

PROYECTO DE LEY No. _____

“Por la cual se adiciona parcialmente el Estatuto Tributario.”

ARTÍCULO 1. Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 292-1. Impuesto al patrimonio. Por los años 2011, 2012, 2013 y 2014, créase el impuesto al patrimonio a cargo de las personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho, contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta. Para efectos de este gravamen, el concepto de riqueza es equivalente al total del patrimonio líquido del obligado.

Los contribuyentes podrán imputar el impuesto al patrimonio contra la cuenta de revalorización del patrimonio, sin afectar los resultados del ejercicio”.

ARTÍCULO 2. Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 293-1. Hecho Generador. Por los años 2011, 2012, 2013 y 2014, el impuesto al patrimonio, a que se refiere el artículo 292-1, se genera por la posesión de riqueza a 1º de enero de cada año, cuyo valor sea igual o superior a tres mil millones de pesos (\$ 3.000.000.000).”

ARTÍCULO 3. Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 294-1. Causación. El impuesto al patrimonio a que se refiere el artículo 292-1 se causa el 1º de enero de cada año, por los años 2011, 2012, 2013 y 2014.”

ARTÍCULO 4. Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 295-1. Base Gravable. La base imponible del impuesto al patrimonio a que se refiere el artículo 292-1, está constituida por el valor del patrimonio líquido del contribuyente poseído el 1º de enero de cada año, determinado conforme lo previsto en el Título II del Libro I de este Estatuto, excluyendo el valor patrimonial neto de las acciones o aportes poseídos en sociedades nacionales, así como los primeros doscientos veinte millones de pesos (\$220.000.000) del valor de la casa o apartamento de habitación”.

ARTÍCULO 5. Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 296-1. Tarifa. La tarifa del impuesto al patrimonio a que se refiere el artículo 292-1, es del cero punto seis por ciento (0.6%) de la base gravable establecida de conformidad con el artículo 295-1, por cada año.”

ARTÍCULO 6. Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 297-1. Entidades no sujetas al impuesto. No están obligadas a pagar el Impuesto al Patrimonio de que trata el artículo 292-1, las entidades a las que se refiere el numeral 1 del artículo 19, así como las relacionadas en los artículos 22, 23, 23-1 y 23-2 de este Estatuto. Tampoco están sujetas al pago del impuesto las entidades que se encuentren en liquidación, concordato, liquidación forzosa administrativa, liquidación obligatoria o que hayan suscrito acuerdo de reestructuración de conformidad con lo previsto en la Ley 550 de 1999, o acuerdo de reorganización de la Ley 1116 de 2006”.

ARTÍCULO 7. Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 298-4. Normas aplicables al impuesto sobre el patrimonio. El impuesto al patrimonio se somete a las normas sobre declaración, pago, administración, control y no deducibilidad contempladas en los artículos 298, 298-1, 298-2, 298-3 y demás disposiciones concordantes de este Estatuto . Así mismo, el impuesto al patrimonio de que tratan los artículos 292 y 292-1 en ningún caso podrá ser objeto de los contratos de estabilidad jurídica a que se refiere la Ley 963 de 2005”.

ARTÍCULO 8. Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 298-5. Control y sanciones. En relación con el impuesto al patrimonio a que se refiere el artículo 292-1, además de los hechos mencionados en el artículo 647 de este Estatuto, constituye inexactitud sancionable de conformidad con el mismo, la realización de ajustes contables y/o fiscales, que no correspondan a operaciones efectivas o reales y que impliquen la disminución del patrimonio líquido, a través de omisión o subestimación de activos, reducción de valorizaciones o de ajustes o de reajustes fiscales, la inclusión de pasivos inexistentes o de provisiones no autorizadas o sobreestimadas de los cuales se derive un menor impuesto a pagar. Lo anterior sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

La DIAN establecerá programas prioritarios de control sobre aquellos contribuyentes que declaren un patrimonio menor al patrimonio fiscal declarado o poseído a 1º de enero del año inmediatamente anterior, con el fin de verificar la exactitud de la declaración y de establecer la ocurrencia de hechos económicos generadores del impuesto que no fueron tenidos en cuenta para su liquidación”.

ARTÍCULO 9. Modifícase el inciso primero del artículo 287 del Estatuto Tributario, el cual queda así:

“Artículo 287. Deudas que constituyen patrimonio propio. Las deudas que por cualquier concepto tengan las agencias, sucursales, filiales o compañías que funcionen en el país, para con sus casas matrices extranjeras o agencias, sucursales, o filiales de las mismas con domicilio en el exterior, y las deudas que por cualquier concepto tengan los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios en Colombia con los vinculados económicos o partes relacionadas del exterior de que trata el artículo 260-1, se considerarán para efectos tributarios como patrimonio

propio de las agencias, sucursales, filiales o contribuyentes del impuesto sobre la renta en Colombia”.

ARTÍCULO 10. Adiciónese el artículo 158-3 del Estatuto Tributario con el siguiente párrafo:

“**Parágrafo 2.** A partir del período gravable 2010, la deducción a que se refiere este artículo será del treinta por ciento (30%) del valor de las inversiones efectivas realizadas sólo en activos fijos reales productivos.”

ARTÍCULO 11. Adiciónese el artículo 240-1 del Estatuto Tributario con el siguiente párrafo:

“**Parágrafo 2.** A partir del período gravable 2010, la tarifa del quince por ciento (15%) a que se refiere este artículo no podrá aplicarse concurrentemente con la deducción de que trata el artículo 158-3 de este Estatuto.”

ARTÍCULO 12. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

OSCAR IVÁN ZULUAGA ESCOBAR
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Exposición de Motivos al Proyecto de Ley No. _____

“Por la cual se adiciona parcialmente el Estatuto Tributario.”

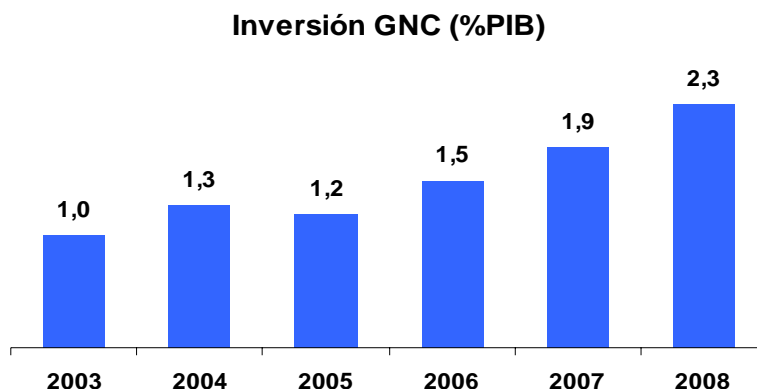
El Gobierno Nacional viene evidenciando una importante pérdida de dinamismo en sus ingresos, como consecuencia de los efectos de la crisis económica mundial. Un impacto negativo adicional se registrará a partir de 2011, cuando la Nación deje de percibir los ingresos provenientes del impuesto al patrimonio creado en la Ley 1111 de 2006.

Por otra parte, el Gobierno insiste en la necesidad de contar con los recursos necesarios para mantener, en un horizonte de mediano plazo, un nivel mínimo y aceptable de inversión pública, con el fin de garantizar la continuidad de programas económicos y sociales prioritarios, orientados a contribuir al crecimiento económico y a mejorar las condiciones de vida y bienestar de todos los colombianos, en condiciones de equidad.

Frente a esta situación, el Gobierno Nacional, con una visión responsable de mediano plazo, pone a consideración del Honorable Congreso de la República una propuesta de ajuste tributario, que responde a la pérdida de dinamismo de los ingresos de la Nación, a la necesidad de garantizar un nivel aceptable de inversión pública y al compromiso de asegurar la sostenibilidad de la deuda pública.

1. Contexto macroeconómico

En el período comprendido entre 2002 y 2008, las finanzas públicas mostraron una mejora significativa. Los niveles de déficit y la relación de endeudamiento (deuda/PIB) se redujeron sistemáticamente. Dentro de los resultados más sobresalientes se tienen los siguientes: el Sector Público Consolidado logró prácticamente un equilibrio fiscal en 2008, el Gobierno Nacional Central alcanzó superávit primarios positivos cercanos a 1% del PIB en los últimos dos años, la relación de deuda neta de activos financieros sobre PIB del Sector Público No Financiero se redujo prácticamente a la mitad entre 2002 y 2008. Ello se logró con aumentos en la tasa de inversión pública y a través de un énfasis sin antecedentes en materia de gasto social. Lo anterior, le permitió al país retornar a una senda fiscal sostenible, condición absolutamente necesaria para alcanzar tasas de crecimiento económico favorables en el largo plazo y para garantizar, a las generaciones presentes y futuras de colombianos, el logro de niveles de bienestar adecuados.



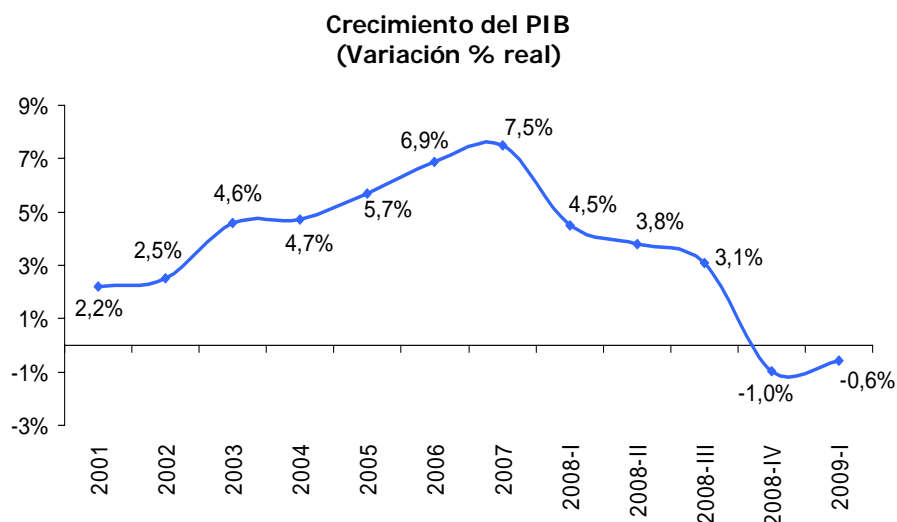
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Incluye inversión asociada al impuesto al patrimonio.
Cifras calculadas con la nueva base del PIB año 2000.

A estos buenos resultados en materia fiscal contribuyeron todos los esfuerzos y decisiones del Gobierno conducentes a racionalizar sus gastos y a complementar las contribuciones tributarias. Así mismo, con el apoyo del Congreso de la República, se implementaron importantes reformas de carácter estructural, cuyo efecto positivo sobre las finanzas públicas perdurará y se hará más evidente a medida que pase el tiempo. Sin duda alguna, la política de Seguridad Democrática y los demás estímulos a la inversión, que permitieron que el país haya mantenido en los últimos años una tasa de inversión históricamente elevada, junto con las mejoras en la productividad de los factores y los efectos del buen contexto económico externo, se reflejaron en un crecimiento económico alto, que llegó a 7.5% en 2007 y ello, a su vez, en mejores resultados fiscales.

Pero así como los beneficios del buen entorno externo se materializaron en la fase expansiva del ciclo económico, un choque externo de la magnitud del experimentado en el último año, como consecuencia de la agudización de la crisis financiera de los Estados Unidos, no podía pasar desapercibido en la economía colombiana, la cual mantiene una dependencia relativamente importante de las exportaciones y del ahorro externo para financiar su desarrollo. A esta crisis económica mundial se le ha caracterizado como la más fuerte desde la Gran Depresión de los años 30. Basta con mencionar que las economías avanzadas decrecieron a una tasa de 7.5% real en el cuarto trimestre de 2008 y, el mundo como un todo, registró una contracción del producto de 6,2%. Para el primer trimestre de este año las cifras muestran todavía una situación débil: el crecimiento del mundo fue -2.5% y el de las economías avanzadas, -4.2%.

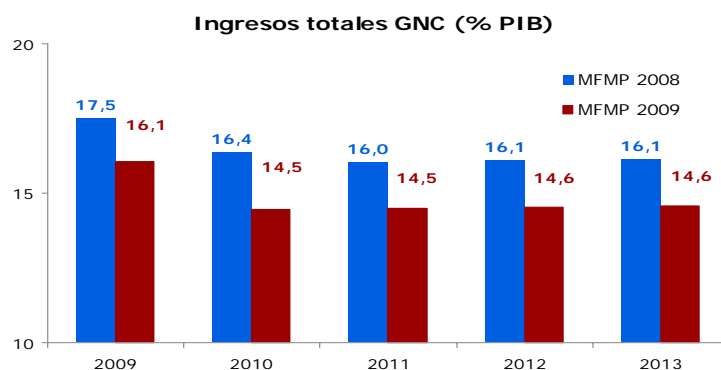
Los sólidos fundamentales que exhibía la economía colombiana al momento de agudizarse la crisis, le han permitido resistir de manera relativamente favorable sus efectos. No quiere decir ello que la economía no se haya visto impactada, pero las cifras conocidas indican que, hasta el momento, los efectos negativos han sido moderados en comparación con otros países. El principal impacto ha llegado por el canal real, mediante una desaceleración del crecimiento económico, a lo cual se ha

sumado un deterioro de las expectativas de los agentes, quienes se han tornado más prudentes en términos de sus decisiones de consumo e inversión.



Fuente: DANE.

En efecto, el deterioro económico externo se ha reflejado en una fuerte y rápida desaceleración del crecimiento económico del país, lo cual ha golpeado de manera significativa el comportamiento de los ingresos de la Nación. Así, mientras que en 2007 la economía colombiana creció a una tasa de 7.5%, este ritmo se disminuyó a 2.5% en 2008. En el cuarto trimestre de 2008 y en el primero de 2009, el crecimiento económico ha sido negativo, con porcentajes de -1.0% y -0.6%. Para el año completo, el Gobierno espera que el crecimiento económico del país esté en un rango de 0.5% y 1.5%. Por otra parte, la reducción en los precios internacionales del petróleo también ha influido negativamente en la dinámica de dichos ingresos. Se estima que entre 2009 y 2010, los ingresos totales del Gobierno Nacional Central (GNC) se reducirán de 16.1% del PIB a 14.5% del PIB.



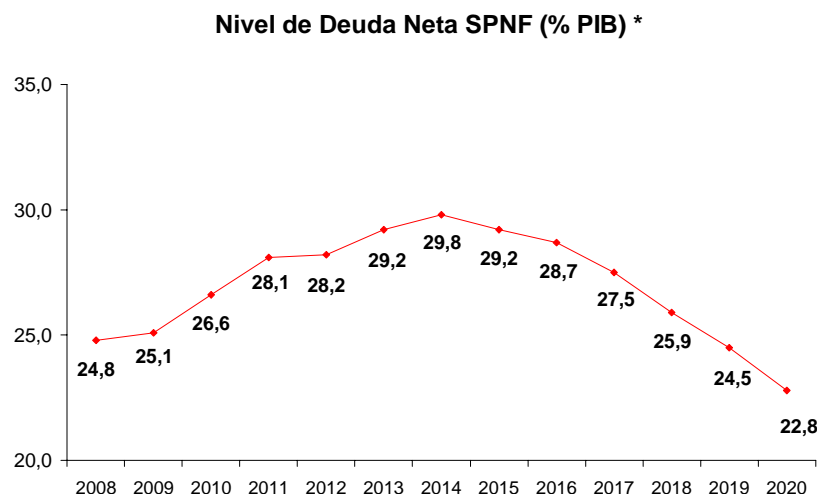
Fuente: MHCP – Marco Fiscal de Mediano Plazo, 2009

Por cuenta de la crisis financiera internacional, los ingresos tributarios recibirán el mayor efecto negativo en 2009 y 2010, frente a lo esperado antes de la crisis. De ese año en adelante se observará una recuperación gradual de los mismos de manera consistente con la recuperación del crecimiento económico. Sin embargo, un hecho exógeno adicional afectará de nuevo, en forma negativa, el comportamiento de los ingresos tributarios a partir de 2011: la expiración del impuesto al patrimonio de que trata la Ley 1111 de 2006.

Para el Gobierno Nacional, resulta fundamental poder garantizar hacia adelante la disponibilidad de recursos para cubrir los gastos de intereses de la deuda y de funcionamiento, de absoluta obligatoriedad y en alta proporción inflexibles. Así mismo, el Gobierno debe dar continuidad a los programas sociales prioritarios así como orientar un mínimo de recursos para obras de infraestructura, lo cual es necesario para elevar los niveles de productividad y competitividad del país. Adicionalmente, resulta primordial contar con los recursos del Presupuesto necesarios para el cubrimiento de los gastos asociados con la continuidad de la política de seguridad democrática. Por último, la Nación está enfrentando nuevas obligaciones de gastos, como los asociados con la reparación a las víctimas y los desplazados de la violencia.

En este orden de ideas, la política fiscal puede adoptar una de tres alternativas: la primera, un incremento del endeudamiento de la Nación, que se sumaría al incremento en los niveles de deuda derivados de la desaceleración económica, a raíz de la crisis financiera internacional, con los riesgos que ello puede traer en términos de disponibilidad de recursos, costo del financiamiento público y confianza inversionista; la segunda, es afectar el monto de recursos de inversión pública, castigando programas y proyectos prioritarios y de interés nacional y retornando a niveles incluso más bajos (como porcentaje del PIB) a los observados a finales de los años 90 y comienzos de esta década, período posterior a una de las más profundas crisis económicas por las que ha atravesado el país; por último, el Gobierno podría buscar nuevas fuentes de recursos.

Esta última opción fue la que se incorporó en las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo entregado al Honorable Congreso de la República en junio de este año. En el escenario propuesto, la tendencia a la mejora que venían exhibiendo las finanzas públicas se interrumpe por los efectos de la crisis y en respuesta a la política anticíclica adoptada por el Gobierno, observándose transitoriamente un proceso de deterioro de los indicadores fiscales, con incrementos en los niveles de déficit y de deuda. Pero este proceso comenzará a corregirse a partir de 2015, cuando se espera que la economía retorne a tasas de crecimiento elevadas y se reduzcan presiones de gasto fiscal, en particular las provenientes de las transferencias a pensiones, como resultado de las importantes reformas introducidas en años recientes. Así mismo, se garantiza que la razón de deuda pública neta de activos financieros sobre PIB retorne a niveles de 22.8% del PIB en 2020, que son similares a los del año 2006 y que demuestran que la política fiscal permite un deterioro en los niveles de endeudamiento pero sólo transitoriamente, con el fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo.



Fuente: MHCP – Marco Fiscal de Mediano Plazo, 2009

De manera importante, en el escenario propuesto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, que supone nuevas fuentes de ingresos a partir de 2011, por un monto equivalente a 0.4% del PIB, la inversión pública se mantiene en el mediano plazo en un nivel de 1.5% del PIB. De no tenerse este hecho en cuenta, o bien la inversión disminuye a un promedio inferior al 1% del PIB o bien la relación de deuda neta de activos financieros sobre PIB no retorna a niveles que el Gobierno considera compatibles con el grado de inversión.

En respuesta a este panorama, adoptando una visión de mediano plazo y asumiendo la responsabilidad que le compete al Gobierno Nacional, se proponen al H. Congreso de la República, tres ajustes a la legislación tributaria, que de un lado permiten seguir con la política de ambiente propicio para la inversión en el país y de otro, garantizan la continuidad de los programas económicos y sociales en que se ha comprometido la actual Administración.

En primer lugar, se propone por cuatro años, un nuevo impuesto transitorio al patrimonio, cuya base de contribuyentes tendría como sujetos pasivos a los poseedores de patrimonios líquidos iguales o superiores a \$3.000 millones, los cuales se gravarían con una tarifa del 0,6%. Se estima que el efecto sobre el recaudo de esta propuesta se aproxima a \$1,3 billones en el año 2011. Es importante resaltar que el impuesto al patrimonio creado mediante la Ley 1111 de 2006, no sufre modificación alguna con la presente propuesta.

En segundo lugar, dado el deterioro en la dinámica de los ingresos de la Nación, se propone reducir el beneficio de la deducción por inversión en activos fijos reales productivos de 40% a 30%. Con esta medida se mantiene un importante estímulo a la inversión, pero se reduce el costo fiscal del beneficio, el cual alcanzó los \$3.8 billones en 2008. Los cálculos sugieren que disminuir en 10

puntos porcentuales el actual monto deducible en el impuesto sobre la renta, generará un menor costo fiscal que, a precios del año 2009 se aproxima a \$0,7 billones.

En tercer lugar, se propone eliminar la concurrencia de la tarifa especial del impuesto sobre la renta (15%) aplicable a los usuarios de Zona Franca y la deducción por inversión en activos fijos reales productivos. Esto se fundamenta en la existencia del principio de proporcionalidad y la concesión de beneficios y el derecho constitucional a la equidad.

En conclusión, el proyecto de ajuste tributario que el Gobierno Nacional presenta a consideración del Congreso de la República está cimentado sobre cuatro pilares básicos: la sostenibilidad fiscal, la cohesión social, la confianza inversionista y la equidad. Los efectos recaudatorios por la aplicación del nuevo impuesto al patrimonio, junto con la revisión del porcentaje de deducción a la inversión, del 40% al 30%, estarían alrededor de los \$2,0 billones, que permitirían evitar afectar el gasto en inversión en programas prioritarios a partir de 2011, por efecto de los menores ingresos tributarios atribuibles a la actual coyuntura económica y a la expiración en el 2010 del impuesto al patrimonio vigente.

2. Propuesta de ajuste tributario

De acuerdo con las necesidades identificadas anteriormente, el Gobierno Nacional presenta este proyecto de ley con un articulado que responde a tales planteamientos, resultando necesaria la adición de algunos artículos del Estatuto Tributario.

A. Impuesto al Patrimonio

El impuesto al patrimonio que se propone, toma como base gravable el patrimonio líquido de los declarantes a 1º de enero de cada año, el cual debe entenderse como la diferencia entre el patrimonio bruto poseído por el contribuyente y el monto de las deudas a cargo del mismo, vigentes en esa fecha de conformidad con las normas del Título II del Libro Primero del Estatuto Tributario. En consecuencia, se proponen las normas necesarias para la adecuada administración del impuesto.

Considerando que la base gravable es móvil, es imperativo, además, adoptar medidas para contrarrestar eventuales prácticas conducentes a disminuir la base gravable del impuesto. En tal sentido se propone un nuevo artículo en el que se precisan los hechos susceptibles de ser sancionados por inexactitud en la declaración del impuesto al patrimonio, para efectos de la aplicación del artículo 647 del Estatuto Tributario.

El presente proyecto incluye un ajuste normativo que evita el uso para efectos fiscales, de la figura del endeudamiento con préstamos concedidos por los vinculados económicos o partes relacionadas del exterior, a la cual podrían recurrir los contribuyentes del impuesto al patrimonio con el fin de afectar en forma negativa la base gravable para el cálculo de este impuesto.

Finalmente, es importante señalar que el presente proyecto de ley tiene como finalidad precisar que la vigencia del impuesto al patrimonio creado en la Ley 1111 de 2006 por los años 2007 a 2010, no puede ser afectada con ocasión de la creación del nuevo impuesto al patrimonio por los años 2011 a 2014.

B. Deducción por inversión en activos fijos reales productivos

Mediante la Ley 863 de 2003 se creó la deducción especial por inversiones en activos fijos reales productivos con la intención, por parte del legislador, de impulsar el desarrollo económico y la generación de empleo, promoviendo la inversión.

Con la reforma tributaria contenida en la Ley 1111 de 2006 se elevó del 30% al 40% el monto de la deducción, lo cual en criterio del Gobierno Nacional requiere de un ajuste, retornando al porcentaje anterior.

Para el Gobierno Nacional, el ajuste propuesto al beneficio vigente, permite por una parte continuar estimulando y otorgando un reconocimiento a la inversión real, como motor de crecimiento económico y bienestar social, y por otra, genera recursos vía reducción del costo fiscal del estímulo, los cuales posibilitan financiar gasto en inversión prioritaria.

C. Concurrencia de beneficios tributarios en Zonas Francas

Atendiendo los principios generales que rigen el sistema tributario que exigen la proporcionalidad en la concesión de los beneficios que en materia impositiva crea el legislador, y de conformidad con el objetivo final de la tributación, cual es la financiación de los gastos e inversiones públicas, se hace necesario revisar la posibilidad de que exista concurrencia de algunos de los incentivos a la inversión.

Al respecto es preciso señalar que la propuesta inicial de la deducción por inversión en activos fijos reales productivos, así como la reducción gradual de la tarifa general del impuesto sobre la renta (35% al 33%) que aprobó el Congreso de la República, se plantearon sobre la base de un tope que garantizara la sostenibilidad del recaudo, y que igualmente se reconociera como un estímulo para aquellos contribuyentes que realizaban inversiones.

Permitir que la tarifa especial del 15%, aprobada mediante una ley anterior a la 1111 de 2006, aplique conjuntamente con la deducción especial por inversión en activos fijos reales productivos, no sólo resulta cuestionable a la luz de los principios constitucionales de igualdad y equidad sino que además puede poner en peligro la sostenibilidad del recaudo, que debe ser prioritaria para los fines y cometidos del Estado colombiano.

La propuesta implica entonces que quienes gocen de la tarifa especial del 15% en el impuesto sobre la renta, que además determinan su impuesto por el régimen ordinario y que en tal virtud pueden

hacer uso de los beneficios fiscales existentes, no puedan utilizar la deducción fiscal por inversión en activos fijos reales productivos, ya que el reconocimiento de la inversión para este tipo de contribuyentes, está implícito en la tarifa, que se disminuye en dieciocho puntos porcentuales frente a la tarifa general del impuesto sobre la renta.

Conforme con lo expuesto, la propuesta implica que los usuarios de zona franca que gozan de la tarifa especial del quince por ciento (15%) del impuesto sobre la renta y complementarios, no puedan hacer uso adicionalmente de la deducción por inversiones en activos fijos reales productivos establecida en el artículo 158 - 3 del Estatuto Tributario, protegiendo de esta manera la tributación, garantizando la sostenibilidad de los recaudos y nivelando el tratamiento tributario de los contribuyentes conforme a los mandatos superiores.

Finalmente, se debe precisar que de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de la ley 819 de 2003, en este caso no se requiere de cuantificación ni de determinar su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, toda vez que la presente iniciativa no ordena gasto ni otorga beneficios tributarios.

De los honorables Congresistas,

OSCAR IVÁN ZULUAGA ESCOBAR
Ministro de Hacienda y Crédito Público