

3. Despacho Viceministra Técnica

Honorable Congresista
ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Cámara de representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Ciudad.



Radicado: 2-2023-054326
Bogotá D.C., 12 de octubre de 2023 17:23

Radicado entrada
No. Expediente 45848/2023/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para segundo debate al Proyecto de Ley No. 383 de 2023 Cámara "por la cual se promueve la donación de alimentos, la seguridad alimentaria y se aporta al objetivo de "Hambre Cero" en Colombia y se dictan otras disposiciones."

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto "promover la donación de alimentos los bancos de alimentos aptos para el consumo humano, así como bienes de primera necesidad, a los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial, los bancos de alimentos que bajo la misma personería jurídica posea la iglesia o confesión religiosa reconocida por el Ministerio del Interior o por la ley y las asociaciones de bancos de alimentos."¹

Para la consecución de estos fines, la iniciativa propone modificar algunos artículos del Estatuto Tributario con el objeto de establecer beneficios tributarios a favor de (i) las entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial, (ii) los bancos de alimentos que bajo la misma personería jurídica posea la iglesia o confesión religiosa reconocida por el Ministerio del Interior o por la ley, y (iii) las asociaciones de bancos de alimentos, así: (a) un descuento en el impuesto sobre la renta de máximo un 40% por donaciones de alimentos aptos para el consumo humano a los bancos de alimentos y del 50% en caso de que la donación se realice en estado de emergencia declarada o calamidad; (b) estas donaciones estarán excluidas del impuesto sobre las ventas y del impuesto al consumo; (c) asimismo, estarán excluidos del impuesto al consumo las bolsas destinadas a empacar, embalar, transportar donaciones de alimentos aptos para el consumo humano, así como bienes de primera necesidad.

Dicho lo anterior, respecto de la propuesta de conceder un descuento tributario sobre el impuesto de renta hasta del cuarenta por ciento (40%) del valor donado, es necesario resaltar que actualmente las personas naturales o jurídicas privadas, públicas, nacionales o extranjeras, que se dediquen a la producción agropecuaria, industrial, y comercialización de alimentos aptos para el consumo humano, y que los entreguen a título gratuito a organizaciones sin ánimo de lucro legalmente constituidas, tienen derecho a un descuento en el impuesto sobre la renta, equivalente al 25% del valor donado en el año o período gravable, en los términos del artículo 257 del Estatuto Tributario. El costo fiscal de la extensión del beneficio propuesto, adicionalmente se ampliaría como consecuencia de la extensión de los sujetos que serían beneficiarios del mismo. Lo anterior, en la medida en que los descuentos tributarios son incentivos que permiten descontar, en este caso, un alto porcentaje del valor donado en el año o período gravable directamente del impuesto sobre la renta. En esta medida, dichos descuentos disminuyen el valor a pagar por concepto de este impuesto, reduciendo la carga tributaria del contribuyente.

A su vez, la propuesta permitiría que se descuenta el valor de los "gastos necesarios" vinculados con las donaciones sin limitación ni condicionamiento alguno, dejando un amplio margen de interpretación tanto para el operador como para el contribuyente.

¹ Gaceta del Congreso de la República No. 1017 de 2023. Pág. 7.

Continuación oficio

De otra parte, la propuesta de excluir como hecho generador del impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas las destinadas a transportar donaciones de alimentos aptos para el consumo humano, realizadas a los bancos de alimentos allí señalados, no tiene presente que el hecho generador solo se da en la entrega de las bolsas plásticas para cargar o llevar los productos por el consumidor final.

Por otro lado, respecto del informe anual que deberá presentar la DIAN, de las donaciones de alimentos aptos para el consumo, así como bienes de primera necesidad, a los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial, se indica que de conformidad con el Decreto 1742 de 2020², dentro de las competencias consagradas a dicha entidad, no se encuentra la obligación de presentar informes de la naturaleza prevista en el artículo 6 de la iniciativa, razón por la cual, respetuosamente se sugiere su eliminación.

En cuanto a la propuesta de que el beneficio estipulado en el artículo 2 del presente proyecto de ley se excluya de la aplicación del párrafo 6 del artículo 240 del Estatuto tributario, se considera inconveniente, dado que lo planteado contribuye a erosionar la base gravable. Lo anterior, en la medida en que la disposición consagrada en dicho párrafo 6 busca proteger la base gravable al consagrar una tasa mínima de tributación para los contribuyentes del impuesto sobre la renta de los artículos 240 y 240-1 del Estatuto Tributario.

Ahora bien, es preciso resaltar que el año pasado fue sancionada la Ley 2277 de 2022³ cuyo articulado busca, entre otras cosas, "lograr la consecución suficiente de recursos para financiar el fortalecimiento del sistema de protección social"⁴, lo cual se alcanza "a través de ajustes al sistema tributario, que permiten avanzar en materia de progresividad, equidad, justicia, simplicidad y eficiencia"⁵. La iniciativa tuvo como objetivo reducir sustancialmente las exenciones que existen en el régimen del impuesto de renta de personas naturales, que benefician fundamentalmente a los contribuyentes de más altos ingresos, así como la eliminación de exenciones y descuentos que generan asimetrías injustificadas en sectores productivos.

