realice sin financiación se requerirá la presentación de la escritura pública de promesa de compraventa; en los casos de construcción o remodelación de vivienda del trabajador, el titular de la cuenta presentará a la entidad bancaria copia del contrato de construcción o remodelación de vivienda.

Por otro lado, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el escrito de consideraciones frente al texto de este proyecto de ley aprobado en primer debate, insiste en afirmar que, de conformidad con la Constitución Política¹⁷[17], al tratarse de una competencia exclusiva del Gobierno nacional las leyes que decreten *¿impuestos, contribuciones o tasas nacionales¿* la presente iniciativa legislativa requiere del aval del mismo durante el trámite legislativo para convertirse en ley de la República.

A pesar que le asiste la razón al Ministerio de Hacienda, lo cierto es que este proyecto de ley no modifica en nada el beneficio tributario contenido en el artículo 126-4 del Estatuto Tributario. Ni se está cambiando la naturaleza o el carácter de renta exenta del impuesto sobre la renta y complementarios de los dineros depositados en las cuentas AFC ni mucho el valor exento de dicho impuesto, que como lo señala la norma, no puede exceder del treinta (30%) del ingreso laboral o ingreso tributario del año, sin exceder las tres mil ochocientas (3.800) UVT por año. Tan solo se está ampliando la destinación de los recursos que los trabajadores ahorran en estas cuentas, dejándose intacto la naturaleza y el valor o monto máximo permitido por la norma para considerarse renta exenta.

Pliego de modificaciones

1. En el articulado del texto aprobado en primer debate, se incurrió en un error de digitación y se incluyó *¿promesa de escritura pública de compraventa¿* siendo el término adecuado *¿escritura pública de promesa de compraventa¿*; adicionalmente, para dar aplicación al derecho a la igualdad, se incluirá también como beneficiario(a) de la destinación de los recursos de las cuentas AFC, a los(as) compañeros permanentes del trabajo, razón por la cual se propone el siguiente texto:

Articulado aprobado en primer debate	Articulado Propuesto para segundo debate
Las cuentas de ahorro <i>¿AFC¿</i> deberán operar en las entidades bancarias que realicen préstamos hipotecarios. Solo se podrán realizar retiros de los recursos de las cuentas de ahorros <i>¿AFC¿</i> para la adquisición, construcción y/o remodelación de vivienda del trabajador o de su cónyuge, o para la compra de lote destinado a la construcción de la	Las cuentas de ahorro <i>¿AFC¿</i> deberán operar en las entidades bancarias que realicen préstamos hipotecarios. Solo se podrán realizar retiros de los recursos de las cuentas de ahorros <i>¿AFC¿</i> para la adquisición, construcción y/o remodelación de vivienda del trabajador o de su cónyuge <u><i>o compañero o compañera permanente</i></u> , o para la compra de lote destinado a la construcción de la vivienda del trabajador o de su cónyuge <u><i>o compañero o</i></u>

¹⁷[17] Artículo 154, inciso 2°. *¿No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11, 22 y los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150 (¿) y las que decreten impuesto, contribuciones o tasas nacionales¿.*

Articulado aprobado en primer debate	Articulado Propuesto para segundo debate
<p>vivienda del trabajador o de su cónyuge, sea o no financiada por entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, a través de créditos hipotecarios o leasing habitacional.</p> <p>Tratándose de la construcción y/o remodelación de la vivienda, las entidades bancarias procederán al desembolso de los dineros solicitados por el titular, siempre y cuando este aporte copia del contrato de construcción o de remodelación de la vivienda, conforme a los requisitos que para tal efecto establezca el Gobierno nacional. En cualquiera de los casos, cuando la operación se realice sin financiación, previamente al retiro, deberá acreditarse ante la entidad financiera de la promesa de escritura pública de compraventa, o el contrato de construcción o remodelación de la vivienda, según el caso, conforme a los requisitos que establezca el Gobierno nacional. El retiro de los recursos para cualquier otro propósito, antes de un período mínimo de permanencia de diez (10) años contados a partir de la fecha de su consignación, implica que el trabajador pierda el beneficio y que se efectúen, por parte de la respectiva entidad financiera, las retenciones</p>	<p><u>compañera permanente</u>, sea o no financiada por entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, a través de créditos hipotecarios o leasing habitacional. Tratándose de la construcción y/o remodelación de la vivienda, las entidades bancarias procederán al desembolso de los dineros solicitados por el titular, siempre y cuando este aporte copia del contrato de construcción o de remodelación de la vivienda, conforme a los requisitos que para tal efecto establezca el Gobierno nacional. En cualquiera de los casos, cuando la operación se realice sin financiación, previamente al retiro, deberá acreditarse ante la entidad financiera <u>la escritura pública de promesa</u> de compraventa, o el contrato de construcción o remodelación de la vivienda, según el caso, conforme a los requisitos que establezca el Gobierno nacional. El retiro de los recursos para cualquier otro propósito, antes de un período mínimo de permanencia de diez (10) años contados a partir de la fecha de su consignación, implica que el trabajador pierda el beneficio y que se efectúen, por parte de la respectiva entidad financiera, las retenciones</p>
<p>inicialmente no realizadas en el año en que se percibió el ingreso y se realizó el aporte, sin que se incremente la base gravable alternativa del Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN).</p>	<p>inicialmente no realizadas en el año en que se percibió el ingreso y se realizó el aporte, sin que se incremente la base gravable alternativa del Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN).</p>

Proposición:

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos de la manera más respetuosa a la Plenaria de la Cámara de Representantes, dar segundo debate favorable al Proyecto de ley número 166 de 2014 Cámara, *por medio de la cual se establecen otros beneficios a las cuentas de ahorro AFC*, con las modificaciones propuestas adjuntas.

De los señores Representantes,

CONSULTAR NOMBRES Y FIRMA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

PROYECTO DE LEY NÚMERO 166 DE 2014 CÁMARA

por medio de la cual se establecen otros beneficios a las cuentas de ahorro AFC.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 126-4 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 126-4. *Incentivo al ahorro de largo plazo para el fomento de la construcción.* Las sumas que los contribuyentes personas naturales depositen en las cuentas de ahorro denominadas ¿Ahorro para el Fomento a la Construcción (AFC)¿ a partir del 1° de enero de 2013, no formarán parte de la base de retención en la fuente del contribuyente persona natural, y tendrán el carácter de rentas exentas del impuesto sobre la renta y complementarios, hasta un valor que, adicionado al valor de los aportes obligatorios y voluntarios del trabajador de que trata el artículo 126-1 de este Estatuto, no exceda del treinta por ciento (30%) del ingreso laboral o del ingreso tributario del año, según corresponda, y hasta un monto máximo de tres mil ochocientas (3.800) UVT por año.

Las cuentas de ahorro ¿AFC¿ deberán operar en las entidades bancarias que realicen préstamos hipotecarios. Solo se podrán realizar retiros de los recursos de las cuentas de ahorros ¿AFC¿ para la adquisición, construcción y/o remodelación de vivienda del trabajador o de su cónyuge o compañero o compañera permanente, o para la compra de lote destinado a la construcción de la vivienda del trabajador o de su cónyuge o compañero o compañera permanente, sea o no financiada por entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, a través de créditos hipotecarios o leasing habitacional. Tratándose de la construcción y/o remodelación de la vivienda, las entidades bancarias procederán al desembolso de los dineros solicitados por el titular, siempre y cuando este aporte copia del contrato de construcción o de remodelación de la vivienda, conforme a los requisitos que para tal efecto establezca el Gobierno nacional. En cualquiera de los casos, cuando la operación se realice sin financiación, previamente al retiro, deberá acreditarse ante la entidad financiera la escritura pública de promesa de compraventa, o el contrato de construcción o remodelación de la vivienda, según el caso, conforme a los requisitos que establezca el Gobierno nacional. El retiro de los recursos para cualquier otro propósito, antes de un período mínimo de permanencia de diez (10) años contados a partir de la fecha de su consignación, implica que el trabajador pierda el beneficio y que se efectúen, por parte de la respectiva entidad financiera, las retenciones inicialmente no realizadas en el año en que se percibió el ingreso y se realizó el aporte, sin que se incremente la base gravable alternativa del Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN).

Se causa retención en la fuente sobre los rendimientos que generen las cuentas de ahorro ¿AFC¿, en el evento de que estos sean retirados sin el cumplimiento del requisito de permanencia antes señalado, de acuerdo con las normas generales de retención en la fuente sobre rendimientos financieros.

Los retiros, parciales o totales, de aportes y rendimientos, que hayan cumplido los requisitos de permanencia establecidos en el segundo inciso o que se destinen para los fines previstos en el presente artículo, continúan sin gravamen y no integran la base gravable del Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN).

Los recursos captados a través de las cuentas de ahorro ¿AFC¿, únicamente podrán ser destinados a financiar créditos hipotecarios, a la inversión en titularización de cartera originada en adquisición de vivienda, y a cumplir con las obligaciones dinerarias derivadas de los contratos de compraventa de lote, construcción o remodelación de vivienda.

Parágrafo. Los recursos de los contribuyentes personas naturales depositados en cuentas de ahorro denominadas ¿Ahorro para el Fomento a la Construcción (AFC)¿ hasta el 31 de diciembre de 2012, no harán parte de la base para aplicar la retención en la fuente y serán consideradas como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional hasta un valor que, adicionado al valor de los aportes obligatorios y voluntarios del trabajador de que trata el artículo 126-1 de este Estatuto, no exceda del treinta por ciento (30%) del ingreso laboral o del ingreso tributario del año, según corresponda.

El retiro de estos recursos antes de que transcurran cinco (5) años contados a partir de su fecha de consignación, implica que el trabajador pierda el beneficio y que se efectúen, por parte de la respectiva entidad financiera, las retenciones inicialmente no realizadas en el año en que se percibió el ingreso y se realizó el aporte, sin que se incremente la base gravable alternativa del Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN), salvo que dichos recursos se destinen a la adquisición de vivienda, sea o no financiada por entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, o a través de créditos hipotecarios o leasing habitacional. En el evento en que la adquisición se realice sin financiación, previamente al retiro, deberá acreditarse ante la entidad financiera copia de la escritura de compraventa.

Se causa retención en la fuente sobre los rendimientos que generen las cuentas de ahorro ¿AFC¿ de acuerdo con las normas generales de retención en la fuente sobre rendimientos financieros, en el evento de que estos sean retirados sin el cumplimiento de permanencia mínima de cinco (5) años.

Los retiros, parciales o totales, de aportes y rendimientos, que cumplan con el periodo de permanencia mínimo exigido o que se destinen para los fines autorizados en el presente parágrafo, mantienen la condición de no gravados y no integran la base gravable alternativa del Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN).

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los señores Representantes,

**CONSULTAR NOMBRES Y FIRMA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO
PDF**

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

(Asuntos Económicos)

Bogotá, D. C., 6 de agosto de 2015

En la fecha se recibió en esta Secretaría la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 166 de 2014 Cámara, *por medio de la cual se establecen otros beneficios a las cuentas de ahorro AFC*, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,

**CONSULTAR NOMBRES Y FIRMA EN
ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**

Bogotá, D. C., 6 de agosto de 2015

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, ¿Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe¿.

**CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN
ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**