

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C

Honorables Congresistas  
**NORA TOVAR**  
**JORGE ROBLEDO**  
Senado  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Bogotá D. C.

**Asunto:** Comentarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto aprobado en primer debate del Proyecto de Ley No. 011 de 2017 Senado *"Por medio del cual se crea la política de mecanización agrícola y se dictan otras disposiciones"*.

Respetados Congresistas,

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene como objeto adoptar las medidas necesarias para implementar la Política Nacional de Mecanización Agrícola (PMA) con el fin de mejorar los niveles de mecanización del campo colombiano. Para lo anterior crea el Programa para el Fomento de la Reposición y Renovación del Parque de Maquinaria Agrícola, el Fondo Nacional de Mecanización Agrícola (FONAGRO) y una línea especial de crédito para maquinaria agrícola y de implementos para maquinaria agrícola. Adicionalmente, propone la ampliación de los beneficios del incentivo a la cobertura cambiaria del que trata el Decreto 4390 de 2004<sup>1</sup>.

Al respecto, el artículo 3 del Proyecto de Ley señala que *"(...) El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural diseñará el Programa para el Fomento de la Reposición y Renovación del Parque de Maquinaria Agrícola y de implementos para maquinaria agrícola, con el objeto de modernizar la mecanización de la actividad agropecuaria realizada por los pequeños y medianos productores, los cuales deberán someter su maquinaria a un proceso de desintegración física total, por el cual recibirán un incentivo económico en los términos establecidos por el Gobierno nacional. (...)"*, siendo los beneficiarios de tal Programa los pequeños y medianos productores<sup>2</sup>, las Empresas Comunitarias, las Asociaciones de Usuarios de Reforma Agraria del Plan Nacional Rehabilitación y del Programa DRI u otras modalidades de asociación o integración de productores, siempre y cuando todos sus miembros se clasifiquen individualmente como pequeños o medianos productores.

A su vez, el artículo 4 del Proyecto de Ley establece:

*"Artículo 4°. Fondo Nacional de Mecanización Agrícola (Fonagro). Créase el Fondo Nacional de Mecanización Agrícola como una cuenta especial sin personería jurídica adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo*

---

<sup>1</sup> "Por el cual se establece el Incentivo a la Cobertura Cambiaria."

<sup>2</sup> de conformidad con lo establecido en los Decretos números 2179 y 1071 de 2015

*Rural, con el propósito de ejecutar o financiar la desintegración física total de la maquinaria agrícola y de implementos para maquinaria agrícola, de los productores agropecuarios beneficiarios de la presente ley.*

*El Fondo Nacional de Mecanización Agrícola deberá ser financiado, entre otras, por las siguientes fuentes:*

- 1. Los recursos del Presupuesto General de la Nación.*
- 2. Los recursos de libre inversión del componente de Propósito General del Sistema General de Participaciones.*
- 3. Recursos de cooperación internacional.*
- 4. Las donaciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras y organismos internacionales”.*

Sobre las fuentes de recursos que integran FONAGRO, se debe precisar que los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) se incorporan de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 39 y 47 del decreto 111 de 1996<sup>3</sup>, es decir de acuerdo con la disponibilidad de recursos. los principios presupuestales para la determinación de gastos y las prioridades del Gobierno Nacional, en concordancia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector, conforme con lo establecido en la Ley 819 de 2003<sup>4</sup>

De otra parte, respecto de “(...) Los recursos de libre inversión del componente de Propósito General del Sistema General de Participaciones (...)”, esta Cartera llama la atención frente a la posibilidad de utilizar recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) para una política que va a ser impulsada por la Nación a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible sin que en ninguna parte del Proyecto de Ley se mencione la participación de entidades territoriales.

Sobre este punto, se aclara que los recursos del SGP son una renta que, por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, la Nación transfiere a las entidades territoriales para la financiación de servicios a su cargo (salud, educación, agua potable y saneamiento básico), los cuales se encuentran definidos y reglamentados en las leyes 715 de 2001<sup>5</sup>, 1122 de 2007<sup>6</sup> y 1176 de 2007<sup>7</sup>. En ese marco, dicha renta no es parte del PGN por lo que no es posible que el legislador disponga de estos recursos para financiar FONAGRO, más aún cuando estos recursos deben ser girados a las entidades territoriales para que estas los ejecuten con fundamento en la ley y sus Planes de Desarrollo. Igualmente, frente al componente de libre inversión del SGP, conforme con la Ley 715 de 2001, la administración territorial es la competente para darle uso a estos recursos de acuerdo a los programas y proyectos de inversión incluidos en sus presupuestos. En ese sentido, con la propuesta se desconoce la naturaleza de los recursos de libre destinación al transformarlo en un recurso con destinación específica.

