



PROPOSICIÓN ADITIVA

Adiciónese un artículo nuevo al **Proyecto de Ley Número 296 de 2020 Cámara / 185 de 2020 Senado "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2021"**, el cual será el siguiente:

“ARTICULO NUEVO. Las Asambleas Departamentales y el Concejo del Distrito Capital de Bogotá, así como los Concejos de los Distritos Especiales podrán conceder un incentivo tributario sobre los impuestos nacionales cuyo producto se encuentra cedido a los Departamentos, al Distrito Capital y a los otros distritos consistente en un descuento sobre la tarifa del impuesto, siempre y cuando los bienes gravados sean consumidos en la jurisdicción respectiva y la materia prima agrícola necesaria para su fabricación sea adquirida a pequeños y medianos productores de la misma, sin ninguna vinculación económica con el productor y que hagan parte del programa de agricultura por Contrato. El Gobierno nacional definirá el mecanismo para certificar la vinculación a este programa.”

EDWARD DAVID RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
Representante a la Cámara por Bogotá D.C.



La norma que se propone pretende promover el cultivo y producción agrícola aprovechando el impacto positivo de las Alianzas Productivas entre cultivadores e industriales, una de cuyas estrategias se centra en la transformación agropecuaria, basada en compromisos ciertos con los industriales que demandan las materias primas agrícolas.

Como objetivos de política pública se pueden distinguir nítidamente dos: Primero, se hace frente al reto de lograr que los pequeños y medianos agricultores produzcan con mayor calidad, a menores costos, en cantidades constantes y con estándares tecnológicos apropiados. Para ese propósito resulta insuficiente su vinculación a programas agrícolas ya existentes en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y en las Gobernaciones, que se encaminan a la financiación, subsidios, garantías y seguros agropecuarios sobre las cosechas. Segundo, se vincula a los industriales activamente a los programas a través de una mejor organización de la cadena de suministro permanente, mediante la suscripción de contratos estables, de compraventa, para generar un mercado confiable entre las partes interesadas al tiempo que se incrementa la producción. Adicionalmente se aumenta la participación de producto local en la fabricación nacional, que actualmente se atiende, fundamentalmente, con productos importados.

Como respuesta sectorial al estímulo legal se prevé que en el nivel de los productores agrícolas se emprendan más proyectos que generen empleo en los hogares rurales, se fortalezca la producción agrícola para surtir en cantidad y calidad la demanda interna de esos productos y mejorar la calidad de vida de las personas que directa e indirectamente trabajan en ese sector. En el sector industrial, se garantiza mayor abastecimiento con un flujo de compras constantes y estandarizadas, en calidad y cantidad, dado el monitoreo y transmisión de conocimientos, asistencia técnica y acompañamiento del industrial hacia el productor agrícola.

El mecanismo concreto que aquí se establece es un incentivo tributario. Los incentivos tributarios son empleados en todos los países, especialmente en las economías emergentes como un elemento clave de una política más amplia de desarrollo y competitividad, que no limita la función tributaria al recaudo de impuestos, sino que las implementa como instrumentos de la política de desarrollo que promueve otros fines económicos y sociales valiosos. Sin embargo, tal como recomienda la literatura más autorizada, la configuración del incentivo debe basarse en un apropiado análisis del fin



último que se persigue y de la eficiencia y efectividad de la medida que se proponga¹.

Es por ello que al seleccionar el destinatario del incentivo debe pensarse en concederlo al sector industrial como una especie de “contraprestación” por el cumplimiento de ciertos requisitos económicos y de compromiso con el campo que se describen en la norma.

En el impuesto sobre la renta en el país, algunos de los recientes y específicos incentivos están dirigidos a incrementar la productividad en el sector agropecuario, como los consagrados en la Ley 1943 de 2018, artículos 10 y 79 que conducen a una renta exenta, pero están dirigidos directamente al cultivo, la cría de ganado y/o apoyo a la agricultura, ganadería y cosecha, lo que definitivamente resulta apropiado para una de las partes pero no genera ningún estímulo ni compromiso para quienes demandan de esas materias primas, que podrían seguir abasteciéndose en el mercado internacional al que se accede con precios competitivos, cuando lo que se busca es promover un proceso colaborativo entre productores y agricultores con beneficios mutuos, que permitan que el programa social sea exitoso. Por otro lado, en el impuesto sobre la renta resulta dispendioso controlar cultivos y compras en determinados territorios que se benefician del crecimiento económico local o regional.

Por esa razón la propuesta se encamina a los tributos nacionales cedidos a los departamentos como son los del consumo específico, de manera tal que el valor de los insumos agrícolas locales aminoren las bases gravables. O que por ejemplo se conceda un descuento sobre el impuesto a pagar cuando las compras locales superen el 80%. En el balance costo-beneficio el programa promete mayores ventajas sociales en bienestar y calidad de vida de los agricultores mayores que la estimación del costo del incentivo que es moderado. Y los esfuerzos fiscales se atan al territorio departamental donde se ubica el cultivo, por el crecimiento económico y productividad que representa para ese departamento así como la apropiación de conocimiento de las comunidades agrícolas que allí se asientan, a través de la capacitación sobre el uso adecuado de la tecnología, investigación de la calidad de

¹¹ En la literatura actual el profesor Joosung Jun recomienda los incentivos fiscales, fundamentalmente, en los países donde hay grandes sectores informales, presiones de evasión fiscal porque pueden mejorar la productividad y el crecimiento económico al evitar que las empresas pasen al sector informal o actividades opacas cuando requieren cumplir requisitos para acceder al incentivo. Esa es la experiencia positiva de Corea, Malasia, Mauricio, Irlanda, Taiwan y Singapur



semillas capaces de aumentar la productividad y la competitividad que son requisitos para que el industrial acceda al incentivo tributario.

En términos generales, una mayor actividad económica debería generar más tributos dado el crecimiento de las bases y de la formalización de los sujetos beneficiarios de los programas.

Cuando se trata de tributos que impactan los recaudos de los gobiernos territoriales se recomienda fijar, desde la ley, los parámetros dentro de los cuales se deben otorgar los incentivos concediendo a las corporaciones territoriales el poder normativo que hoy no tienen respecto de recursos exógenos, de adoptar esa política en su territorio además de la responsabilidad de administrarlos con lo cual se concilia el principio de unidad nacional con el de autonomía y descentralización.

Como los propósitos de crecimiento y bienestar pueden impactar en forma desigual a los territorios aptos para los cultivos, es necesario delegar la fijación del monto del descuento a las asambleas departamentales con un tope porcentual del impuesto a pagar.

En este punto vale aclarar que según el artículo 294 de la Carta le está vetado al Legislador otorgar beneficios tributarios con relación a los tributos de propiedad de los entes sub-nacionales pero no de los tributos **nacionales cedidos**, que según la jurisprudencia no encajan en la definición de tributos propios de los entes territoriales y son regulados por el legislador nacional.

Bajo la doctrina de la Corte Constitucional que busca balancear la coexistencia de un Estado unitario con la concesión de autonomía tributaria para los entes territoriales, más allá de la soberanía tributaria, que siempre radica en cabeza del Legislador como órgano de representación popular, el grado de autonomía de las entidades territoriales y el marco de actuación del Legislador respecto a un gravamen en particular depende de si el tributo en cuestión puede ser considerado una “fuente endógena”, que en la literatura tributaria y constitucional equivale a “tributo propio” o una “fuente exógena” de financiación, que en la doctrina equivale a “tributos o rentas cedidas”.²

² C-219 de 1997: “Las entidades territoriales cuentan, además de la facultad de endeudamiento - recursos de crédito -, con dos mecanismos de financiación. En primer lugar disponen del derecho constitucional a participar de las rentas nacionales. Dentro de este capítulo, se ubican las transferencias de recursos a los departamentos y municipios, las rentas cedidas, los derechos de participación en las regalías y compensaciones, los recursos transferidos a título de cofinanciación y, en suma, de los restantes mecanismos que, para estos efectos, diseñe el legislador. Se trata, en este caso, de fuentes exógenas de



En los impuestos a los consumos, regulados por la Ley 223 de 1995, las normas expresamente advierten que tales tributos son de propiedad de la Nación pero su producto se encuentra cedido a los departamentos y Distrito Capital, con lo cual se despeja la duda sobre la facultad del legislador de disponer una habilitación para las Asambleas bajo criterios seleccionados por el propio legislador.

financiación que, como será estudiado, admiten un mayor grado de injerencia por parte del nivel central de gobierno.

Adicionalmente, las entidades territoriales disponen de aquellos recursos que, en estricto sentido, pueden denominarse recursos propios. Se trata fundamentalmente, de los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva o las rentas tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias - impuestos, tasas y contribuciones - propias. En estos eventos, se habla de fuentes endógenas de financiación, que resultan mucho más resistentes frente a la intervención del legislador.” (negritas fuera de texto)