

Bogotá, D.C., Julio 20 de 2021

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretaría General

Senado de la República

Ciudad

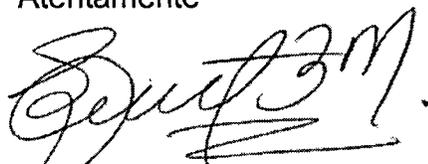
Asunto: radicación del proyecto de ley de 2021 "Por medio del cual se establecen las condiciones para la transparencia y publicidad de la información de las declaraciones de impuestos Administrados y recaudados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-"

Respetado Secretario General:

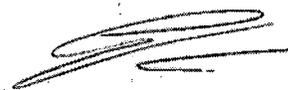
En nuestra calidad de congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, nos permitimos respetuosamente radicar el proyecto de ley de la referencia y le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Por los honorables congresistas,

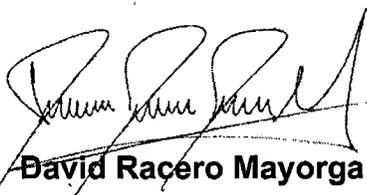
Atentamente



Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República



Gustavo Petro Urrego
Senador de la República



David Racero Mayorga
Representante a la Cámara

Exposición de Motivos

Proyecto de ley ____ de 2021 “Por medio del cual se establecen las condiciones para la transparencia y publicidad de la información de las declaraciones de impuestos Administrados y recaudados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-”

Introducción y Contexto

La transparencia y disponibilidad de información, son insumos clave para el diseño, implementación y ejecución de políticas públicas. La carencia de información o la baja calidad de la misma, inciden de manera definitiva en la capacidad que tienen las instituciones públicas para evaluar y medir el impacto y avance de las medidas que se toman para resolver un problema determinado.

En este sentido, la disponibilidad de la información sobre los aportes de los contribuyentes por vía de los tributos enfrenta un enorme nivel de opacidad que dificulta la toma de decisiones informada, el control social y político sobre el desempeño de las reformas tributarias y su impacto sobre la eficiencia y la equidad, y los estudios y análisis de expertos independientes sobre la carga fiscal y la capacidad real de los diferentes contribuyentes, así como sobre la distribución de la carga fiscal.

El presente proyecto de ley busca que se tomen las medidas necesarias por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- para que se hagan públicas las declaraciones de los diferentes impuestos percibidos por el gobierno nacional, con el fin de hacer seguimiento del impacto de las decisiones en materia tributaria sobre los impuestos efectivamente pagados por los diferentes contribuyentes, identificando los niveles de subsidio tributario otorgados a cada uno y permitiendo con ellos hacer estudios más precisos sobre los niveles de eficiencia y equidad de los tributos administrados por la Nación.

Antecedentes

La preocupación por los niveles de publicidad y transparencia de la información tributaria no es nueva, ya desde principios de siglo diversos investigadores y entidades internacionales han clamado por un aumento de la información disponible en materia tributaria, que no solamente se limita a la verificación pública de las declaraciones de los diferentes contribuyentes, sino también a la información que complementa lo expuesto en las declaraciones, particularmente de los impuestos sobre la Renta y el patrimonio.

De hecho, en el marco de estos procesos, los gobiernos de América Latina en su conjunto (salvo Bolivia, Salvador, México y Nicaragua) han firmado la “declaración de Punta del Este” que consiste en un esfuerzo de coordinación regional que tiene por objetivo la implementación de los estándares internacionales en materia de transparencia fiscal y el establecimiento de planes de acción nacionales para el desarrollo e impulso de estos objetivos.

Acogerse a dichos estándares busca que se desarrollen herramientas de información que aporten a la lucha contra la evasión fiscal y otros delitos financieros, a la par de fortalecer las democracias de la región, posibilitando un debate público sobre el impacto de los diferentes marcos normativos tributarios sobre la carga fiscal y los beneficios tributarios asignados a cada contribuyente.

Tal como indica el informe “Transparencia Fiscal en América Latina 2021”¹, en noviembre de 2020 los estados signatarios de la Declaración de Punta del Este - entre los que está incluido Colombia- aprobaron un “ambicioso plan de trabajo, y un marco de gobernanza para el periodo 2021-2023 con el fin de apoyar la

¹ Informe sobre Transparencia Fiscal en América Latina. Informe de progreso de la Declaración de Punta del Este. OECD. Disponible en <https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/Transparencia-Fiscal-en-America-Latina-2021.pdf>

aplicación de los objetivos de la declaración” basados fundamentalmente en el Intercambio de Información (IDI) y el fortalecimiento de las administraciones tributarias.

En este sentido hay que señalar que el IDI es un tema fundamental para reducir los niveles de evasión fiscal, particularmente las que se realizan a través de operaciones entre las diferentes jurisdicciones tributarias, en un segundo momento el desarrollo de mecanismos de transparencia fiscal están orientados a brindar la mayor cantidad disponible a los contribuyentes y organizaciones de la sociedad civil y la academia, para apoyar estudios sobre la realidad tributaria de los países.

Ahora bien, las buenas prácticas en materia de información estadística y especialmente en lo relacionado con las estadísticas oficiales requieren que haya un acceso imparcial y simultáneo a la información² con el objeto de permitir el desarrollo adecuado y balanceado de análisis fundamentales como el de la estimación de la carga tributaria y su distribución entre los diferentes contribuyentes. En el contexto regional y particularmente para el caso colombiano existen enormes limitaciones para el acceso a la información tributaria y particularmente a las declaraciones de los contribuyentes, en los diferentes impuestos pagados.

Estas deficiencias fueron reconocidas incluso por el gobierno nacional a través del hoy ex Presidente Juan Manuel Santos, quien en la presentación en Bogotá en 2014 del libro “El Capital en el siglo XXI” reconoció que en materia de divulgación de información sobre la realidad tributaria de los contribuyentes en Colombia existen enormes sesgos y vacíos en materia de acceso y confiabilidad, anunciando en aquel entonces que se tomarían las medidas necesarias para garantizar la transparencia y la publicación de más y mejores datos, protegiendo la confidencialidad de los mismos³.

²² Rodríguez, J. Distribución de la carga tributaria: cuestiones de medición y políticas. FESCOL, 2017 Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/13863.pdf>

³Ibid.

Recientemente y como parte de un esfuerzo investigativo y de preocupación por los efectos de la política tributaria en temas clave relacionados con la desigualdad y la distribución del ingreso, diferentes actores (todos ellos del mundo académico) se han aproximado a analizar las dimensiones de la carga tributaria y su distribución a partir de información más o menos completa

En este sentido hay que destacar los trabajos de los profesores Espitia & Garay (2021)⁴ quienes han hecho estimaciones de la carga fiscal por los diferentes tipos de contribuyentes y aportado de manera enorme al debate sobre las medidas necesarias para mejorar la equidad tributaria en el país. Al igual que los trabajos de investigadores como Ávila⁵ quien señala que:

- “Es posible poner a disposición de la ciudadanía colombiana microdatos tributarios anonimizados, obtenidos de las declaraciones de impuestos individuales, sin que por ello se vulnere el derecho constitucional a la intimidad y la reserva tributaria debidamente establecida.
- Existen técnicas que permiten lograr la anonimización de datos individuales y en la medida en que Colombia logre avanzar en tal sentido se abren enormes e importantes posibilidades para contribuir en el diagnóstico económico y social de diversas problemáticas nacionales y para desarrollar instrumentos que permitan evaluar la eficiencia de algunas políticas públicas.
- El potencial conflicto entre el derecho a la intimidad y el derecho a acceder a la información puede resolverse si se garantiza que los datos publicados a nivel individual son anónimos e impersonales, tal como ocurre en otras administraciones tributarias y en Colombia con algunas estadísticas producidas por el DANE”

⁴ Espitia, J.; Garay, LJ (2020) Desigualdad y Reforma Tributaria en Colombia, Ediciones DESDE ABAJO, 2020.

⁵ Ávila, J. (2017) Información tributaria al servicio de la política económica y social, FESCOL. Disponible en <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/13927.pdf>

Sin embargo, estos estudios y análisis son la excepción y no la regla y ello depende tal como señala Rodríguez porque la práctica corriente para obtener los datos anonimizados de las declaraciones de impuestos consiste en elevar una solicitud particular ante la DIAN, la cual responde caso por caso, “con el agravante de que unas solicitudes son más exitosas que otras” lo cual depende seguramente del solicitante y su capacidad de “lobby” ante los gestores de la información de la DIAN.

Estas medidas de disposición de la información tributaria tienen antecedentes importantes a nivel global, especialmente en Estados Unidos y en buena parte de los países de Europa donde desde finales de los años 80 (algunos incluso mucho antes como Estados Unidos que publica información sobre sus contribuyentes desde 1916) permiten la consulta pública de los microdatos tributarios de las declaraciones de impuestos (no solo de renta o patrimonio, sino de todos los tributos recaudados por el Estado) **sin que esta publicidad haya deteriorado el carácter privado de dichos documentos** debido a las técnicas que se emplean para garantizar su anonimato.

Esta posibilidad riñe con la disposición consagrada en el Estatuto Tributario, que en su artículo 583 declara las condiciones de la reserva tributaria, y dispone el uso de la misma solo para lo pertinente para los procesos de control, información, para la gestión del recaudo por parte de las entidades financieras y para los procesos judiciales pertinentes, que estén vinculados a los procesos de control de lavado de activos. Por ello, el presente proyecto de ley propone una modificación de dicho artículo y señala algunos elementos adicionales que deben permitir una anonimización de datos eficaz y rápida.

Finalmente, como argumento clave para este proyecto, hay que señalar que actualmente el DANE cuenta con una “Guía para la anonimización de bases de datos en el Sistema Estadístico Nacional” el cual establece de manera técnica y fiable el proceso de anonimización que garantice la privacidad de los datos de los

contribuyentes y sobre el que la DIAN puede desarrollar el mandato de este proyecto de ley.

Antecedentes legislativos

En 2020, el Representante a la Cámara David Racero radicó en la comisión tercera de cámara, el proyecto de ley 253/2020 C “Por medio del cual se crean herramientas estadísticas para combatir la desigualdad” en el cual establecía:

- a. Ordenar la anonimización de los datos tributarios de los contribuyentes
- b. La creación de criterios y procesos de interoperabilidad de datos con otras bases de datos de la DIAN.
- c. Actualizar y anonimizar datos de las declaraciones tributarias en poder de la DIAN desde el año 2000.

Este proyecto de ley fue negado por la comisión tercera en abril de 2021.

Atentamente



Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República



Gustavo Petro Urrego
Senador de la República



David Racero Mayorga
Representante a la Cámara

Proyecto de ley xxx de 2021

“Por medio del cual se establecen las condiciones para la transparencia y publicidad de la información de las declaraciones de impuestos Administrados y recaudados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-”

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto, establecer los criterios para la anonimización de los datos de las declaraciones de impuestos administrados por la Nación a través de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, para su disposición y consulta por parte del público.

Artículo 2. Adiciónese un párrafo al artículo 583 del Estatuto Tributario Parágrafo. Sin perjuicio de lo anterior, la Dirección General de Impuestos Nacionales deberá garantizar la publicación anonimizada de las declaraciones de los diferentes impuestos administrados por la entidad, de manera periódica y en formato accesible para su consulta y procesamiento por parte del público. La Dirección General de Impuestos deberá disponer dicha información en un portal accesible al público, cumpliendo lo establecido por la ley 1712 de 2014.

Artículo 3. Cobertura de la anonimización de datos. La DIAN deberá realizar el proceso de anonimización de datos y su publicación, para las declaraciones de los impuestos administrados por la entidad, a partir de la vigencia fiscal del año 2010 en adelante, y deberá presentar información para todos los impuestos administrados por la entidad.

Artículo 4. Financiación del proceso de anonimización y publicación de la información. Con el fin de contar con los recursos financieros necesarios, la DIAN deberá adelantar la formulación y viabilización de un proyecto de inversión que le permita contar dispone de los recursos para el desarrollo del proceso de anonimización y publicación de datos con cargo a los recursos del Presupuesto

General de la Nación, en el marco del programa "Fortalecimiento de la Gestión y Dirección del Sector Hacienda".

Artículo 5. Estándares y procedimientos para la anonimización y publicación de información. Con el fin de garantizar el cumplimiento de altos niveles de rigurosidad en el tratamiento y procesamiento de los datos, y la anonimización de los mismos, la DIAN deberá observar los lineamientos establecidos por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE- para el tratamiento de datos en el marco de los Sistemas Estadísticos Nacionales y su código de buenas prácticas.

Para tal efecto la DIAN deberá adelantar todas las acciones administrativas que le permitan contar con el apoyo del DANE para el desarrollo del proceso de anonimización y publicación de los datos de las declaraciones de impuestos de los contribuyentes.

Artículo 6. Cumplimiento de las medidas de anonimización y publicación. La DIAN contará con un año a partir de la expedición de la presente ley, para disponer de la anonimización y publicación de la información de las declaraciones de impuestos de las vigencias 2019 y 2020, y 18 meses para la anonimización y publicación de la información de las vigencias 2010-2018. La DIAN deberá presentar un informe de avance anual de dicho proceso a las comisiones económicas del Congreso de la República, como anexo al informe anual de gestión de dicha entidad.

Artículo 7. Vigencia. La presente ley entra en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las leyes que le sean contrarias.

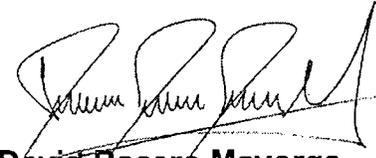
Atentamente



Gustavo Bolívar Moreno
Senador de la República



Gustavo Petro Urrego
Senador de la República



David Racero Mayorga
Representante a la Cámara

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 20 del mes Julio del año 2021

se radicó en este despacho el proyecto de ley.
Nº. 006 Acto Legislativo N°. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: HS: Gustavo Bolívar Moreno, Gustavo Petro Urrego

HR: David Racero Mayorga

SECRETARÍA GENERAL