A su vez, este Ministerio considera que la propuesta es inconveniente, pues no debe perderse de vista que los recursos de libre destinación del SGP pueden estar comprometidos por parte de los municipios, por lo que la eventual decisión de darle a esos recursos una destinación específica desde una ley puede desembocar en el incumplimiento de otros compromisos constitucionales y legales de las entidades territoriales.

<sup>3</sup> “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”

<sup>4</sup> “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

<sup>5</sup> “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

<sup>6</sup> “por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”.

<sup>7</sup> “Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”

De otra parte, en lo que respecta a las donaciones y recursos de cooperación internacional, se precisa que estos hacen parte de los recursos de capital del Presupuesto General de la Nación, por lo que deberán sujetarse a lo dispuesto respecto de la forma de incorporar y apropiar los recursos del PGN.

En concordancia con lo anterior, se debe tener en cuenta que los artículos 11 y 3 del Decreto 111 de 1996 señalan que los fondos especiales se constituyen por los ingresos que en cada caso define el legislador, en ese sentido, es importante resaltar que, como se mencionó en líneas anteriores, las fuentes de financiación de FONAGRO estarían sometidas a asignaciones previas y trámites especiales para su incorporación en el presupuesto, por lo que es inviable la financiación del mencionado Fondo. Igualmente, el manejo de este tipo de fuentes está sujeto a las normas y procedimientos establecidos en el Decreto 111 de 1996, la Ley Anual de Presupuesto y demás normas reglamentarias.

De otra parte, el artículo 5 del Proyecto establece:

*"Artículo 5°. Incentivo a la Importación de Maquinaria Agrícola para Productores Agropecuarios. Con el objeto de promover la renovación del banco de maquinaria agrícola y de implementos para maquinaria agrícola del país vía importación, podrán acceder al Incentivo de Cobertura Cambiaria del que trata el Decreto número 4390 del 2004, o la norma que lo reemplace o sustituya, y de manera exclusiva, los beneficiarios contemplados en el artículo 2° de la presente ley.*

*El Incentivo de Cobertura Cambiaria para importación de maquinaria agrícola y de implementos para maquinaria agrícola solo se otorgará a los pequeños y medianos productores que realicen compras en el mercado externo de maquinaria pesada de uso agropecuario y de implementos para maquinaria agrícola, y cuando se registre el fenómeno de depreciación del peso colombiano frente al dólar de los Estados Unidos de América.*

*Parágrafo 1°. Las condiciones de operación del Incentivo de Cobertura Cambiaria para la promoción de la importación de maquinaria agrícola y de implementos para maquinaria agrícola, relacionadas con el monto y valor máximo a entregar por beneficiario, serán definidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en un plazo máximo de 6 meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.*

*Parágrafo 2°. El otorgamiento del Incentivo de Cobertura Cambiaria para la promoción de la importación de maquinaria agrícola y de implementos para maquinaria agrícola no representará causal de exclusión para acceder a beneficios como el Incentivo de Capitalización Rural u otros apoyos gubernamentales para los pequeños y medianos productores.*

*Parágrafo 3°. No serán beneficiarios del Incentivo de Cobertura Cambiaria para la promoción de la importación de maquinaria agrícola, ni de implementos para maquinaria agrícola, los agentes intermediarios, comercializadores, importadores u otros agentes diferentes a los beneficiarios contemplados en el artículo 2° de la presente ley".*

Sobre el particular, es importante tener en cuenta que mediante el Decreto 4390 de 2004 se estableció un incentivo para promover la utilización de instrumentos financieros de cobertura de riesgo cambiario por parte de los productores agrícolas nacionales exportadores, cuyos beneficiarios son los productores agrícolas exportadores que cumplan los requisitos del Documento CONPES 3332 de 2004<sup>5</sup> y que adopten mecanismos de cobertura cambiaria en el sistema financiero. En este contexto, este Ministerio estima que la ampliación al mencionado incentivo generaría un impacto

---

<sup>5</sup> "Incentivo a la Cobertura Cambiaria"

fiscal de \$23,4 mil millones, tal como se muestra en la tabla No. 1:

Valor importaciones 2016 (Dólares)	Impacto Decreto 4390 de 2004	Impacto precios 2017
USD 110.444.000	\$22.088.800.000	\$23.358.906.000

**Notas:**

- Para este cálculo se tuvieron en cuenta: (i) Datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para el año 2016 sobre el número de importaciones de maquinaria y herramientas para la agricultura equivalentes a 19,537 toneladas métricas correspondientes a un valor de USD 110.444 (Valor CIF). (ii) Según el Decreto 4390 de 2004 establece que el incentivo será de \$200 pesos por dólar de Estados Unidos de América.
  - Para el cálculo se asume el precio CIF igual al precio FOB ya que el monto máximo del incentivo para cada beneficiario es el valor FOB de sus exportaciones.
- Calculo: Dirección de Presupuesto Público Nacional (DGPPN) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

En otro punto, el artículo 6 del Proyecto contempla:

*"Artículo 6º. Línea especial de crédito para maquinaria agrícola y de implementos para maquinaria agrícola. Con el objeto de financiar con condiciones competitivas la adquisición de maquinaria agrícola para pequeños y medianos productores se creará una línea especial de crédito compensado por un valor de 300.000 smlmv anuales para este segmento, con una tasa final de interés real de cero (0%) para pequeños productores (IPC+0%) E.A., y de IPC + 2% E.A. o su equivalente en DTF o IBR para medianos productores, con un plazo total de hasta 72 meses y un periodo de gracia de hasta 24 meses. Esta línea especial de crédito será estructurada y administrada por el Fondo de Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro). Los recursos necesarios para el subsidio de tasa de interés serán apropiados anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Presupuesto General de la Nación (PGN)".*

Al respecto, se estima que el impacto fiscal de la medida ascendería a \$221.315 millones de pesos para el año 2017, tomando como base de cálculo el salario mensual legal vigente para el año 2017; impacto que aumentaría anualmente con la variación del Índice de Precios del Consumidos Projectado, tal como se muestra en la tabla No. 2.

Año	Variación Anual IPAC Projectada	SMLMV	#SMLMV artículo 6 del PL	Impacto fiscal
2017		\$737.717	300.000	\$221.315.100.000
2018	4,1%	\$767.963	300.000	\$230.389.019.100
2019	3,0%	\$791.002	300.000	\$237.300.689.673
2020	3,0%	\$814.732	300.000	\$244.419.710.363
2021	3,0%	\$839.174	300.000	\$251.752.301.674

Calculo: DGPPN - MHCP.

9 Fuentes para la elaboración de la Tabla No. 1 "Impacto fiscal artículo 5": 1. Pagina oficial del DANE ([www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)) / estadísticas por tema / comercio internacional / importaciones. 2. Decreto 1071 de 2015 "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector. Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural"

Igualmente, se precisa que la imposición de productos financieros debe realizarse a partir de un ejercicio de ponderación entre los impactos que dicha medida pueda tener respecto de sus destinatarios. Sobre el particular, se debe tener en cuenta que la imposición de este tipo de productos puede generar cambios, adecuaciones o la necesidad de construir procesos logísticos, administrativos, financieros y de otra índole, los cuales pueden afectar a los destinatarios. En esa medida, este Ministerio no observa en el texto del Proyecto de Ley alguna alusión a este ejercicio.

Por otro lado, se sugiere revisar la redacción del artículo 6 en la medida que la línea especial de crédito compensado que allí se propone podría verse afectada por factores externos. Respecto de este tema, esta Cartera estima que no es conveniente elevar dicha propuesta a nivel de Ley, pues le imprime una rigidez indeseable a la línea de crédito, la cual puede impedir adecuarla a las necesidades del sector agrícola.

Finalmente, este Ministerio advierte que el Proyecto no señala cuál es su impacto fiscal ni las fuentes de financiación que cubran los costos que se dejarán de financiar en contravía de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, por lo que sus gastos deberán atenderse con apropiaciones del PGN, recursos que no se encuentran contemplados en el Marco Fiscal de mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

En razón de lo expuesto, esta Cartera se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de Ley del asunto, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

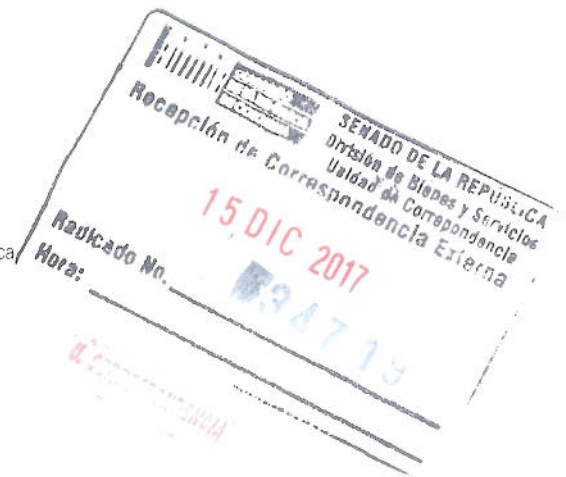
*Paula Acosta*

**PAULA ACOSTA**  
 Viceministra General  
 DAF/DGPPN/JURF  
 JAJD/CAR/JAPPC  
 UJ- 2928/17

Con copia:

H.S. Maritza Martínez Aristizábal – Autora

Dr. Gregorio Eljach Pacheco. Secretario General del Senado de la República  
 Dra. Delcy Hoyos Abad. Secretaria de la Comisión Quinta del Senado.



*R. [Signature]*  
*F: 08/12/17*  
*H: 10:20 am*