Esta ley contiene la política tributaria y fiscal actual del país que regirá para el cumplimiento de los deberes constitucionales y planes de gobierno que regirán en adelante, consignados principalmente en el Plan Nacional de Desarrollo. De manera que cualquier ajuste a esta política requiere la evaluación del impacto sobre la misma, especialmente sobre las finanzas públicas y el gasto social, debido a que con ésta se espera recaudar recursos adicionales por **\$17,5 billones** en el 2023.

Además, la Ley en comento incluyó, por ejemplo, en los artículos 513-1 y 513-6, los párrafos 5 y 4, respectivamente, los cuales disponen que no se constituye como hecho generador de las bebidas ultraprocesadas azucaradas y productos comestibles ultraprocesados industrialmente y/o con alto contenido de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas, la donación por parte del productor o importador cuando se realice a los bancos de alimentos que se encuentren constituidos como entidades sin ánimo de lucro del Régimen Tributario Especial o los bancos de alimentos que bajo la misma personería jurídica posea la iglesia o confesión religiosa reconocida por el Ministerio del Interior o por la ley, y que, dicho tratamiento también será aplicable a las asociaciones de bancos de alimentos. Por lo anterior, se observa dentro del ordenamiento jurídico, ya se encuentran disposiciones que plantean beneficios a los productores o importadores por la donación a los bancos de alimentos.

Bajo este escenario, las medidas planteadas presentan un impacto fiscal que no está cuantificado en el Proyecto de Ley y que puede llegar a afectar los recursos contemplados para el financiamiento de las políticas públicas del Gobierno nacional en su actual vigencia y las consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo, recientemente aprobado⁶. De igual manera, se debe tener en cuenta que cualquier iniciativa de política pública deberá cumplir con las disposiciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) estipulado en la Ley 819 de 2003⁷ y el pleno cumplimiento de la Regla Fiscal establecida por la Ley 1473 de 2011⁸ y modificada por la Ley 2155 de 2021⁹.

Dado el impacto fiscal que podrían representar las propuestas, la iniciativa bajo estudio debe dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, que establece todo Proyecto de ley, a través de sus autores y

² Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

³ Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.

⁴ Gaceta del Congreso 917 de 2022.

⁵ Gaceta del Congreso 917 de 2022.

⁶ Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida".

⁷ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

⁸ Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

⁹ Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.

Continuación oficio

ponentes, debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

De otra parte, es preciso destacar que el Proyecto de Ley podría resultar inconstitucional, dado que, de conformidad con el artículo 154 de la Constitución política, por iniciativa del Gobierno nacional sólo se podrán dictar o reformar las leyes que tengan como propósito decretar *exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales* y en caso de que cursen en el Congreso de la República proyectos de ley de iniciativa parlamentaria con dicho contenido, deberán contar con el aval del Gobierno nacional, representado en esta Cartera Ministerial en materia tributaria, conforme a sus competencias¹⁰, tal como lo ha determinado la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹¹.

Finalmente, este Ministerio resalta la importancia que resulta para este Gobierno de avanzar en una política pública de derecho humano a la alimentación. Así ha quedado expuesto en la Ley 2294 de 2023¹², de iniciativa de este Ministerio, el cual estipula en su artículo 3, como eje de transformación, el derecho humano a la alimentación, el cual busca que las personas puedan acceder, en todo momento, a una alimentación adecuada, a través de tres pilares: disponibilidad, acceso y adecuación de alimentos, de manera que se establecen las bases para que progresivamente se logre la soberanía alimentaria. Para estos efectos, por ejemplo, los artículos 67, 213, 215 y 216 : (i) crean la transferencia "hambre cero" que hará parte del sistema de transferencias con el fin de garantizar el derecho humano a la alimentación de la población en pobreza y en extrema pobreza; (ii) efectúan modificaciones a la comisión intersectorial de seguridad alimentaria y nutricional; (iii) crean el Sistema Nacional de Seguimiento y Monitoreo para la Superación de la Malnutrición, y (iv) crean el Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Programa Hambre Cero.

Por lo expuesto, esta Cartera Ministerial se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto y manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

MARÍA FERNANDA VALDÉS VALENCIA

Viceministra Técnica
DGPM/DIAN/OAJ

Con Copia: Dr. Jaime Luis Lacouture Peñaloza – Secretario General de la Cámara de Representantes.

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Elaboró: Sonia Ibagón Avila

Vo. Bo. VT: Lorenzo Uribe, David Herrera y Julián Niño – No. Interno: 321.

¹⁰ Decreto 4712 de 2008 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público."

¹¹ Ver sentencia C- 821 de 2011, entre otras.

¹² "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida"

Firmado digitalmente por: MARIA FERNANDA VALDES VALENCIA

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO