

3. Despacho Viceministra Técnica

Bogotá D.C.,



Radicado: 2-2024-012229

Bogotá D.C., 13 de marzo de 2024 16:25

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

Asunto: Comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley No. 373 de 2023 Cámara "Por la cual se crea un marco regulatorio para el desarrollo productivo del sector espacial colombiano, la investigación, el desarrollo, la innovación, la apropiación social del conocimiento espacial y se dictan otras disposiciones"

Respetado Presidente:

De manera atenta, en atención a la solicitud de concepto elevada por el Honorable Representante, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, y en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, 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 congresional, tiene por objeto "establecer un marco regulatorio para el desarrollo productivo del sector espacial colombiano, la investigación, el desarrollo, la innovación, la apropiación social del conocimiento espacial y se dictan otras disposiciones."²

Para su consecución, la iniciativa propone beneficios comerciales y tributarios para las personas jurídicas de naturaleza pública, privada o mixta que desarrollen en su objeto social actividades relacionadas con tecnologías espaciales para uso civil, así como para aquellas que permitan la vinculación de investigadores para el diseño de infraestructura y la innovación en la instrumentación aeroespacial³, entre los cuales se encuentran: i) la exclusión en el pago de la matrícula mercantil y su renovación durante un año; ii) la compensación de impuestos nacionales mediante un crédito fiscal del 50% del valor total de la inversión; iii) el establecimiento como industrias de valor agregado tecnológico todas las actividades dirigidas a los fines pretendidos por la iniciativa; iv) la posibilidad de hacer uso del mecanismo de pago de obras por impuestos, a través de la inversión directa en la ejecución de proyectos con aplicación tecnológica del sector espacial.

Adicionalmente, se consagra el deber, en cabeza del Gobierno nacional, de desarrollar fondos de inversión especiales para las personas jurídicas que busquen la promoción de este sector, además del deber de promover el desarrollo de consorcios modulares, depósitos privados y depósitos francos aeroespaciales para la creación o adhesión al régimen especial que traen las Zonas Francas.

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

² Gaceta de Congreso No. 1761 de 2023. Página 9.

³ Artículo 5. Texto propuesto para segundo debate.

Continuación oficio

Por último, la iniciativa trae obligaciones a cargo del Gobierno nacional y de las entidades territoriales, tales como, implementar programas Stim-Steam⁴ en las IES, la creación de centros de ciencia⁵ e Institutos sectoriales de I+D, las cuales serán financiadas con cargo al Presupuesto General de la Nación, departamentos y municipios y fondos con destinación específica.

En general, frente a los beneficios tributarios propuestos en la iniciativa, es preciso resaltar la implementación de la Ley 2277 de 2022 *"Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones"*, de iniciativa de este Ministerio, cuyo articulado buscó, entre otras cosas, *"lograr la consecución suficiente de recursos para financiar el fortalecimiento del sistema de protección social"*⁶, lo cual se alcanza *"a través de ajustes al sistema tributario, que permiten avanzar en materia de progresividad, equidad, justicia, simplicidad y eficiencia"*⁷. Esta Ley, de iniciativa de este Ministerio, tiene por objeto 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 beneficios que generan asimetrías injustificadas en sectores productivos.

Esta Ley contiene la política tributaria y fiscal actual del país vigente para el cumplimiento de los deberes constitucionales y planes de gobierno que regirán en adelante y que están 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.

Puntualmente, respecto de la compensación del Impuesto sobre la Renta a través del método del crédito fiscal, se resalta que la legislación vigente ya contempla beneficios que pueden ser aprovechados por este sector industrial, como lo son el descuento tributario y el Crédito Fiscal, de que tratan los artículos 256 y 256-1 del Estatuto Tributario⁸. En ese sentido, no se estima necesario adicionar un artículo al Estatuto Tributario con el fin de que las personas jurídicas que desarrollen proyectos de inversión en I+D+I asociados al crecimiento y desarrollo del sector espacial y complementarios puedan acceder a un crédito fiscal exclusivo, máxime cuando supondría la viabilización de un cupo adicional al ya contemplado en el artículo 256-1 del Estatuto.

En consecuencia, otorgar estos beneficios tributarios a las empresas del sector generaría no solo una reducción en el ingreso del pago de renta de estas compañías, sino un mayor costo fiscal mediante la creación de un cupo adicional, lo cual es contrario al sentido de la Ley 2277 de 2022⁹, cuyo objetivo propende racionalizar el gasto tributario. En efecto, esta ley eliminó la deducción por donaciones que traía el artículo 158-1 del ET y que hacía parte del CNBT-CT+I¹⁰ y, que el actual proyecto de Ley tiene previsto reincorporar al ordenamiento jurídico al establecer que *"El mismo tratamiento previsto en este artículo será aplicable a las donaciones realizadas por contribuyentes de renta a toda empresa mixta o privada, institución pública o privada, para la ejecución de proyectos calificados como de investigación, desarrollo e innovación y que fomenten el crecimiento del sector espacial colombiano. (...)"*

Con relación a la propuesta de dar el tratamiento de Ingreso No Constitutivo de Renta Ni Ganancia Ocasional a los recursos recibidos para proyectos de I+D+I del sector espacial¹¹, esta propuesta no estaría en armonía con lo expresado en la ley 2277 de 2022 en donde se limitaron y eliminaron algunos de los beneficios tributarios existentes por inversiones en I+D.

⁴ Ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas

⁵ Instituciones de Apropiación Social de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (ASCTI)

⁶ Gaceta del Congreso 917 de 2022.

⁷ Gaceta del Congreso 917 de 2022

⁸ Decreto 624 de 1989 "Por el cual se expide el Estatuto Tributario de los Impuestos Administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales"

⁹ Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.

¹⁰ Art 96. Ibídem

¹¹ Artículo 9. Texto propuesto para segundo debate.

Continuación oficio

Además, el título del artículo propuesto no es consecuente con su contenido, pues su título señala un tratamiento de ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, mientras que su contenido expresa la finalidad de adicionar “*como industria de valor agregado tecnológico*” las actividades allí descritas, lo que supone un tratamiento tributario diferente al descrito en el título de este, por lo cual de su redacción se infiere que el tratamiento tributario pretendido en la iniciativa sería más bien el de Renta Exenta.

En relación con la promoción por parte del Gobierno nacional en la creación o adhesión al régimen de Zona Franca para las personas jurídicas que desarrollen actividades del sector aeroespacial¹², se resalta que este beneficio conllevaría una carga fiscal adicional para la nación, considerando la tarifa preferente del 20% en el impuesto sobre la renta¹³. Adicionalmente, el objetivo de este régimen es incentivar el comercio y la diversificación de las exportaciones, de manera que se estaría dando un tratamiento diferente para este sector en relación con los demás sectores que actualmente acceden a estas zonas, lo que vulneraría el principio de equidad tributaria.

Respecto de la propuesta de exclusión del pago de la matrícula mercantil y renovación al año siguiente del que se verían beneficiadas las empresas, es preciso resaltar que no sería necesaria la expedición de una ley para su regulación en la medida que actualmente recae en cabeza del Gobierno nacional el establecimiento de tarifas diferenciales para el pago de la matrícula y su renovación en función del monto de los activos o de los ingresos de actividades ordinarias del comerciante o del establecimiento de comercio¹⁴.

Frente a la posibilidad de usar el mecanismo de pago de obras por impuestos, a través de la inversión directa en la ejecución de proyectos con aplicación tecnológica del sector espacial, enunciado en el artículo 11 del texto propuesto, es preciso señalar que el mecanismo de pago de obras por impuestos¹⁵ se encuentra actualmente regulado en el artículo 800-1 del Estatuto Tributario, el cual tuvo recientemente modificaciones en la Ley de reforma tributaria y la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, ambas impulsadas por esta Cartera. Esta última ley tuvo por principal propósito delimitar el objeto de los convenios a los municipios definidos como las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac) y en los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

La propuesta de ley que se hace de obras por impuestos estaría ampliando el mecanismo de obras por impuestos a municipios no PDET ni ZOMAC, lo cual contraría el espíritu original del mecanismo, el cual surgió como una medida que se enmarca en las zonas más afectadas por el conflicto armado.

A su turno, la propuesta no es clara al establecer que las personas que les aplique el beneficio de obras por impuestos podrán efectuar el pago de hasta del cincuenta por ciento (50%) del impuesto a cargo, determinado en la correspondiente declaración de renta, mediante la destinación de dicho valor a la inversión directa en los términos de la Ley 1508 de 2012, la cual contiene el marco regulatorio de las Asociaciones Público Privadas (APP), siendo una figura distinta al mecanismo de “Obras por Impuestos” hoy regulada.

Por su parte, las propuestas señaladas en los artículos 10, 17 y 18 del proyecto, que establecen deberes en cabeza del Gobierno nacional como lo son establecer un fondo de recursos destinado a impulsar la industria aeroespacial colombiana, y financiar Centros de Ciencia e Institutos Sectoriales de Investigación y Desarrollo (I+D), no pueden ser cuantificadas y podrían generar costos adicionales que

¹² Artículo 13 del texto propuesto para segundo debate.

¹³ Artículo 240-1. Estatuto Tributario.

¹⁴ Artículo 145 de la Ley 1955 de 2019

¹⁵ Artículo 800-1 ET.

Continuación oficio

no se ajusten al Marco Fiscal de Mediano Plazo y las proyecciones de gasto de mediano plazo de los sectores involucrados.

Al respecto, es importante destacar que las apropiaciones presupuestales no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que esa desagregación le corresponde a cada entidad al ejecutar los recursos, en virtud de la autonomía presupuestal que el Estatuto Orgánico del Presupuesto les otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales. De suerte que, de conformidad con la Ley Orgánica de Presupuesto, cada Ministerio perteneciente a una sección presupuestal debe incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que, de acuerdo con sus competencias y conforme a leyes anteriores, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

Dados los costos que se derivarían de la iniciativa, en caso de hacerse ley, se hace necesario que los autores y ponentes de la iniciativa den cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹⁶, que señala que todo proyecto de ley 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 financiamiento¹⁷.

Conforme con lo anterior, este Ministerio se abstiene de dar concepto favorable a la iniciativa y manifiesta su voluntad colaborar con el trámite legislativo, dentro de los parámetros constitucionales, presupuestales y de disciplina fiscal vigentes.

Cordialmente,

Daniel Esteban Osorio Rodríguez

Viceministro Técnico (E)

DGPPN/DAF/DGPM/DIAN/OAJ

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

Elaboró: Laura Vanessa Rodríguez Suárez

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

¹⁶ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de Presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

¹⁷ Mediante Sentencia C-075 de 2022, la Honorable Corte Constitucional declaró la inexecutable de la Ley 2075 de 2022 por vulnerar el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, por incumplir el deber de considerar en el Proyecto de Ley: i) el impacto fiscal de las medidas de gasto; ii) los efectos fiscales del PL y iii) su fuente de financiación.

Firmado digitalmente por: DANIEL ESTEBAN OSORIO RODRIGUEZ

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO