

Bogotá D.C., 30 de julio de 2019

Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Radicación de Proyecto de Ley *"Por el cual se crea la Comisión Interinstitucional de Racionalización de Beneficios Tributarios, con el fin de evaluar la pertinencia, y eficiencia de los beneficios tributarios establecido en el Régimen Tributario Nacional y se dictan otras disposiciones"*

Respetado Secretario General:

En nuestra calidad de congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, nos permitimos respetuosamente radicar el proyecto de ley de la referencia y le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Por los honorables congresistas,

GUSTAVO BOLÍVAR MORENO
Senador de la República

Proyecto de Ley N° ____ de 2019

"Por el cual se crea la Comisión Interinstitucional de Racionalización de Beneficios Tributarios, con el fin de evaluar la pertinencia, y eficiencia de los beneficios tributarios establecido en el Régimen Tributario Nacional y se dictan otras disposiciones"

Objeto

Crear una instancia técnica con altos niveles de participación de diversos sectores, con capacidad para revisar la estructura de beneficios tributarios existentes en el sistema tributario nacional, aplicando metodologías orientadas a medir la relación costo beneficio de dichos tratamientos preferenciales en materia tributaria.

Esto tendrá como resultado una estructura de recomendaciones y fórmulas de política tributaria orientadas a reducir el déficit fiscal, según lo establecido en el el Marco Fiscal de Mediano Plazo, la regla Fiscal y promoverá los principios de Equidad, Eficiencia y Progresividad del sistema tributario, consagrados en la Constitución de 1991.

Exposición de motivos

Los Beneficios Tributarios (BT) es una herramienta de la política pública que aprueba un tratamiento impositivo diferencial respecto a la norma general para incentivar o estimular diversas actividades económicas o sectores y grupos concretos de la sociedad. Tras cada uno de estos tratamientos preferenciales se argumenta el logro de objetivos loables como el estímulo del ahorro, el desarrollo de un sector específico -clave para la economía nacional-, las manifestaciones de la economía solidaria y de las organizaciones del "tercer sector", el desarrollo del mercado accionario, la participación política, la inversión nacional y extranjera, la estabilización económica y la protección social, entre otros¹

Según Álvaro Pardo², una cuarta parte del Estatuto Tributario nacional contiene beneficios que el Estado concede a particulares sin que el costo fiscal haya sido plenamente cuantificado, ni evaluada la eficiencia y eficacia en el tiempo de dicho tratamiento preferencial, estos beneficios (salvo contadas excepciones) tienden a hacerse estructurales sin que se evidencien en muchos casos el logro de los objetivos de política pública propuestos en la promulgación del beneficio. Por otra parte estudios desarrollados por entidades como OXFAM³, DeJusticia et. Al.⁴ y Justicia Tributaria⁵ entre otros indican los

¹ Los beneficios tributarios en el impuesto de renta: análisis de sus determinantes técnicos y su impacto fiscal. Jairo Alonso Bautista. Red Justicia Tributaria en Colombia.

² Pardo, A. (2018, 8 de mayo). Radiografía de los beneficios onerosos en el estatuto tributario 2017. Justicia Tributaria en Colombia. Consultado el 01 de julio de 2019 en <http://justiciatributaria.co/radiografia-de-los-beneficios-onerosos-en-el-estatuto-tributario-2017/>

³ OXFAM (2015) "Privilegios que niegan derechos: desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe"

orígenes y efectos de la desastrosa acción de los beneficios tributarios sobre el recaudo (las estimaciones más conservadoras hablan de 80 billones de pesos anuales -casi 7 veces el déficit fiscal estimado para 2019-) especialmente concentrados en sectores como explotación de recursos naturales no renovables y el sector financiero, y en menor medida en sectores como el de servicios turísticos y de hotelería, comercio al por mayor, los cuales toman diferentes formas legales: deducciones, descuentos, ingresos no gravados, exenciones, etc.

Tampoco existen normas que reglamenten o limiten la creación de beneficios tributarios u otros tipo de tratamientos preferenciales para diferentes tipos de contribuyentes, o al menos normas que obliguen a una revelación integral de sus costos y beneficios, y la contribución de los mismos.

Se entiende en consecuencia que un beneficio tributario responde a los objetivos y lineamientos de política económica y contribuye con su ejecución y desarrollo; así mismo que su aprobación tiene un soporte legal y de conveniencia institucional, un estudio sobre el costo/beneficio, un plazo definido y mediciones en el tiempo que permitan determinar su grado de eficiencia y eficacia.⁶

El gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha manifestado que “los beneficios tributarios constituyen deducciones, exenciones y tratamientos tributarios especiales, presentes en la legislación tributaria que implican una disminución en la obligación tributaria para los contribuyentes, generando menores ingresos para el Estado”.⁷ En ese sentido, menores ingresos del Estado se cuantifican como costos fiscales y se definen como los recursos que ha dejado de percibir el Estado por el uso de los BT por parte de los contribuyentes.

Es legítimo que los gobiernos utilicen estos instrumentos de política, pero no tiene fundamento aprobar y mantener durante periodos indefinidos, beneficios tributarios que no tienen o se desconoce la existencia de estudios de su relación costo / beneficio, que permitan evaluar su eficiencia y eficacia a la luz de los objetivos para los cuales fueron introducidos en el Estatuto Tributario. Una gran cantidad de artículos de dicho Estatuto incluyen beneficios dirigidos a sectores específicos, con argumentos genéricos como el de generar empleo, inversión, crecimiento y competitividad, y se crean directamente por el Gobierno Nacional o por presión de diferentes actores económicos con capacidad de incidir en el ejecutivo o en el Congreso de la República. El asunto es que la perdurabilidad en el tiempo de dichos BT está contribuyendo al déficit fiscal, generando inequidad y un

⁴ De Justicia, CELS, Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe, CESR, FUNDAR (2019) “Comentarios a la consulta pública convocada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre posibles soluciones a los desafíos tributarios de la economía digital.

⁵ Justicia Tributaria Colombia (2017) “Beneficios Tributarios en Colombia, Actualización para 2017”.

⁶ Ídem

⁷ Marco Fiscal de Mediano Plazo. (MFMP). 2015.

importante detrimento fiscal por la cantidad ingente de recursos que el estado deja de percibir. El costo fiscal de los beneficios evaluados por el MH/DIAN a 2015, que no son todos los contenidos en el Estatuto Tributario, fue de 9,2 billones de pesos y se estima que el costo fiscal de todos los BT incluidos los del IVA supere los 60 billones, adicional a esto el beneficio tributario más antiguo, que resulta ser una deducción a la renta por inversiones en nuevas plantaciones, riesgos, pozos y silos data del año 1956, siendo presidente Alberto Lleras Camargo. Le siguen cuatro beneficios del expresidente Carlos Lleras Restrepo, contenidos en el Decreto – Ley 444 de 1967.⁸ Apelando al sentido común, resulta una verdad de Perogrullo que cuando un beneficio tributario no cumple su objetivo, deba eliminarse. Pero los 229 beneficios tributarios que permanecen en el estatuto tributario se han convertido en el tiempo en mecanismos que abren la puerta para la elusión y la evasión de impuestos, al permitir reducir la base gravable y por esa vía el impuesto a cargo.

Es por esto que el desequilibrio fiscal del gobierno central se explica no solo por un manejo laxo del gasto público o la caída de los precios del petróleo, sino por la existencia y permanencia de alrededor de 229 beneficios que subsisten en el Estatuto Tributario, algunos, como ya se mencionó, desde hace varias décadas. Un menor recaudo fiscal implica para el Estado recortar su oferta de servicios públicos y sociales; la reducción de la inversión social perpetúa las condiciones de pobreza e inequidad, cuyos índices locales sobresalen negativamente en los indicadores de organizaciones internacionales. La alternativa que ofrece el Estado para mantener su modelo de desarrollo consiste en endeudar aún más el país, continuar enajenando los activos de la nación y mantener la zozobra respecto al aumento de los impuestos a la ciudadanía.⁹

El principio de progresividad que cimienta el sistema tributario colombiano nace a partir de la premisa fundamental de ponderar el interés general, y tiene como fin último, que en todo momento aquellas personas, naturales o jurídicas, con mayor capacidad económica aporten proporcionalmente más al Estado en forma de tributo, de forma que se puedan desarrollar los fines esenciales del Estado y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes con los que gozan los ciudadanos. Como lo ha resaltado la OCDE, en Colombia no se puede decir que el impuesto sobre la renta sea muy progresivo, dado que está caracterizado por exenciones tributarias que, de nuevo, benefician fundamentalmente a las personas con más recursos. Los ingresos derivados del impuesto sobre la renta en

⁸ Pardo, A. (2018, 8 de mayo). Radiografía de los beneficios onerosos en el estatuto tributario 2017. Justicia Tributaria en Colombia. Consultado el 1 de Julio de 2019 en <http://justiciatributaria.co/radiografia-de-los-beneficios-onerosos-en-el-estatuto-tributario-2017/>

⁹ Revista Semana. (2019, 5 de junio) El apretón de Carrasquilla para evitar una nueva reforma tributaria. Consultado el 1 de julio de 2019 en <https://www.semana.com/economia/articulo/como-funciona-el-nuevo-marco-fiscal-de-mediano-plazo/619871>

Colombia, que representan el 0.7% del PIB, son bajos en comparación con otros países de América Latina y la media de la OCDE (el 1.2% y el 8.5% del PIB, respectivamente)¹⁰

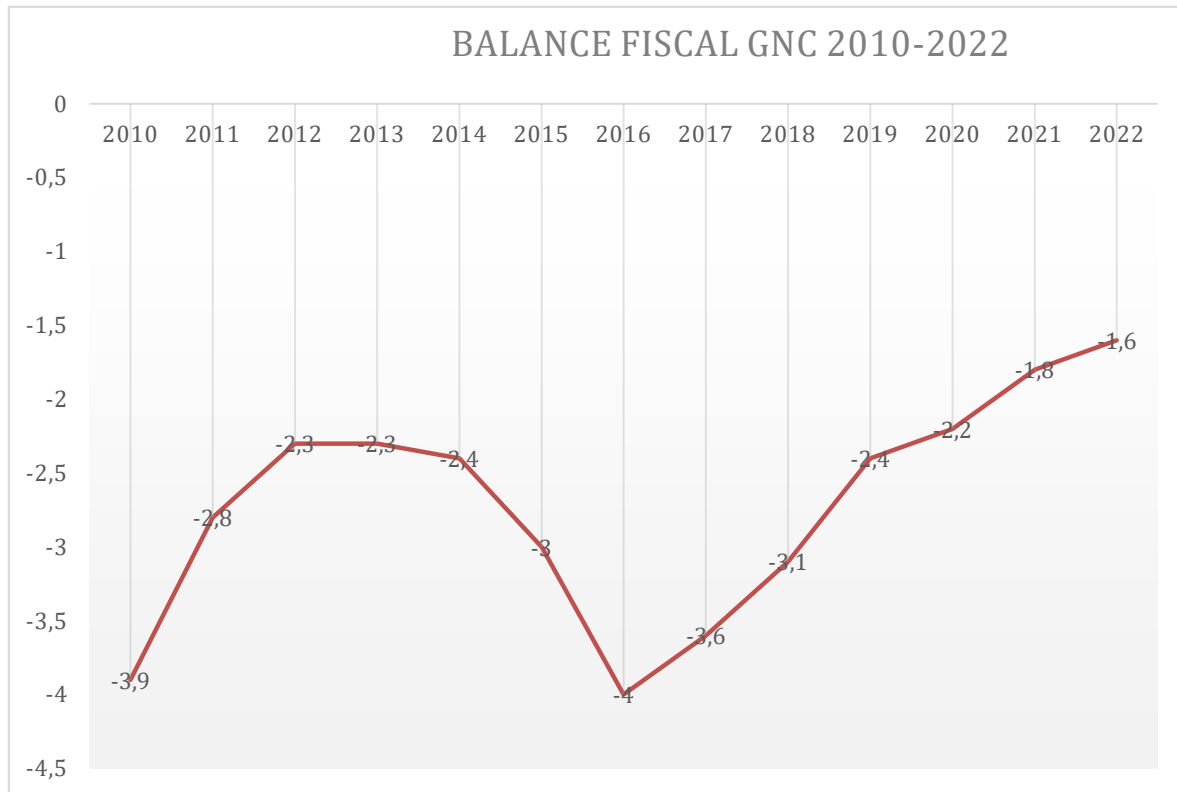
Recientemente fue publicado el documento Marco Fiscal de Mediano Plazo un documento que enfatiza en los resultados y propósitos de la política fiscal donde se Presentan las estimaciones para el año que cursa y para las diez vigencias siguientes y muestra la consistencia de las cifras presupuestales con la meta de superávit primario y endeudamiento público y, en general, con las previsiones macroeconómicas. Este documento parte de un principio radical: la discusión sobre impuestos se agotó en Colombia y por eso el Gobierno tendrá que buscar recursos mediante mecanismos distintos al tributario. Uno de ellos, reestructurar la operación de la Dian para mejorar el recaudo, lo que requerirá invertir 0,5% del PIB, pero traerá recursos por más de 1% del PIB en los próximos tres años. El otro, reducir el gasto con lo cual el Gobierno aspira a ahorrar otro punto del PIB y mejorar la asignación de los subsidios y la eficiencia del gasto. Y, por último, vender activos.¹¹

Desde la aparición del Marco Fiscal de Mediano Plazo hace 15 años, el déficit fiscal cobró especial preeminencia en la planificación estatal de la economía, sin embargo no ha sido fácil para los gobiernos mantener bajos niveles deficitarios como se observa en el gráfico 1. Por otro lado, la flexibilización de la regla fiscal le permitiría al gobierno registrar un déficit fiscal de 2,7% del PIB, para el año 2019, sin embargo en un cálculo optimista resulta sorprendente que el Gobierno decida mantener su meta de déficit en 2,4%, lo que avizora un ajuste mucho más alto, pues viene de 3,1% de 2018 (Ver gráfico 1) por lo que la presente ley le otorga herramientas para lograr la ambiciosa meta.

¹⁰ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico -OCDE- (2015.p.27). Serie “Mejores Políticas” Colombia políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo.

¹¹ Revista Dinero (2019, 14 de junio) El panorama del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Consultado el 1 de julio en <https://www.dinero.com/pais/articulo/que-trae-el-marco-fiscal-de-mediano-plazo/273158>

GRÁFICO 1



Fuente: Cálculos propios con datos del MFMP

Antecedentes

El primer capítulo de la Constitución Política de Colombia postula tres (3) elementos fundamentales que rigen al Estado Colombiano: a) Colombia es un Estado social de derecho, democrático y participativo, b) el Estado se funda, entre otros, en la prevalencia del interés general, y c) los fines esenciales del Estado incluyen el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

En ese sentido, el artículo 363 de la Constitución Política de Colombia funda el sistema tributario en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Éstos han sido reafirmados a través de diferentes sentencias de la Corte Constitucional como la C-149 de 1995 y C643 de 2002.

Durante las últimas dos décadas Colombia ha necesitado de 12 reformas tributarias para aumentar su recaudo sin reducir las brechas de carácter social, destacando el estancamiento en la reducción de la desigualdad, Todos los últimos ministros de Hacienda han venido con al menos una reforma tributaria bajo el brazo. Roberto Junguito (2002-2003) aterrizó en el Ministerio de Hacienda con la Ley 788 de 2002, que imponía una

sobretasa en el impuesto sobre la renta; Alberto Carrasquilla (2003-2007) llegó con la Ley 863 de 2003, que aumentó el Gravamen de Movimientos Financieros al 4x1.000; Juan Carlos Echeverry (2010-2012) hizo lo propio con la Ley 1430 de 2010 que eliminaba este tributo de manera progresiva; y Mauricio Cárdenas (2012-2018) radicó en sus primeros meses la Ley 1607 de 2012 en la que se creó el impuesto sobre la Renta para la Equidad (Cree).

En total, la necesidad de estabilizar las arcas públicas, sumada a la ambición reformista local, ha llevado a que en las últimas dos décadas se hayan sancionado 10 reformas tributarias, una cada 24 meses, algo que ha permitido incrementar de forma gradual el recaudo del país hasta llegar a estancarse en niveles de 14% del PIB.¹²

La última reforma al Estatuto tributario se realizó mediante la promulgación de la ley 1943 del 2018 llamada "Ley de Financiamiento", argumentando que sin dicha reforma el país se enfrentaría ante la difícil decisión de elegir entre recortar el gasto público o incumplir con las metas de déficit que impone la Regla Fiscal. En el primer escenario, se dejaría de atender a una gran cantidad de colombianos en situación de vulnerabilidad. En el segundo, se estaría comprometiendo la estabilidad macroeconómica del país.¹³

Finalmente, a pesar que la ley 1734 en su artículo 73 ordenó al gobierno presentar un detalle de todos los beneficios tributarios y su costo fiscal en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, así como incluir dichos costos en la ley de presupuesto anual, hasta la fecha no se ha cumplido con dicha disposición, haciendo que la transparencia en este aspecto sea mínima, y que no se cuenten con las herramientas por parte del legislativo para evaluar la viabilidad fiscal de las disposiciones tributarias que aprueba en el marco de las leyes de reforma tributaria o de otro tipo de iniciativas legislativas.

Proyecto de Ley N° ____ de 2019

"Por el cual se crea la Comisión Permanente de Racionalización de Beneficios Tributarios, con el fin de evaluar la pertinencia, y eficiencia de los beneficios tributarios establecido en el Régimen Tributario Nacional y se dictan otras disposiciones"

ARTÍCULO 1. Confórmese la *Comisión Interinstitucional de Racionalización de Beneficios Tributarios* la cual tendrá por función hacer una evaluación de todos los tratamientos

¹² La República (2019) La Reforma Tributaria de Duque bajo el brazo de Alberto Carrasquilla. Recuperado de <https://www.larepublica.co/economia/la-reforma-tributaria-de-duque-bajo-el-brazo-de-alberto-carrasquilla-2752939>

¹³ Exposición de motivos. Ley 1943 del 28 de diciembre de 2018

preferenciales existentes en la estructura tributaria del nivel nacional, con el fin de proveer al gobierno nacional argumentos para su continuidad, modificación y/o eliminación, así como para informar al Congreso de la República sobre el costo de los mismos y los beneficios que generan.

ARTÍCULO 2. Composición. La Comisión estará compuesta por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, dos representantes de las Comisiones Económicas del Congreso de la República, dos representantes de organizaciones sociales con trabajo reconocido en el análisis del sistema tributario, un representante de la Academia y un representante de los gremios de la producción.

PARÁGRAFO: los miembros de la Comisión, que no pertenecen a instituciones públicas, participarán ad honorem en la composición de la misma. La Comisión fijará en su reglamento los mecanismos para la elección de los representantes de la academia, las organizaciones sociales y los gremios de la producción que participarán en ella.

ARTÍCULO 3. Funciones. Serán funciones de la comisión:

1. Realizar una evaluación anual de todos los beneficios tributarios y tratamientos preferenciales establecidos en la ley para los impuestos de alcance nacional.
2. Recomendar al gobierno nacional, cambios o reformas al sistema tributario que conduzcan a la eliminación de tratamientos tributarios preferenciales que no generen beneficios concretos o cuyo costo fiscal, sea más alto que el beneficio que generan. Para ello la comisión deberá fijar una metodología estándar que permita dicha evaluación.
3. Evaluar la información que presenta el Gobierno Nacional en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y en el Presupuesto General de la Nación, alrededor de los costos fiscales y el impacto presupuestal de los tratamientos preferenciales, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 73 de la ley 1739 de 2014.
4. Proponer al gobierno nacional el modelo de costos fiscales que se incorporará en el Presupuesto General de la Nación, según lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 73 de la ley 1739 de 2014, el cual lo incorporará como una partida adicional de gasto en la propuesta de ley de presupuesto.
5. Generar informes al Congreso de la República en particular y a la ciudadanía en general sobre los costos y beneficios de los tratamientos tributarios preferenciales.

PARÁGRAFO PRIMERO. La primera evaluación realizada por la Comisión de la que trata este artículo, deberá ser presentada durante los 7 meses posteriores a la promulgación de la presente ley y de forma consecutiva cada año de manera preliminar a la promulgación del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Con el fin de garantizar la publicidad de los resultados de los estudios y análisis realizados por la Comisión, el gobierno nacional dispondrá de los canales de divulgación respectivos en el Sistema de Medios Públicos, así como de los

canales de información disponibles por parte de las instituciones públicas. Los organismos de control promoverán la difusión de los hallazgos de la Comisión dentro de los alcances de sus sistemas de información y comunicaciones.

PARÁGRAFO TERCERO: En la discusión sobre el Presupuesto General de la Nación, la Comisión a través de su vocero, tendrá un espacio para presentar su informe a las Comisiones Económicas del Congreso de la República.

ARTÍCULO 4. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.