



1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.

Honorable Congresista

WILMER CARRILLO MENDOZA

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Senado de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Carrera 7 N° 8-68. Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá D.C.

Asunto: Comentarios al informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 126 de 2021 Cámara "Por medio de la cual se establecen alivios económicos a favor de los jóvenes, se generan algunas medidas para superar las barreras de acceso al mercado laboral y se promueve el emprendimiento juvenil", acumulado con el Proyecto de Ley 154 de 2021 Cámara "por el cual se promueve la contratación de jóvenes y se dictan otras disposiciones".

Respetado Presidente,

En atención la solicitud de concepto de impacto fiscal allegada a esta Cartera por parte del Honorable Representante Salim Villamil Quessep, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta, de manera atenta, los comentarios y consideraciones al informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:

El presente proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, según lo establecido en su artículo 1, tiene por objeto: "establecer alivios económicos en favor de los jóvenes, adoptar medidas que faciliten su ingreso al mercado laboral eliminando requisitos para su contratación e impulsar la creación de nuevas empresas de jóvenes, de igual forma, se establecen incentivos tributarios para las personas jurídicas que tengan jóvenes de entre 18 y 28 años vinculados con contrato laboral en su planta de personal".¹

Para el efecto, la iniciativa busca, principalmente: i) crear una amnistía por sanciones derivadas de las infracciones previstas para los remisos que no se presentaron a concentración en la fecha, hora, y lugar indicado por las autoridades de Reclutamiento²; ii) establecer una limitación para que las entidades públicas o privadas no puedan negarse a celebrar contratos laborales o de prestación de servicios con jóvenes que no tengan la tarjeta de reservista militar o policial; iii) crear una exención en el pago en la matrícula mercantil y su renovación para las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente Ley; iv) establecer una política de divulgación de las medidas adoptadas en cabeza del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (en adelante, MINTIC); v) crear una tarifa diferencial del 28% en el impuesto sobre la renta para personas jurídicas cuya planta de personal esté conformada en más del cincuenta por ciento (50%) por jóvenes de entre 18 y 28 años de edad; vi) establecer por el término de 2 años, una exoneración de aportes a la seguridad social para personas jurídicas que contraten jóvenes de entre 18 y 28 años, que nunca hayan tenido un empleo formal o que lleven más de 3 años sin empleo formal; vii) crear para personas jurídicas una deducción en el impuesto sobre la renta del 120% de los costos asumidos en educación superior de jóvenes de entre 18 y 28 años de edad.

¹ Gaceta del Congreso No. 1608 del 10 de noviembre de 2021. Artículo 1 del Proyecto de Ley 126 de 2021 Cámara acumulado con el Proyecto de Ley 154 de 2021.

² causal establecida en el literal c) del artículo 46 de la Ley 1861 de 2017 "Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización"

En primer lugar, el artículo 3 de la iniciativa, propone el otorgamiento de una amnistía a todos aquellos jóvenes que se les haya impuesto sanciones derivadas del literal c) del artículo 46 de la Ley 1861 de 2017³, así:

“Artículo 3. Amnistía por sanciones derivadas de las infracciones previstas para los remisos en el literal c) del artículo 46 de la Ley 1861 de 2017. Por una sola vez, a partir de la promulgación de esta ley y durante los seis (6) meses siguientes a su vigencia, los jóvenes a quienes se hayan impuesto sanciones en los términos del artículo 50 de la Ley 1861 de 2017, serán beneficiados con la condonación del 100% de su deuda incluyendo, el 100% los intereses de mora que se hayan causado.

(...)”

Al respecto, los recursos recibidos por concepto de las sanciones a los señalados en el artículo, se refieren a la denominada Cuota de Compensación Militar (en adelante, CCP), y son recaudados a través del Fondo de Defensa Nacional del Ministerio de Defensa Nacional, conforme a lo establecido en el artículo 120 de la Ley 633 de 2000⁴, el cual señala:

“ARTICULO 120. Los recursos a que hace referencia el artículo 22 de la Ley 48 de 1993 y los recaudos por conceptos de mora, multa y sanciones pecuniarias liquidadas en función de estos continuarán perteneciendo al Fondo de Defensa Nacional. También pertenecerán a este Fondo los recursos provenientes de la venta de activos de propiedad del Ministerio de Defensa Nacional y de las donaciones que se realicen al mismo. Con los recursos provenientes de la venta de activos no se podrán financiar gastos recurrentes.

Estos recursos serán recaudados directamente por el Ministerio de Defensa Nacional-Fondo de Defensa Nacional, se presupuestarán sin situación de fondos y se destinarán al desarrollo de los objetivos y funciones de la fuerza pública en cumplimiento de su misión constitucional. “

Así las cosas, teniendo en cuenta que la medida implicaría la disminución de los recursos obtenidos por el Ministerio de Defensa Nacional, es importante señalar que la Dirección de Finanzas de dicha Cartera informó que, entre las vigencias 2010 y 2020, el recaudo por CCP disminuyó un 90%, pasando de **\$41.406 millones a \$4.299 millones**, que se justifica en su mayoría por la expedición de la Ley 1861 de 2017⁵. Por lo tanto, con la amnistía propuesta en este artículo, se afectaría y disminuiría el recaudo proyectado de ingresos por este concepto, generando traumatismos de financiación de necesidades prioritarias al interior del sector, como el desarrollo de planes de índole militar o de la policía (operaciones militares de asalto aéreo, de interdicción, antisequestro y contra la extorsión, gastos reservados, entre otros) que para su eficaz cumplimiento requiere la realización de gastos ocasionales de carácter inaplazable, cuya naturaleza imprescindible debe ser declarada por el Ministerio de Defensa Nacional.

Adicional a lo anterior, es importante resaltar que la Ley 1961 de 2019⁶ establece en su artículo 1 una amnistía en las mismas condiciones a todos aquellos colombianos que estuviesen en condición de infractores a la Ley 1861 de 2017 y la cual encuentra vigente a la presente fecha, así:

“ARTÍCULO 1°. Los colombianos que a la entrada en vigencia de la presente ley y durante los 18 meses siguientes estuvieron en condición de infractores, con o sin multas, o que tengan cualquiera de las

³ Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización.

⁴ Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.

⁵ Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización.

⁶ Por la cual se establece un Régimen de Transición, y se dictan otras disposiciones – Amnistía a colombianos que no han definido su situación militar.

características de infractor, y que cumplan con cualquiera de las causales del artículo 12 de la Ley 1861 de 2017 o tengan 24 años cumplidos, **serán beneficiados con la condonación total de las multas, quedarán exentos del pago de la cuota de compensación militar** y solo cancelarán el quince por ciento (15%) de un *smimv* por concepto de trámite administrativo de la tarjeta de reservista militar o policial.” (resaltado no hace parte del texto citado)

Por lo anterior, de ser aprobado la propuesta de amnistía establecida en el artículo 3 de la iniciativa, el sector de la Defensa Nacional habrá dejado de percibir recursos por este concepto por un período de 24 meses casi ininterrumpidos.

En lo que respecta a los beneficios tributarios propuestos en los artículos 8, 9 y 10 de la iniciativa, los cuales establecen respectivamente, una tarifa diferencial del 28% en el impuesto sobre la renta para personas jurídicas cuya planta de personal esté conformada en más del cincuenta por ciento (50%) por jóvenes; adicionalmente, una deducción en el impuesto sobre la renta del 120% de los costos asumidos en educación superior de jóvenes de entre 18 y 28 años de edad; y, finalmente una exoneración de aportes por parte de los empleadores que contraten a jóvenes en su primer empleo durante un periodo máximo de 2 años. Al tratarse de incentivos tributarios, es preciso recordar lo dispuesto artículo 154 del Constitución Política, a cuyas voces establece:

“ARTICULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.” (resaltado no hace parte del texto citado)

En lo que se refiere los aportes al Sistema General de Seguridad Social Integral, la jurisprudencia constitucional también ha reconocido que estos son aportes parafiscales, y que su exoneración constituye un beneficio tributario cuya consagración legal requiere el aval o iniciativa expresa del Gobierno Nacional⁷:

“En cuanto a la naturaleza jurídica de las cotizaciones en salud, la Corte ha sido constante en afirmar que se trata de rentas parafiscales que constituyen un instrumento para la generación de ingresos públicos, representadas en forma de gravamen que se establece con carácter impositivo por la ley para afectar a un determinado y único grupo social o económico, y que debe utilizarse en beneficio del propio grupo gravado.

(...) tal y como se desarrolló en la parte motiva, la Corte Constitucional ha tomado esta postura de manera uniforme y constante en relación con considerar que es una exención tributaria, la disminución de aportes a salud. En este orden, le ha aplicado la restricción contenida en el artículo 154 superior referida a que sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

(...)

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C- C-066 de 2018. M.S. Dra. Cristina Pardo Schlesinger.

En todos estos pronunciamientos la Corte encontró que las cuotas moderadoras, los copago, las cotizaciones y, en general, todos los aportes y recursos que se allegan al Sistema de Seguridad Social Integral, revisten el carácter de contribuciones parafiscales de destinación específica, y por tanto, su modificación está sometida a que el proyecto de ley radicado corresponda al Gobierno Nacional o cuente con su aval dentro del procedimiento legislativo, de conformidad con el artículo 154 de la Constitución.

Esto además responde al andamiaje constitucional sobre el manejo de las finanzas públicas establecidas en la Carta Política de 1991 en la medida en que permite hacer armónicas las competencias propias del Presidente de la República con las del Congreso. En efecto, este tipo de decisiones deben ser tomadas con la intervención de las dos ramas tanto por la experticia económica del ejecutivo, como por su función de dirección del tesoro y del presupuesto.”

En tal virtud, los artículos 8, 9 y 10 de la iniciativa corresponden a beneficios tributarios que requieren contar con el aval del Gobierno nacional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 154 de la Carta Política y la interpretación de este artículo por la Corte Constitucional⁸, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad. Para el caso de avales fiscales y tributarios, el Gobierno nacional se encuentra representado en este Ministerio, conforme a sus competencias⁹. Artículos que no cuentan con el aval de esta Cartera conforme se deja de manifiesto en esta carta.

Frente a estas propuestas, resulta importante resaltar que el artículo 137 de la Ley 2010 de 2019¹⁰ creó la Comisión de Estudio de Beneficios Tributarios, así:

“Créase una Comisión de Expertos para estudiar los beneficios tributarios vigentes en el sistema tributario nacional, con el objeto de evaluar su conveniencia y proponer una reforma orientada a mantener los beneficios tributarios que sean eficientes, permitan la reactivación de la economía, fomenten el empleo, emprendimiento y formalización laboral, empresarial y tributaria que se fundamenten en los principios que rigen el sistema tributario nacional”.

Dicha Comisión entregó sus propuestas a este Ministerio el pasado mes de marzo del año en curso por medio de un informe que incluyó la revisión uno a uno de los beneficios y tratamientos fiscales tributarios que existen actualmente, además de determinar cuáles imprimen mayor o menor progresividad. Dentro de este informe la Comisión concluye que Colombia debería apartarse del uso excesivo de gastos tributarios, aquellos que se materializan en exenciones, deducciones, descuentos, tarifas reducidas o diferimientos tributarios, en la medida que generan un costo significativo en el recaudo tributario y aquellos que no logran estimular el crecimiento económico y mejorar el bienestar, además de generar problemas distribucionales. En suma, considera que el País ha perdido el correcto equilibrio en el uso de estos gastos cuyos costos superan por mucho a sus beneficios, trayendo consigo: disminución en el recaudo de ingresos tributarios, incremento en las desigualdades horizontales y verticales, reducción de la eficiencia y adición de complejidad innecesaria.

En tal virtud, cualquier tipo de beneficio tributario, tales como exenciones, exclusiones, disminuciones de tarifas de impuestos, zonas especiales, sobre deducciones, entre otros, se debería analizar y proponer con base en el informe de esta Comisión, a través de iniciativas que tengan como referente la Ley Orgánica de Presupuesto, las leyes de

⁸ Ver, entre otras, la sentencia C-821 de 2011

⁹ Decreto 4712 de 2008 “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.”

¹⁰ Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones.

sostenibilidad y regla fiscal, y la reciente Ley expedida de inversión social¹¹, presentada por el Gobierno nacional y que se comenta más adelante.

En línea con lo hasta acá expuesto, es preciso recordar que en el país como en buena parte del mundo, las acciones de política públicas implementadas hasta el momento no han sido suficientes para revertir por completo los efectos económicos y sociales derivados del Covid-19, que han afectado particularmente a los hogares con menores ingresos. De la misma manera, esta coyuntura ha generado una reversión parcial de los logros alcanzados en materia de reducción de la incidencia de la pobreza y de la desigualdad en la distribución del ingreso, frente a lo cual se deben implementar medidas de política social orientadas para tal fin.

El impacto de esta crisis ha sido particularmente fuerte sobre los hogares más vulnerables como consecuencia del deterioro experimentado por el mercado laboral. Esto es consecuencia de la menor capacidad de ahorro que enfrentan estos hogares, y de su mayor dependencia del mercado laboral para obtener sus ingresos. A pesar de la reactivación paulatina que ha tenido la actividad económica desde abril de 2020, el nivel de actividad y empleo aún no se ha recuperado completamente, lo cual hace que los ingresos de los hogares más vulnerables sigan siendo menores, en comparación con los niveles que tenían antes de la pandemia. Lo anterior es consecuencia de que los efectos de la pandemia han sido más prolongados de lo previsto inicialmente, lo que sigue afectando a las distintas actividades económicas. Por lo tanto, esta situación que se encuentra atravesando el país y el mundo hace imperativo que el Gobierno nacional continúe extendiendo los programas de ayuda social para proteger los ingresos y el bienestar de la población más vulnerable, tal como se ha realizado desde el inicio de la pandemia.

En línea con lo anterior, la pandemia ha implicado una demanda de recursos importantes para atender la emergencia sanitaria y compensar parcialmente las caídas de los ingresos de los hogares y las empresas, todo esto respaldado mediante una acción de gasto contra cíclico. Por otro lado, la contracción en la actividad económica y el deterioro de los términos de intercambio derivaron en una contracción de los ingresos fiscales. Así, de forma conjunta, estos dos elementos han llevado a un incremento sustancial en el déficit fiscal y el endeudamiento público.

En ese orden de ideas, en la medida en que la crisis económica generada por la pandemia tenga efectos permanentes sobre la actividad económica, a futuro se reducirán los niveles de recaudo deteriorando las perspectivas sobre el déficit fiscal y la trayectoria de la deuda pública. En este sentido, surgió la necesidad de que en la opinión pública se llegara a un consenso sobre la implementación de medidas de política fiscal orientadas a aumentar los ingresos fiscales o reducir el gasto público, con el fin de estabilizar y posteriormente reducir la deuda pública, con la finalidad de asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Es así que con ocasión del contexto comentado, el Gobierno nacional, a través de este Ministerio, impulsó y tramitó en el Congreso de la República la Ley 2155 de 2021 (ley de Inversión Social), con el que se busca recaudar más de **\$15 billones**, y que tiene como premisas básicas: i) el fortalecimiento del gasto social y la reactivación económica, ii) la promoción de medidas de austeridad y eficiencia en el gasto público y de lucha contra la evasión y iii) la consecución de fuentes de recursos transitorias y permanentes para financiar el gasto social y iv) contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En este sentido, mediante el Decreto 688 de 2021¹², en el marco de los pactos estructurales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 "*Pacto por Colombia, pacto por la equidad*", se creó el apoyo para la generación de empleo para jóvenes dentro de la Estrategia Sacúdete, el cual otorga a todos aquellos personas jurídicas, personas

¹¹ Ley 2155 de 2021 "por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones"

¹² Por el cual se adiciona la Sección 10 al Capítulo 1 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo y se crea el apoyo para la generación de empleo para jóvenes dentro de la Estrategia Sacúdete

naturales, consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos y cooperativas, que realicen contrataciones o vinculaciones durante la vigencia 2021, un aporte mensual equivalente al veinticinco por ciento (25%) de un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV), por los trabajadores adicionales entre los 18 y 28 años. Y que se financia con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN).

No sobra recordar que desde la expedición de la Ley 1955 de 2019¹³, el Gobierno nacional adoptó como política de Estado la garantía del derecho a la educación, sentando las bases para su continuidad, la cual a su vez se encuentra armonizada con los propósitos y lineamientos del Plan Nacional Decenal de Educación 2016 – 2026¹⁴.

Igualmente, también resulta oportuno mencionar que en el año en curso, después de escuchar y dialogar con los jóvenes y diferentes sectores, el Gobierno nacional, comprometido con la equidad en la educación superior, tomó la decisión de destinar nuevos recursos que permiten a los estudiantes de educación pública superior en los niveles técnico, tecnológico y universitario de estratos 1, 2 y 3, y así tener matrícula gratuita para el segundo semestre de 2021 y durante el año 2022, con el apoyo de las entidades territoriales.

Es por ello que mediante la Ley de inversión social el Gobierno nacional dispuso medidas con el objetivo de mejorar el acceso a la educación superior en el nivel pregrado, adoptando como política de Estado la gratuidad para los estudiantes de menores recursos y en esa medida fomentar la educación de los sectores más vulnerables, frente a lo cual se resalta lo establecido en el artículo 27, referente a matrícula cero y acceso a la educación superior, para lo cual se destinarán anualmente recursos para atender las necesidades de los jóvenes de las familias más vulnerables socio-económicamente de los estratos 1, 2 y 3 mediante el pago del valor de la matrícula de los estudiantes de pregrado de las instituciones de educación superior públicas.

Adicionalmente, resulta importante recordar que la mencionada Ley de inversión social en su artículo 21 estableció la ampliación de la vigencia temporal del programa de apoyo al empleo formal (PAEF), dirigido a aquellos potenciales beneficiarios que para el periodo de cotización de marzo de 2021 hubiesen tenido un máximo de cincuenta (50) empleados, ampliando la vigencia desde mayo de 2021 hasta el mes de diciembre de 2021, en las mismas condiciones y términos previstos desde el inicio. Además, otorgó al Gobierno nacional la facultad para que, en diciembre de 2021, considerando los indicadores económicos, en especial el porcentaje de desempleo y la disponibilidad presupuestal existente, disponga mediante decreto la extensión del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) máximo hasta el 31 de diciembre de 2022, para los potenciales beneficiarios que a marzo de 2021 cuenten con máximo 50 trabajadores.

Además, con base en la misma preocupación que cimienta la iniciativa bajo estudio, en la Ley de inversión social, en su artículo 24, se creó un incentivo a la creación de nuevos empleos. Con dicha medida, se introducen tres beneficios fiscales destinados a la generación de empleo en el país, y en particular se busca proteger a sectores de la población especialmente afectados con ocasión de la pandemia, **como los jóvenes y las mujeres**, así: i) Se reconocerá 25% del salario mínimo legal mensual vigente – SMLMV para empleadores que creen nuevas vacantes de trabajo para jóvenes entre 18 y 28 años; (ii) los trabajadores adicionales que no cumplen los requisitos del incentivo anterior por rangos de edad y que devenguen hasta tres (3) SMLMV, se le otorgará al empleador un aporte estatal equivalente a 10% de un (1) SMLMV por cada uno de estos trabajadores adicionales. Dicho incentivo estará vigente hasta agosto de 2023; (iii) Las trabajadoras adicionales que no cumplen los requisitos del incentivo anterior por rangos de edad y que devenguen hasta tres salarios mínimos legales mensuales, se le otorgará al empleador un aporte estatal equivalente a 15% un (1) SMLMV por cada una de estas trabajadoras adicionales (mujeres mayores de 28 años).

¹³ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

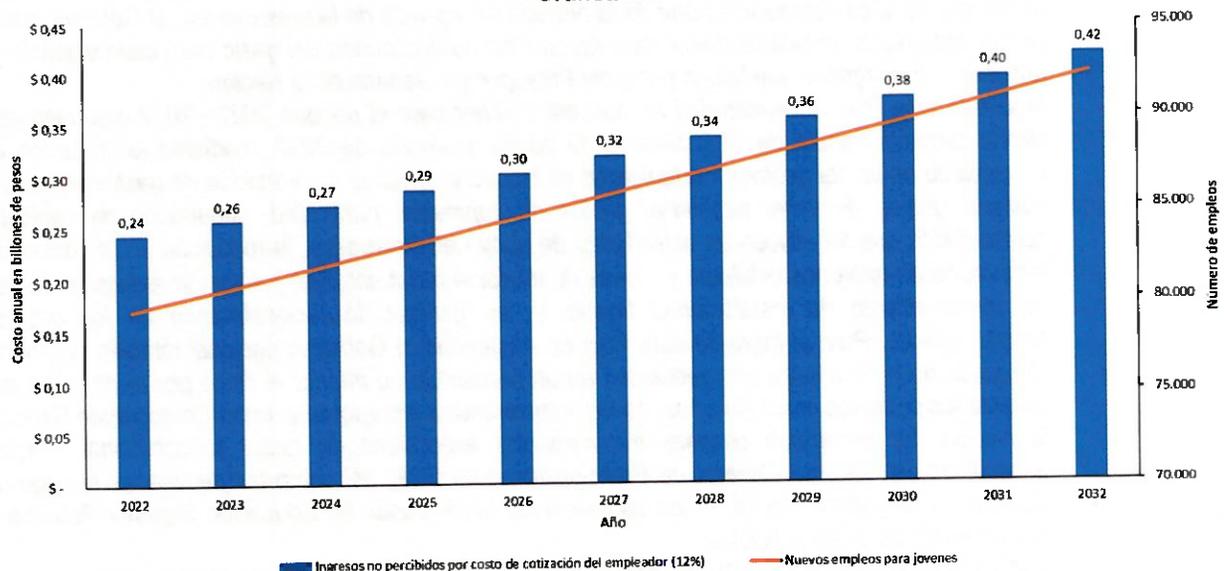
¹⁴ https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-384493.html?_noredirect=1

Por lo anterior, la norma propuesta está regulando un tema que ya fue tratado en la reciente sancionada ley 2155 de 2021, y que ha de considerarse política pública en la materia, al menos mientras se le permita su implementación y evaluar en un tiempo prudente su impacto conseguido.

Ahora bien, el Proyecto de ley propone el no pago de aportes a seguridad social por contratación de jóvenes durante los dos primeros años, lo que a todas luces generaría un impacto fiscal para el Estado Colombiano al no recibir los aportes de quienes accedan a este beneficio. Para realizar una aproximación de los ingresos que se dejarían de percibir para pensiones, en caso de aprobarse este presente Proyecto de Ley, se toman los más recientes datos del mercado laboral juvenil publicados por el DANE (2021). De allí, se extrae la evolución de la población ocupada juvenil y la generación de nuevos empleos para jóvenes cada año en el periodo 2001- 2021, con el propósito de realizar una proyección a 10 años. Del salario mínimo, se deduce el 12% correspondiente a lo que dejaría de pagar el empleador y debería asumir el Gobierno Nacional.

Con base en lo anterior, en la siguiente gráfica, se presenta la evolución de estos costos. El costo en valor presente neto de esta falta de aportes durante dos años al Sistema General de Pensiones (SGP) para el año 2022 sería de 0,22 billones de pesos; para el periodo 2022-2032 sería de 2,63 billones de pesos, con un promedio de costo anual de 0,31 billones de pesos. Con base en los costos mencionados que se asocian a una amplia duración del beneficio y al proponer que el porcentaje de cotización, del cual se hace exento el empleador, el mismo sería asumido por el Gobierno Nacional, al no plantearse ninguna fuente de financiación, lo que sería insostenible fiscalmente:

Gráfica No. 1



Sumado a lo anterior, este Ministerio considera apropiado señalar que actualmente existen beneficios fiscales para las personas jurídicas, los cuales deben ser revisados para efectos de evitar generar dobles beneficios tributarios para unos mismos hechos económicos o sujetos beneficiarios. Así las cosas, es importante advertir que el Estatuto Tributario ya estableció incentivos de tipo fiscal, asociados con el apoyo a la educación de los jóvenes, tales como en el artículo 107-2 del Estatuto Tributario, el cual consagra una deducción por las contribuciones a educación de los empleados o de los miembros de su núcleo familiar. De igual forma, el artículo 257-1 del Estatuto Tributario establece un beneficio tributario denominado "becas por impuesto", que permite a deportistas talento, la posibilidad de obtener becas de estudio y manutención, por las que las personas jurídicas o naturales recibirán a cambio títulos negociables

para el pago del impuesto sobre la renta. Finalmente, es preciso anotar que el Estatuto Tributario¹⁵, en su artículo 108-5, estableció una deducción del primer empleo, para contribuyentes del impuesto sobre la renta que vinculen trabajadores menores de 28 años, otorgándoles una deducción 120% de los pagos salariales por cada joven que contrate mediante contrato de trabajo. Dicha deducción fue reglamentada por el Decreto 392 de 2021¹⁶

Con lo anterior se evidencia que las medidas adoptadas el Gobierno nacional van orientadas a mantener y generar empleo en esta población, razón por la cual establecer una tarifa diferencial en el impuesto sobre la renta, tal y como lo propone el proyecto de Ley, pueden conllevar a afectar las finanzas públicas y afectar la estabilidad fiscal del país, incumpliendo uno de los objetivos de la citada ley 2155 de 2021.

Finalmente, a partir de todo lo expuesto, este Ministerio llama la atención para que se propenda por impulsar iniciativas legislativas que no erosionen las finanzas de la Nación. Las distintas iniciativas legislativas que se propongan deben, en primer lugar, estar dirigidas a contrarrestar los efectos de esta coyuntura y, en segundo lugar, deben estar acompañadas de fuentes de financiamiento que cubran estos gastos, además de medidas complementarias que incrementen los ingresos tributarios o pongan en marcha iniciativas de austeridad del gasto público, con el fin de asegurar la sostenibilidad fiscal.

En consonancia, es preciso traer a colación que Ley 2155 de 2021¹⁷ consagra en el artículo 19 lo siguiente:

“Artículo 19. Plan de austeridad y eficiencia en el gasto público. En desarrollo del mandato del artículo 209 de la Constitución Política y con el compromiso de reducir el Gasto Público, en el marco de una política de austeridad, eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos, durante los siguientes 10 años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional anualmente reglamentará mediante decreto un Plan de Austeridad del gasto para cada vigencia fiscal aplicable a los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

Mediante este Plan de Austeridad se buscará obtener para el periodo 2022—2032 gradualmente un ahorro promedio anual de \$1.9 billones de pesos a precios de 2022, mediante la limitación en el crecimiento anual del gasto por adquisición de bienes y servicios, la reducción de gastos destinados a viáticos, gastos de viaje, papelería, gastos de impresión, publicidad, adquisición de vehículos y combustibles que se utilicen en actividades de apoyo administrativo, la reducción en la adquisición y renovación de teléfonos celulares y planes de telefonía móvil, internet y datos, la reducción de gastos de arrendamiento de instalaciones físicas, y, en general, la racionalización de los gastos de funcionamiento. Para el logro de este Plan de Austeridad el Gobierno nacional también propondrá al Congreso de la República una reducción en un porcentaje no inferior al cinco por ciento (5%) anual, durante los próximos cinco (5) años, de las transferencias incorporadas en el Presupuesto General de la Nación. Se exceptúan aquellas transferencias específicas de rango constitucional y aquellas específicas del Sistema General de Participaciones — SGP, así como las destinadas al pago de: i) Sistema de Seguridad Social; ii) los aportes a las Instituciones de Educación Superior Públicas y iii) cumplimiento de fallos judiciales.

Cada uno de los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, de manera semestral, presentarán y enviarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público un informe sobre el recorte y ahorro generado con esta medida.

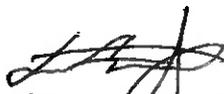
El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá presentar junto con el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto la propuesta de austeridad consistente con la meta a que se refiere el presente artículo.”

¹⁷ Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.

Este artículo fue incorporado desde el texto inicial del proyecto de ley para su trámite legislativo y tuvo amplia divulgación, debate y socialización, hasta su aprobación por parte del Congreso de la República, haciendo del mismo una decisión política institucional tanto de la rama legislativa como gubernamental, de tal manera que esta Cartera llama la atención para que las iniciativas legislativas que se presenten en adelante guarden armonía en materia de austeridad del gasto, dado que es un tema prioritario tanto político como económico, teniendo en cuenta el contexto derivado de la pandemia y la afectación de las finanzas públicas en un marco de reorientación del gasto social, la reactivación económica y la imperiosa sostenibilidad fiscal.

En razón de lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de ley del asunto y solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,



JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Técnico
DGRESS/DGPPN/ DIAN/OAJ

UJ -2411/2021

Proyectó: Edgar Federico Rodríguez Aranda

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con Copia a: Dra. Elizabeth Martínez Barrera, Secretaria de la Comisión Constitucional Tercera de la Cámara de Representantes.