

PROYECTO DE LEY NÚMERO _____

“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ESTATUTO TRIBUTARIO, LA LEY 1607 DE 2012, SE CREAN MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA EVASIÓN, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. CONTEXTO FISCAL

En los últimos 15 años, el Gobierno Nacional ha venido implementando una serie de medidas para promover la sostenibilidad fiscal y garantizar unas finanzas públicas sanas. En 2011, mediante acto legislativo, se incluyó el criterio de sostenibilidad fiscal en la Constitución Política. En desarrollo de este precepto se promulgó la Ley 1473 de 2011, que adopta una Regla Fiscal para el Gobierno Nacional Central – GNC. Tal instrumento, que busca llevar el endeudamiento público a niveles deseables y sostenibles, obliga al Gobierno a cumplir con una senda decreciente de déficit estructural, con metas puntuales para los años 2014, 2018 y 2022.

En consecuencia, el problema fiscal en el que se determina el volumen y destino del gasto público debe resolverse, asumiendo como restricción el nivel de déficit estructural estipulado en la Regla Fiscal. De esa forma, las proyecciones de gasto incluidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP – garantizan el cumplimiento de las metas de déficit estructural fijadas por la Regla Fiscal. Finalmente, la Ley Anual de Presupuesto transforma el monto máximo de gasto en apropiaciones para ser ejecutadas durante una vigencia fiscal determinada.

Presupuesto 2015

El proyecto de Presupuesto General de la Nación (PGN) para el año 2015, en trámite ante el Honorable Congreso de la República¹ asciende a \$216,2 billones, lo que representa un incremento de 6,5% con respecto al presupuesto actualmente en ejecución.

Este monto, visto desde las apropiaciones, se destinará al pago de las partidas que integran: el funcionamiento, \$119,4 billones; la deuda pública \$47,5 billones y la inversión pública \$49,2 billones (Tabla 1).

¹ De conformidad con lo estipulado en el artículo 56 del Estatuto Orgánico de Presupuesto –EOP- : “Antes del 15 de septiembre las comisiones del Senado y Cámara de Representantes decidirán sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos. La aprobación del proyecto, por parte de las comisiones, se hará antes del 25 de septiembre y las plenarias iniciarán su discusión el 1º de octubre de cada año”. Tal trámite ya se surtió el pasado miércoles 10 de septiembre, el monto total de \$216,2 billones fue aprobado en la proposición 4 de 2014, emanada de la sesión conjunta de las comisiones terceras y cuartas de Senado y Cámara.

Tabla 1
Composición del Presupuesto de Gastos 2014 -2015
(\$ Corrientes - billones)

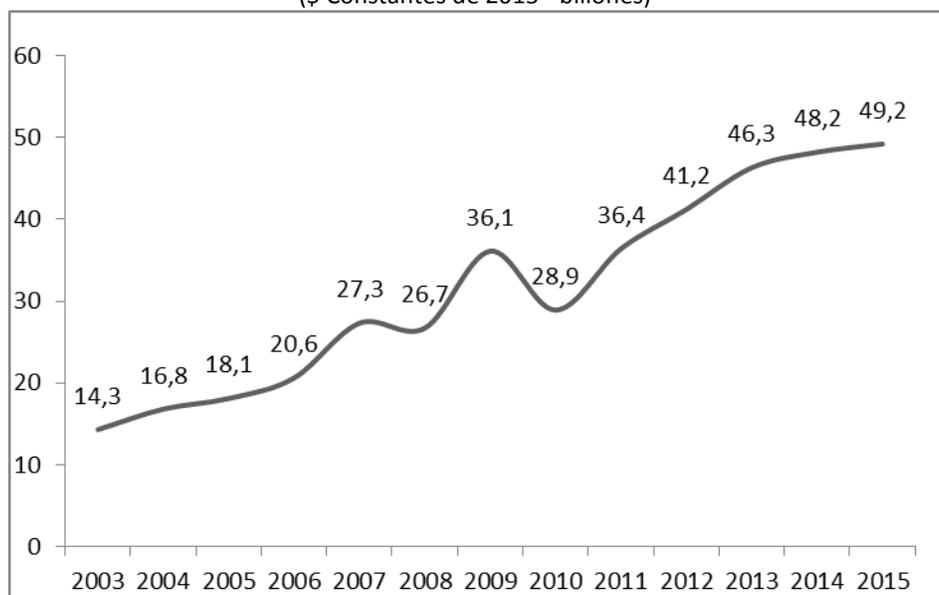
	Billones de pesos			% del PIB	
	2014	2015	Var. %	2014	2015
Funcionamiento	113,8	119,4	4,9	14,9	14,5
Deuda	42,5	47,5	12,0	5,6	5,8
Intereses	19,0	19,0	0,3	2,5	2,3
Amortizaciones	23,5	28,5	21,4	3,1	3,5
Inversión	46,8	49,2	5,0	6,1	6,0
Total	203,1	216,2	6,4	26,6	26,2

Fuente: Viceministerio Técnico, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Esta distribución del gasto hace posible mantener un nivel de inversión superior, en pesos constantes de 2015, a todos los ejecutados en vigencias anteriores. (Gráfico 1).

Gráfico 1
Inversión Pública

(\$ Constantes de 2015 - billones)



Fuente: Dirección General de Presupuesto, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Este esfuerzo por mantener un nivel de inversión acorde con las demandas del Estado Social de Derecho, requiere un ingreso consistente con la meta de déficit estructural fijada por la Regla Fiscal. No obstante lo anterior, dos de las rentas que conforman la actual canasta de ingresos del GNC, el Gravamen a los Movimientos Financieros –GMF y el impuesto al patrimonio, reducirán o eliminarán su aporte.

En lo relativo al impuesto al patrimonio, la Ley 1370 de 2009 creó el impuesto al patrimonio para ser causado por una sola vez y pagado en ocho cuotas iguales entre los años 2011 y 2014 por los contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta que poseyeran más de \$3 mil millones de patrimonio líquido a primero de enero de 2011. Esto significa que este año se están recaudando las últimas cuotas asociadas con este gravamen y que, a partir de 2015, tales ingresos desaparecerán de la canasta tributaria nacional. Por su parte el GMF, cuya última versión está contenida en la Ley 1694 de 2013, debe reducir su tarifa del nivel actual de cuatro por mil a dos por mil en 2015 y a uno por mil en 2016 y 2017 para desaparecer finalmente a partir del primero de enero de 2018. La reducción de esta tarifa reduce también las fuentes de financiamiento del PGN 2015.

Si se compara la composición del ingreso del PGN 2014 con las proyectadas para 2015, se hace evidente que la desaparición de los recaudos provenientes del impuesto al patrimonio y de dos puntos en la tarifa del GMF hace inferior el recaudo esperado para 2015 frente al programado para el año 2014. Tal efecto, aunado a la reducción de la renta petrolera, consolida una necesidad total de ingresos que asciende a \$12,5 billones para 2015 (**Tabla 2**).

Tabla 2
Descomposición de los Ingresos Totales del PGN

(\$ Corrientes - billones)

CONCEPTO	2013	2014	2015
Patrimonio	4.275	4.266	-
G.M.F.	5.898	6.365	3.375
Ingresos Minero Petroleros	24.325	19.091	14.984
Renta Petroleo	9.066	4.132	3.628
CREE Petroleo	1.067	3.405	2.301
Dividendos ECOPETROL	13.193	10.770	8.400
Renta Minero	813	398	411
CREE Minero	186	387	245
Gestión Dian*	1.505	2.830	5.188
Resto**	83.742	97.421	105.774
Total	119.744	129.973	129.322
Requerido Regla Fiscal	119.744	129.973	141.822
Diferencia	-	-	12.500

* 2013: reportado DIAN; 2014: consistente con la meta DIAN de Enero de 2014; 2015: toma como base 2014 y crece con PIB nominal 2015.

** Incluye resto de tributarios, no tributarios, fondos especiales y recursos de capital diferentes a dividendos de Ecopetrol.

Fuente: Viceministerio Técnico, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Por otra parte, como se mencionó anteriormente, el PGN asciende a \$216,2 billones e incluye gastos prioritarios que contribuirán al cumplimiento de las metas del Gobierno. Por esta razón, es necesario compensar la caída en los recaudos y conseguir los recursos requeridos por la Regla Fiscal.

De conformidad con lo estipulado en el artículo 347 de la Constitución Política: “Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados”.

Lo anterior significa que se hace necesario apelar a la modificación de las rentas existentes y crear otra nueva para balancear el presupuesto de la vigencia fiscal 2015 y alcanzar la meta de déficit estructural contenida en la Ley de Regla Fiscal. Contando con los recursos modificados (GMF y CREE) y los nuevos (Impuesto a la Riqueza y complementario), será posible aumentar las coberturas de familias beneficiadas con atención humanitaria, alimentación escolar y nivelar las UPC de los planes subsidiado y contributivo en salud, entre otras iniciativas (¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.).

Tabla 3
Usos programados de los recursos de la reforma tributaria

Rubro	Gasto \$ Billones
Incremento pie de fuerza desde que hay impuesto al patrimonio (2002-2014)	3,5
Fuerzas Militares 53.582 soldados	
Policía Nacional 83.160 patrulleros	
Apoyo a familias campesinas	3,4
Cierre financiamiento sistema de salud	1,5
Primera Infancia	1,0
Alimentación Escolar	0,9
Becas Icetex	0,8
Madres Comunitarias	0,8
Reparación de víctimas	0,6
Total	12,5

Fuente: Viceministerio Técnico, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

De esta forma, la modificación y creación de rentas como fuente tributaria garantizan la presencia de la Fuerza Pública en todo el territorio nacional, así como la continuidad y ampliación en las coberturas de algunos programas sociales fundamentales, en un marco de sostenibilidad de las finanzas públicas y de disciplina fiscal agregada.

Mediano Plazo

La consistencia temporal es atributo esencial de cualquier política fiscal responsable y seria. El recaudo de los \$12,5 billones adicionales para 2015 garantiza el cumplimiento de la meta de déficit estructural contenido en la Ley de Regla Fiscal. Como es de esperarse, la inclusión de nuevos beneficiarios en los programas sociales creará una recurrencia de gasto que debe atenderse en los años siguientes. Una política fiscal consistente debe resolver los problemas financieros del futuro inmediato y sentar las bases para darle sostenibilidad a ese nivel de beneficios.

En este orden de ideas, se hace necesario mantener las fuentes de ingreso en el mediano plazo. El cumplimiento de los objetivos asociados con las sendas de gasto incorporadas en el MFMP, base para la formulación del Marco de Gasto de Mediano Plazo –MGMP, depende de los ingresos que se proponen en la siguiente Ley. El cumplimiento del nivel de déficit estructural estipulado en la Regla Fiscal es un compromiso ineludible del Gobierno Nacional, que debe programar un nivel de gasto coherente con esa finalidad que se debe financiar. Como ha sido reconocido, gracias a la Regla Fiscal, Colombia cuenta con una de las posiciones fiscales más sólidas de América Latina².

Si no se aprobara la presente iniciativa, la caída de los ingresos obligaría al Gobierno Nacional a reducir los niveles de inversión para las vigencias 2015-2018, dadas la regla fiscal y las inflexibilidades del gasto de funcionamiento y servicio de la deuda.

Por todo lo anterior, el Gobierno Nacional espera mantener el GMF hasta el 2018 a la tarifa del cuatro por mil, crear un impuesto sobre la riqueza y complementario, y establecer una sobretasa de tres puntos en la tarifa del impuesto sobre la renta para la equidad - CREE que permitan financiar el nivel de gasto incorporado en el MGMP y evitar una súbita contracción en el monto de la inversión pública.

II. EFECTO RECAUDATORIO Y EXPLICACIÓN DEL ARTICULADO

Mediante el presente proyecto de Ley el Gobierno Nacional propone mantener temporalmente la tarifa del GMF, crear un impuesto a la riqueza, crear una sobretasa al impuesto sobre la renta para la equidad CREE de tres puntos, sin destinación específica, incluir mecanismos de lucha contra la evasión, dentro de los que destacan un impuesto complementario a la riqueza denominado impuesto de normalización de activos y la creación de un nuevo tipo penal. Así mismo, se propone modificar la destinación específica del CREE y eliminar la devolución de dos puntos de IVA por compras con tarjetas débito y crédito. Adicionalmente, se propone que el recaudo resultante de estas modificaciones en 2015, se destine a la financiación del Presupuesto General de la Nación para dicha vigencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 347 de la Constitución Política. A

² Echeverry, J.C. Mitos sobre gastos e Impuestos. Diario El Tiempo, fecha de consulta octubre 1 de 2014.

continuación se presenta el efecto recaudatorio y se explica detalladamente la motivación del articulado:

Tabla 4
EFFECTO RECAUDATORIO DEL PROYECTO DE LEY
Cifras en billones de pesos de 2015

Propuesta	Recaudo Estimado			
	2015	2016	2017	2018
Impuesto a la riqueza personas jurídicas	6,0	6,0	6,0	6,0
Impuesto a la riqueza personas naturales	0,2	0,2	0,2	0,2
Sobretasa del CREE 3%	2,5	2,7	2,9	3,1
Eliminación devolución dos puntos de IVA	0,4	0,4	0,5	0,5
GMF al 4 por mil	3,4	3,6	3,9	4,2
Total	12,5	13,0	13,5	14,1
Total como % del PIB	1,51%	1,46%	1,40%	1,35%

Fuente: Cálculos DIAN, 2014, Supuestos Macroeconómicos MFMP2014

Impuesto a la Riqueza - IR

El proyecto de ley que se somete a consideración del Honorable Congreso de la República, busca crear un Impuesto a la Riqueza. En atención a lo establecido en el artículo 338 de la Constitución Política, corresponde a la Ley fijar directamente los elementos de los impuestos, estos son, los sujetos pasivos, el hecho generador, la base gravable y la tarifa. En este sentido, el texto del proyecto determina todos estos elementos como se pasa a explicar.

En el articulado se definen los sujetos pasivos y los no contribuyentes del Impuesto a la Riqueza:

- a. En general, se proponen como contribuyentes del Impuesto a la Riqueza las personas naturales, jurídicas y las sociedades de hecho que sean contribuyentes del Impuesto sobre la Renta y Complementarios.
- b. También serán contribuyentes del Impuesto a la Riqueza, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales, las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia fiscal en Colombia, pero sólo respecto de su riqueza poseída en Colombia.
- c. Por último, también serán contribuyentes del Impuesto a la Riqueza, salvo las excepciones previstas en los tratados internacionales y en el derecho interno, las sociedades y entidades extranjeras respecto de su riqueza poseída en el país, bien sea directa o indirectamente, a través de establecimientos permanentes o sucursales.

Así mismo, se listan las personas y entidades que no serán contribuyentes del Impuesto a la Riqueza. Dicho listado, en términos generales, concuerda con

entidades que no tienen la condición de contribuyentes del Impuesto sobre la Renta. Sólo en algunos casos se excluye de la aplicación del Impuesto a la Riqueza a personas que son contribuyentes del Impuesto sobre la Renta. Tal es el caso de los inversionistas de capital del exterior de portafolio (Cfr. Art. 18-1, ET), a quienes, a pesar de haber sido calificados como contribuyentes del Impuesto sobre la Renta, no se les aplicará el Impuesto a la Riqueza, en razón a que el tipo de activos que generalmente, y por disposición legal, dichos inversionistas poseen en el país están excluidos de la base gravable del Impuesto a la Riqueza.

Adicionalmente, se propone excluir de la aplicación del impuesto a estos inversionistas, en aras de no afectar gravemente el desarrollo del mercado de capitales, el cual es altamente sensible a la imposición de nuevos gravámenes, así como de ciertos deberes formales, tales como la presentación de declaraciones de impuestos.

Así mismo y obedeciendo a razones de capacidad contributiva, se propone excluir de la aplicación del Impuesto a la Riqueza a las sociedades y entidades que se encuentran 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 acuerdo con la Ley 1116 de 2006. De igual manera, se excluyen del Impuesto a la Riqueza las personas naturales que se encuentren sometidas al régimen de insolvencia de personas naturales previsto en la Ley 1564 de 2012.

Adicionalmente, se incluye una cláusula anti-abuso en virtud de la cual los socios o accionistas que realicen, participen o faciliten actos en virtud de los cuales se decreta la disolución y liquidación de una sociedad con la finalidad de defraudar al fisco o como mecanismo para no ser contribuyente del Impuesto a la Riqueza, deberán responder solidariamente ante la UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN por el impuesto, los intereses y las sanciones, de ser el caso, que la sociedad habría tenido que pagar de haber sido contribuyente del Impuesto a la Riqueza. Es importante señalar que la eventual aplicación de este mecanismo anti-abuso no excluye la aplicación de la cláusula general anti-abuso que fue introducida por la Ley 1607 de 2012 en los artículos 869, 869-1 y 869-2 del Estatuto Tributario.

También se define como hecho generador del Impuesto a la Riqueza la posesión de la misma a 1 de enero del año 2015, cuyo valor sea igual o superior a \$1.000 millones de pesos. Para efectos de este gravamen, el concepto de riqueza es equivalente al total del patrimonio bruto del contribuyente menos las deudas vigentes a cargo del contribuyente, en esa fecha.

En el mencionado artículo se incluye, como párrafo, una cláusula anti-abuso contra el fraccionamiento de riquezas realizado con el fin de no alcanzar el límite previsto. Así, se dispone que si una sociedad llevó a cabo un proceso de escisión, entre la fecha de entrada en vigencia de la presente ley y el 1 de enero de 2015, se deberán sumar las riquezas poseídas a 1 de enero de 2015 por las sociedades

escindidas y beneficiarias para determinar la sujeción pasiva al Impuesto a la Riqueza.

De igual manera, con el fin de determinar la sujeción pasiva al Impuesto a la Riqueza, se dispone que las personas naturales o jurídicas que constituyan sociedades entre la fecha de vigencia de la Ley y el 1 de enero de 2015 deberán sumar a las riquezas que posean a 1 de enero de 2015 las riquezas de las nuevas sociedades constituidas, teniendo en cuenta para ello la proporción en la que las personas naturales o jurídicas mencionadas en primer lugar participan en las nuevas sociedades.

El proyecto de Ley define la base gravable del Impuesto a la Riqueza como el valor del patrimonio bruto del contribuyente poseído a 1 de enero de 2015 menos las deudas a cargo del contribuyente vigentes en esa fecha, determinados conforme a lo previsto en el Título II del Libro I del Estatuto Tributario. Del valor así definido, el artículo propuesto permite la detracción de los siguientes valores:

- a. Solamente para las personas naturales, las primeras 12.200 UVT del valor patrimonial de la casa o apartamento de habitación; es decir, cerca de \$340.000.000 para el año 2015.
- b. El valor patrimonial neto de las acciones, cuotas o partes de interés social en sociedades nacionales poseídas directamente o a través de fiducias mercantiles o fondos de inversión colectiva. Con el fin de dar aplicación al principio de transparencia fiscal que orienta el tratamiento tributario tanto de la fiducia mercantil (Cfr. Art. 102, Estatuto Tributario) como de los fondos de inversión colectiva (Cfr. Arts. 23-1 y 368-1, Estatuto Tributario y Decreto 1848 de 2013), se establece la siguiente regla: cuando las acciones, cuotas o partes de interés en sociedades nacionales son poseídas a través de fiducias mercantiles o fondos de inversión colectiva, se permite la detracción del valor patrimonial neto equivalente al porcentaje que dichas acciones, cuotas o partes de interés tengan en el total del patrimonio bruto del patrimonio autónomo o del fondo de inversión colectiva, según sea el caso, en proporción a la participación del contribuyente. Esta detracción se permite con el fin de evitar la doble tributación económica que se generaría de la sujeción al Impuesto a la Riqueza tanto de las personas jurídicas nacionales como de las personas naturales.
- c. El valor patrimonial neto de los aportes realizados por los cooperados a las entidades de que trata el numeral 4 del artículo 19 del Estatuto Tributario. Esta detracción se permite en atención al principio de igualdad, pues se entiende que la función económica que cumplen las entidades del sector solidario es similar a aquella que cumplen las sociedades.
- d. El valor patrimonial neto de los bienes inmuebles de beneficio y uso público de las empresas públicas de transporte masivo de pasajeros, así como el

valor patrimonial neto de los bancos de tierras que posean las empresas públicas territoriales destinadas a vivienda prioritaria.

Se prevé una excepción a la base gravable determinada conforme a las reglas anteriores. En efecto, en el caso de las cajas de compensación, los fondos de empleados y las asociaciones gremiales, se propone que la base gravable se determine por patrimonio bruto del contribuyente poseído a 1 de enero de 2015, menos las deudas a cargo del contribuyente vigentes en esa misma fecha, siempre que se encuentre vinculado a las actividades sobre las cuales tributan como contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios. Adicionalmente, en el caso de las cajas de compensación familiar, se busca ajustar la ley frente a lo fallado por la Corte Constitucional en la sentencia C-890 de 2012, en la cual la Corte recordó que los recursos parafiscales administrados por las cajas de compensación familiar no se pueden gravar con ningún impuesto.

También se definen los valores patrimoniales que se pueden deducir de la base gravable del Impuesto a la Riqueza y remite para su determinación a lo dispuesto en el Título II del Libro I del Estatuto Tributario, de tal manera que se aplican las mismas bases patrimoniales que se aplican en la determinación del Impuesto sobre la Renta y Complementarios.

De otra parte, la tarifa del Impuesto a la Riqueza es determinada de manera progresiva y marginal; esto es, a aquellos sujetos pasivos que reportan una mayor base gravable les es aplicable una tarifa efectiva mayor que a aquellos sujetos pasivos que reportan una menor base gravable. Lo anterior, en concordancia con el principio de progresividad que orienta el sistema tributario de acuerdo con lo establecido en el artículo 363 de la Constitución Política. La tabla que se presenta a continuación, contenida en el articulado, resume esta tarifa progresiva:

Tabla 5

TABLA IMPUESTO A LA RIQUEZA			
RANGOS DE BASE GRAVABLE EN \$		TARIFA MARGINAL	IMPUESTO
Límite inferior	Límite superior		
>0	<2.000.000.000	0,20%	(Base gravable) * 0,20%
>=2.000.000.000	<3.000.000.000	0,35%	((Base gravable - \$2.000.000.000) * 0,35%) + \$4.000.000
>=3.000.000.000	<5.000.000.000	0,75%	((Base gravable - \$3.000.000.000) * 0,75%) + \$7.500.000
>=5.000.000.000	En adelante	1,50%	((Base gravable - \$5.000.000.000) * 1,50%) + \$22.500.000

El símbolo de asterisco (*) se entiende como multiplicado por . El símbolo (>) se entiende como mayor que ; El símbolo (>=) se entiende como mayor o igual que; El símbolo (<) se entiende como menor que .

Se define la fecha de causación del Impuesto a la Riqueza, la cual queda fijada el 1 de enero de 2015, 2016, 2017, 2018.

Adicionalmente, el proyecto de Ley adiciona el artículo 298-6 del Estatuto Tributario con el fin de prohibir la compensación, deducción o descuento del

Impuesto a la Riqueza en el Impuesto sobre la Renta para la Equidad –CREE y en el Impuesto sobre la Renta y Complementarios.

Por su parte, se permite a un no contribuyente declarar y pagar voluntariamente el Impuesto a la Riqueza.

Finalmente, en lo que al Impuesto a la Riqueza concierne, se adiciona el artículo 298-8 al Estatuto Tributario cuyo propósito es someterlo a las normas sobre declaración, pago, administración, control y no deducibilidad contempladas en los artículos 298, 298-1, 298-2 y demás disposiciones concordantes de dicho Estatuto.

Es importante destacar que el Impuesto a la Riqueza que se propone en el presente proyecto de ley es un impuesto nuevo y distinto respecto de otros impuestos preexistentes. Además de prever sujetos pasivos distintos y una base gravable diferente, este Impuesto a la Riqueza se liquida de manera marginal y progresiva, a diferencia de los impuestos al patrimonio de otros gravámenes que se liquidaban con tarifas proporcionales. El Impuesto a la Riqueza propuesto en el presente proyecto de Ley, se establece para las personas naturales y jurídicas cuya riqueza sea superior a \$1.000 millones. Una vez determinado si se es declarante del impuesto, los primeros \$2.000 millones de riqueza se liquidan a la tarifa del 0,20%; los siguientes \$1.000 millones de riqueza, a la tarifa del 0,35%; los siguientes \$2.000 millones de riqueza, a la tarifa del 0,75%, y; finalmente para las riquezas que excedan los \$5.000 millones, el exceso se gravará a la tarifa del 1,50%.

El efecto recaudatorio esperado del Impuesto a la Riqueza es de \$6,2 billones los cuales se distribuyen así, \$6,0 billones en cabeza de personas jurídicas y \$0,2 billones en cabeza de personas naturales. Las tablas 6 y 7 muestran la distribución de este recaudo por los rangos de base gravable correspondientes a las 4 tarifas marginales, el número de contribuyentes en cada rango y el total del recaudo por tipo de contribuyente.

Tabla 6
PERSONAS JURIDICAS DECLARANTES A PARTIR DE \$1000 MILLONES DE RIQUEZA
 Cifras en millones de pesos de 2015

No. Rango	Rangos de riqueza	Casos	Tarifa marginal	Propuesta: recaudo estimado (marginalidad y progresividad)
1	Menor a \$2.000 mill	15.191	0,20%	38.460
2	Mayor o igual \$2.000 mill y menor \$3.000 mill	5.228	0,35%	29.031
3	Mayor o igual de \$3.000 mill y menor \$5.000 mill	4.313	0,75%	59.492
4	Mayor o igual de \$5.000 mill	7.340	1,50%	5.910.259
	Total	32.072		6.037.243

Fuente: Declaraciones de renta P. Jurídicas, corte mayo 30 2014. SGTIT - DIAN.
 Elaboró: CEE -SGAO-DGO-DIAN.

Tabla 7
PERSONAS NATURALES DECLARANTES A PARTIR DE \$1.000 MILL DE RIQUEZA
 Cifras en millones de pesos de 2015

No. Rango	Rangos de riqueza	Casos	Tarifa marginal	Propuesta: recaudo estimado (marginalidad y progresividad)
1	Menor a \$2.000 mill	39.963	0,20%	39.048
2	Mayor o igual \$2.000 mill y menor \$3.000 mill	6.206	0,35%	15.359
3	Mayor o igual de \$3.000 mill y menor \$5.000 mill	3.576	0,75%	21.276
4	Mayor o igual de \$5.000 mill	2.281	1,50%	135.281
	Total	52.026		210.965

Fuente: Declaraciones de renta P. Naturales, corte mayo 30 2014 .
 SGTIT. DIAN.
 Elaboró: CEE -SGAO-DGO-DIAN.

Sobretasa del impuesto sobre la renta para la equidad - CREE

Adicionalmente, se crea por los años 2015, 2016, 2017 y 2018 una sobretasa al impuesto sobre la renta para la Equidad – CREE (en adelante CREE) a cargo de los contribuyentes de dicho impuesto que tengan una base gravable igual o superior a mil millones de pesos (\$1.000.000.000). La tarifa de esta sobretasa se calcula de manera marginal; así, cuando la base gravable del CREE sea igual o superior a mil millones de pesos (\$1.000.000.000), la sobretasa del tres por ciento (3%) sólo se aplica a aquellos valores que excedan los mil millones de pesos (\$1.000.000.000).

En el mismo artículo que define la tarifa, se crea el anticipo de la sobretasa al CREE por un valor del 100% de la misma, tomando como referencia la base gravable del CREE declarada en el año inmediatamente anterior. Es importante tener presente que la Corte Constitucional mediante sentencias C-485 de 2003 y C-445 de 1995, avaló la constitucionalidad de los anticipos de impuestos como mecanismos para facilitar, acelerar y asegurar su recaudo. En este sentido, el mecanismo propuesto busca que los recursos provenientes de esta sobretasa ingresen al PGN durante el año 2015, para así garantizar la adecuada disponibilidad de los recursos.

Un aspecto que vale la pena destacar es que la sobretasa al CREE no tiene destinación específica; en consecuencia, no tendrán la misma destinación que los recursos provenientes del impuesto sobre la renta para la equidad CREE, ni le serán aplicables las normas generales que sobre destinación y garantía establece la Ley 1607 de 2012 para este impuesto. En este orden de ideas, la sobretasa al CREE que aquí se propone hará unidad de caja con los demás ingresos corrientes de la Nación.

El efecto recaudatorio de la sobretasa del impuesto sobre la renta para la equidad – CREE es de \$2,5 billones de pesos.

Tabla 8
SOBRETASA CREE - TARIFA MARGINAL ADICIONAL DEL 3% POR ENCIMA DE \$1000 MILLONES DE BASE GRAVABLE
Cifras en millones de pesos de 2015

No. Rango	Rangos de base gravable CREE	Casos	0-1000	>=1000	Total base gravable	Tarifa Marginal	Recaudo Estimado
1	Menor de \$1,000 mill	232.604	12.955.638		12.955.638	0%	0
2	Mayor o igual de \$1.000 mill	6.025	6.401.043	75.959.134	82.360.177	3%	2.471.224
	Total	238.629	19.356.680	75.959.134	95.315.814		2.471.224

Fuente: Declaraciones de Impuesto CREE, corte septiembre 12 2014. SGTIT. DIAN.

Elaboró: Coordinación de Estudios Económicos. SGAO-DIAN.

Mecanismos de lucha contra la evasión

En el marco de la lucha contra la evasión tributaria, el Gobierno Nacional ha introducido nuevas herramientas que permitirán el incremento del control de estas problemáticas que afectan la hacienda pública nacional, y ponen en riesgo el desarrollo y la estabilidad macroeconómica del país.

En ese sentido fueron aprobadas por el Congreso de la República normativas tendientes a reducir este flagelo, como lo es la norma anti abuso en materia tributaria, un nuevo régimen de precios de transferencia, un nuevo régimen de paraísos fiscales, un nuevo régimen de fusiones y adquisiciones, y una regla de subcapitalización. Adicionalmente, el país adhirió a la Convención Multilateral de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), y ha suscrito una serie de acuerdos para el intercambio de información tributaria y acuerdos para evitar la doble

tributación con varias jurisdicciones, que permitirán acceder a mecanismos expeditos como el intercambio automático de información tributaria y la asistencia en la recolección de impuestos.

Como se observa, el país ha incluido una serie de mecanismos e instrumentos legales y acuerdos internacionales que le permiten aumentar la lucha contra la evasión de los impuestos, en especial en relación con aquellos aspectos de contenido internacional, y esencialmente dentro del impuesto sobre la renta.

No obstante lo anterior, y sin perjuicio de las herramientas y regímenes introducidos en la Ley 1607 de 2012, se hace necesario el establecimiento de nuevas medidas que faciliten aún más la lucha en contra del fenómeno que actualmente afecta más gravemente las finanzas públicas a nivel mundial, como lo es la erosión de la base tributaria y la distribución artificial de ingresos y deducciones entre las estructuras corporativas internacionales, lo que permite la reducción o eliminación de las obligaciones tributarias de los grupos económicos a nivel mundial³.

Dentro de estas nuevas medidas de lucha contra la evasión tributaria y el fraude fiscal, se propone el establecimiento de un nuevo impuesto complementario al Impuesto a la Riqueza, el cual tiene como objetivo defender la base gravable del impuesto de renta y complementarios, y del mismo Impuesto a la Riqueza. Como se expone más adelante, este Impuesto Complementario de Normalización Tributaria cumple el doble objetivo de proteger e incrementar sustancialmente la base gravable de los principales impuestos a nivel nacional, y de permitir la regularización de activos, que por tratarse de bienes no declarados en su oportunidad, se ven sometidos a un nuevo tributo que no le es exigible a los contribuyentes cumplidos.

Adicionalmente, este régimen anti evasión se complementa con la tipificación de nuevas conductas de carácter penal, las cuales se relacionan con la omisión de activos que, debiendo haber sido incluidos en las declaraciones del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, del Impuesto sobre la Renta para la Equidad – CREE o del Impuesto a la Riqueza y su Complementario, no lo fueron, y con la inclusión en dichas declaraciones de pasivos inexistentes. Lo anterior constituye un nuevo paradigma normativo en la lucha contra la evasión y el fraude tributario.

a. El Impuesto Complementario de Normalización Tributaria

Con el fin de obtener información completa acerca de los activos que los residentes fiscales colombianos no han declarado en Colombia, se propone la creación de un Impuesto Complementario de Normalización Tributaria, que se causa en los años 2015, 2016 y 2017 como un impuesto complementario al Impuesto a la Riqueza. Este impuesto estará a cargo de los contribuyentes del Impuesto a la Riqueza y de los declarantes voluntarios de dicho impuesto en los

³ OCDE, Declaration on Base Erosion and Profit Shifting. May 29 /2013,

términos propuestos en este Proyecto de Ley, que tengan activos omitidos. Adicionalmente, se prevé que este nuevo impuesto complementario se declare, liquide y pague en la declaración del Impuesto a la Riqueza.

El hecho generador del Impuesto Complementario de Normalización Tributaria, según la propuesta, es la posesión de activos que no hayan sido incluidos en las declaraciones tributarias en Colombia, existiendo la obligación legal de incluirlos. De esta manera, se crea una diferenciación entre aquellos contribuyentes que declararon sus activos de manera oportuna y aquellos que no. En efecto, para aquellos contribuyentes que teniendo la obligación de declarar dichos activos no lo hicieron, se configura el hecho generador del Impuesto Complementario de Normalización Tributaria. En tanto que para los primeros, es decir, para aquellos que declararon sus activos de manera oportuna, no nace el citado impuesto complementario.

El proyecto de ley se encarga de definir la base gravable del Impuesto Complementario de Normalización Tributaria como el valor patrimonial de los activos omitidos de acuerdo con las reglas del Título II del Libro I del Estatuto Tributario. Se incluye como punto de referencia el valor patrimonial, con el fin de no generar arbitrajes entre los activos que se tienen en el exterior y los locales. Adicionalmente, esta propuesta busca generar estabilidad jurídica en la medida en que los valores que se incluyen en las declaraciones tributarias son los valores determinados conforme a las reglas fiscales.

El proyecto de ley también propone la inclusión de un párrafo en virtud del cual se asemejan a derechos fiduciarios los derechos en fundaciones de interés privado, *trusts* o cualquier otro negocio fiduciario del exterior. Así, la valoración de los mismos se hará de acuerdo con el artículo 271-1 del Estatuto Tributario.

De otro lado, con el fin de que los contribuyentes del Impuesto Complementario de Normalización Tributaria puedan revelar correctamente sus activos omitidos, se les da la posibilidad de que lo hagan dentro de un espacio de tiempo comprendido entre los años 2015 y 2017. Ahora, como se observa en la tabla de tarifas que se incluye en la propuesta, la tarifa del Impuesto Complementario de Normalización Tributaria se incrementa de manera gradual entre 2015 y 2017. Esto, con el fin de incentivar a que los contribuyentes que han omitido activos procuren su regularización lo más pronto posible.

En vista de que se está creando un nuevo impuesto por concepto de los activos omitidos, se propone que la inclusión de dichos activos en las declaraciones de impuestos no genere renta por comparación patrimonial, ni renta líquida gravable por omisión. Así las cosas, se busca que por los años 2015, 2016 y 2017, se remplace el tratamiento previsto en el inciso 1 del artículo 239-1 del Estatuto Tributario por un nuevo impuesto complementario al Impuesto a la Riqueza.

Ahora bien, la siguiente disposición busca dar claridad a los contribuyentes sobre el hecho de que ser contribuyente del Impuesto Complementario a la

Normalización Tributaria aquí propuesto, no implica la legalización respecto del origen de los activos omitidos. Así, se establece que el registro de los activos no implica la legalización de los mismos cuando su origen hubiere sido ilícito o se encuentren directa o indirectamente relacionados con el lavado de activos o la financiación del terrorismo.

Adicionalmente, con el fin de tener un control adecuado de los activos que los colombianos tienen en el exterior, se crea una declaración tributaria en la que se debe consignar la información sobre los activos que los residentes colombianos poseen en el exterior. Para tal efecto, se adiciona el artículo 574 del Estatuto Tributario en un numeral, con el propósito de crear dicha declaración. En línea con lo anterior, además se adiciona al Estatuto Tributario el artículo 607 en el cual se define el contenido de la declaración de activos en el exterior.

Es importante tener presente que el régimen de normalización que se somete a consideración del H. Congreso de la República hace parte de un plan de trabajo más amplio que comprende la penalización del incumplimiento de obligaciones tributarias y con la implementación de un régimen que prevenga el diferimiento de la causación y pago de los impuestos como parte de los compromisos adquiridos en el plan de acceso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Así, como primera medida, se propone la inclusión del Capítulo 12 del Título XV del Código Penal con el fin de consagrar el delito de Omisión de Activos. Aunque el contenido del tipo penal recién mencionado es objeto de otra sección en esta exposición de motivos, vale la pena mencionar los siguientes aspectos:

1. La configuración del tipo penal requiere de una conducta dolosa en los términos de la Parte General del Código Penal. Así, se excluye la configuración del tipo cuando en la realización de la conducta o del verbo rector no media el dolo.
2. El tipo penal comprende varios verbos rectores, a saber: omitir activos o incluir información inexacta en las declaraciones del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, del Impuesto sobre la Renta para la Equidad – CREE o del Impuesto a la Riqueza y Complementario, o declarar pasivos inexistentes.
3. Por último, el tipo penal comprende un aspecto objetivo relacionado con los verbos rectores. En efecto, el tipo no se configura a menos los activos omitidos o los pasivos inexistentes que causaron el perjuicio tributario, tengan un valor igual o superior a 12.966 salarios mínimos legales vigentes.

Así las cosas, el Gobierno Nacional propone al H. Congreso de la República un régimen de transición para que quienes por diferentes motivos hayan omitido declarar sus activos tengan la oportunidad, pagando el Impuesto Complementario

de Normalización Tributaria, de declarar dichos activos sin incurrir en el tipo penal recién descrito. En este mismo sentido, en el Parágrafo del Artículo 434 A que se propone adicionar al Código Penal, se dispone que se extingue la acción penal cuando se presente o corrija la declaración o declaraciones correspondientes con el lleno de los requisitos legales y liquidando los impuestos, sanciones e intereses moratorios a que haya lugar en los términos del Estatuto Tributario. Así, se busca, en desarrollo del principio de buena fe, no sorprender a los contribuyentes con la implementación del nuevo régimen penal sancionatorio relacionado con la omisión de activos.

En los términos anteriores, es posible ver cómo la propuesta de normalización tributaria, está lejos de tratar de manera menos favorable a los contribuyentes cumplidos que a los incumplidos, es decir, a aquellos que omitieron activos. En efecto, estos últimos contribuyentes no sólo deberán liquidar y pagar el Impuesto a la Riqueza sobre los activos que hubieren omitido, sino que además tendrán que liquidar y pagar un impuesto adicional, que es el Impuesto Complementario de Normalización Tributaria, cuya tarifa aumenta por cada año que el contribuyente tarde en revelar tales activos.

Como segunda medida, el Gobierno Nacional propone la creación del Impuesto Complementario de Normalización Tributaria como una medida transitoria antes de proponer la implementación de un régimen que prevenga el diferimiento de ingresos y, consecuentemente, de la causación y pago de impuestos en el país, como parte del plan de acceso de Colombia a la OCDE. Un régimen de este estilo busca que cuando un residente fiscal colombiano tenga activos que generen ingresos de carácter pasivo (vr.g. dividendos, intereses, regalías o cánones de arrendamiento) en el exterior a través de un vehículo en el extranjero no transparente (vr.g. sociedad, fundación de interés privado), el primero realice los ingresos como si el vehículo no existiera para efectos fiscales. Así, para efectos fiscales colombianos, el régimen trataría al residente fiscal colombiano como si el mismo percibiera los ingresos, en lugar del vehículo. La correcta implementación de un régimen de este estilo requiere de un acervo de información significativo, pues la autoridad tributaria debe conocer los activos que los residentes fiscales colombianos tienen en el exterior, así como la naturaleza de dichos activos. Por este motivo, se propone arriba la creación de la declaración de activos en el exterior.

La jurisprudencia de la H. Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas oportunidades acerca de las amnistías o saneamientos tributarios (Cfr. Sentencias C-260 de 1993, C-511 de 1996, C-992 de 2001, C-1114 de 2003, C-823 de 2004, C-910 de 2004 y C-833 de 2013, entre otras).

Al aproximarse a este tipo de disposiciones, se ha buscado precisar el concepto y alcance de una amnistía o saneamiento tributario. Adicionalmente, la Corte Constitucional ha enfocado el análisis de las amnistías tributarias alrededor de los principios constitucionales de igualdad, equidad y justicia tributaria contenidos en el Preámbulo y los artículos 13 y 363 de la Constitución Política. No obstante lo

anterior, y vale la pena resaltarlo, ni la Constitución ni la jurisprudencia han vetado las amnistías tributarias. De hecho, es posible extraer de la jurisprudencia algunas reglas que permiten la validez de las amnistías. Lo que sigue de esta sección desarrolla en el mismo orden las ideas recién mencionadas.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional (C-511 de 1996), las amnistías tributarias son un medio extintivo extraordinario de la obligación tributaria. Así, las amnistías tributarias operan con posterioridad al nacimiento de la obligación tributaria; es decir, cuando es plenamente exigible. En este orden de ideas, las amnistías difieren de las exenciones tributarias cuyo objeto es prevenir el nacimiento de la obligación tributaria. La diferenciación antes mencionada ha llevado a que la Corte Constitucional estudie el impacto de las aludidas figuras como instrumentos de política fiscal. Respecto de las segundas; es decir las exenciones tributarias (Cfr. Inc. 2, Art. 154, Const. Pol.), la jurisprudencia ha sostenido que son instrumentos de política fiscal. En la sentencia C-804 de 2001, la Corte Constitucional sostuvo que las exenciones son *“instrumentos a través de los cuales el legislador determina el alcance y contenido del tributo, ya sea por razones de política fiscal o extrafiscal, teniendo en cuenta cualidades especiales del sujeto gravado o determinadas actividades económicas que se busca fomentar.”* Vale la pena tener presente que las exenciones tributarias crean un tratamiento diferente para individuos que *ab initio* se encuentran en la misma situación; sin embargo, como fuera expuesto por política fiscal se crea un trato diferenciado y general. Una última característica de las exenciones y que las diferencia de otros beneficios fiscales es que sólo pueden ser de iniciativa gubernamental (Cfr. Inc. 2, Art. 154, Const. Pol. y Sent. C-804 de 2001).

Ahora bien, las amnistías tributarias, también han sido reconocidas como instrumentos de política fiscal. Sin embargo, la Corte ha estimado que su uso frecuente no cumple con los objetivos propuestos. Al contrario, en la Sentencia C-511 de 1996 se dijo que *“las amnistías tributarias, transformadas en práctica constante, erosionan la justicia y la equidad tributaria. Se produce, en el largo plazo, un efecto desalentador, en relación con los contribuyentes que cumplen la ley y, respecto de los que escamotean el pago de sus obligaciones, un efecto de irresistible estímulo para seguir haciéndolo. La ley no puede contribuir al desprestigio de la ley. Resulta aberrante que la ley sea la causa de que se llegue a considerar, en términos económicos, irracional pagar a tiempo los impuestos.”* Ahora bien, en ocasiones las amnistías tributarias son verdaderos instrumentos de política fiscal que no contribuyen necesariamente al desprestigio de la ley. En efecto, en la sentencia C-804 de 2001, la Corte Constitucional sostuvo que para que las mismas se ajustaran a la Carta, debían observar los principios consagrados en el artículo 363 de la Constitución Política observando principios de razonabilidad y proporcionalidad respecto de los presupuestos y fines que motivan su adopción.

Ahora bien, se dijo en aquella oportunidad que las razones que debía tener en cuenta el legislador al momento de adoptar una medida de este estilo debían corresponder a circunstancias excepcionales de orden social o económico que

afecten severamente a la población. Lo anterior teniendo en cuenta que sólo cuando median esas circunstancias no se quiebran los principios de justicia y equidad.

En línea con lo expuesto, corresponde ahora examinar la forma en la que una amnistía tributaria interactúa con los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria. De acuerdo con los principios recién enunciados, una amnistía no puede tratar de manera más favorable a los contribuyentes morosos que a los cumplidos pues se *“pervierte la regla de justicia, que ordena tratar a los iguales de modo igual y a los desiguales de modo desigual”* (Sent. C-1115 de 2001). Debido a que las amnistías tributarias en principio contemplan un trato más favorable para los incumplidos (para incentivarlos a que se pongan al día con sus obligaciones tributarias), la Corte Constitucional en la más reciente sentencia sobre la materia (C-833 de 2013) argumentó que *“las amnistías tributarias comprometen, prima facie, los principios de igualdad, equidad y justicia tributaria, pues los incentivos previstos para que los contribuyentes incumplidos se pongan al día con el fisco pueden llegar a desequilibrar el reparto equitativo de las cargas públicas, en detrimento de quienes han satisfecho de manera completa y oportuna sus obligaciones.”* Por lo anterior, la Corte Constitucional al examinar este tipo de disposiciones aplica un test de igualdad estricto.

Así las cosas, una amnistía tributaria debe reunir los siguientes requisitos para que se entienda ajustada a la Carta:

1. No puede ser genérica. Así, deben mediar situaciones excepcionales que justifiquen su adopción.
2. No pueden tratar de manera más favorable a los incumplidos que a los cumplidos.
3. Deben ser proporcionadas y razonables. Así, debe tratarse de manera más gravosa a los incumplidos que a los cumplidos de tal forma que no se entienda que es más rentable incumplir las obligaciones tributarias que cumplir con ellas.

La propuesta que hoy se somete a consideración del H. Congreso de la República obedece a todos los criterios explicados en los siguientes términos:

1. Se crea un nuevo impuesto complementario, como se explicó, para los contribuyentes que hayan omitido activos. Así, quienes los hayan declarado previamente no se consideran como sujetos pasivos de este impuesto. En este sentido, se crea una carga adicional en cabeza de los contribuyentes incumplidos.
2. La propuesta tiene una doble naturaleza en los siguientes términos:
 - a. Para los contribuyentes morosos se trata de un nuevo impuesto que sustituye, por un período máximo de tres años, el tratamiento previsto en el inciso primero del artículo 239-1 del Estatuto Tributario.

En este sentido se configura un tratamiento favorable para la declaración de activos que han sido omitidos en períodos anteriores.

- b. Para los contribuyentes que cumplieron debidamente con sus obligaciones tributarias, se evita el nacimiento de la obligación pues el hecho generador, como se explicó, no se configura.

La propuesta obedece a unas nuevas circunstancias de política fiscal. En efecto, hoy se propone penalizar la omisión de activos y en el corto plazo Colombia planea, en la misma línea, implementar un régimen que prevenga el diferimiento de ingresos como parte de los compromisos para ingresar a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

La solicitud de la declaración de activos en el exterior se enmarca, igualmente, en la estrategia del Gobierno Nacional de fortalecer los acuerdos para el intercambio de información tributaria como mecanismo de lucha contra la evasión.

En efecto, como se mencionó anteriormente, en años recientes, Colombia ha aumentado de forma considerable el número de jurisdicciones con las cuales tiene una relación jurídica, basada en tratados internacionales, que permite o permitirá en el corto plazo el efectivo intercambio de información tributaria con dichas jurisdicciones. Al respecto, cabe destacar el *“Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América para el Intercambio de Información Tributaria”*, el cual fue aprobado por el H. Congreso de la República a través de la Ley 1666 de 2013 y establece el intercambio de información con EE.UU. Así mismo, es importante resaltar la *“Convención sobre Asistencia Mutua en Materia Fiscal”*, la cual fue aprobada por el H. Congreso de la República a través de la Ley 1661 de 2013 y que hará posible, a partir del 1 de enero de 2015, el intercambio de información tributaria (en las tres modalidades de intercambio: automático, espontáneo y a petición de parte) con los 65 estados firmantes y 15 jurisdicciones más a las cuales se les ha extendido la aplicación de la misma. Adicionalmente, están en curso negociaciones de acuerdos de intercambio de información con otras jurisdicciones.

En este sentido, el intercambio internacional de información tributaria, establecida en los tratados y convenciones internacionales arriba mencionados, fortalecerá la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, al crear instrumentos que permitan a la DIAN obtener información para asegurar la precisa determinación, liquidación y recaudación de los impuestos por operaciones económicas ocurridas en el extranjero, de las cuales la administración tributaria tiene poca o nula información.

Lo anterior, hará posible que en un futuro cercano la administración tributaria obtenga información de los activos ubicados en el exterior poseídos por los residentes fiscales colombianos. Por esta razón, es importante brindar una oportunidad a los contribuyentes nacionales de normalizar la situación fiscal de los activos omitidos, y especialmente de los que se encuentran en el exterior.

b. Norma penal en materia tributaria

En una sociedad en constante cambio es normal que se transforme el Derecho penal. En consecuencia, las modificaciones que se han presentado en el Derecho penal, tanto en Colombia, como en los países de nuestro entorno cultural no tienen por qué sorprender. Actualmente se requiere una política criminal en materia tributaria, respaldada científicamente, reflexiva y consecuente con los principios constitucionales que tanto limitan como justifican el ejercicio del *ius puniendi*.

Así, resulta necesario actuar con cautela al acudir al Derecho penal como herramienta de solución a los conflictos sociales. En este orden de ideas, lo primero es preguntarse si ante la lesión a los intereses financieros del Estado debe acudir al Derecho penal y, en segundo lugar, preguntarse sobre las posibles causas de las conductas de fraude y, en función de esto, el papel que debe tener el Derecho penal dentro de un conjunto de medidas dedicadas a la prevención y el control del fraude.

En relación con lo primero, cabe decir que la lesión a los intereses financieros del Estado es digna de protección, incluso a través del Derecho penal. Lo anterior, partiendo de la idea de que todos los derechos requieren por parte del Estado de acciones positivas, desde el proceso legislativo en que éstos se consagran legalmente hasta la existencia de las autoridades encargadas de su protección y garantía. En este sentido, por medio del sistema tributario el Estado adquiere capacidad para disponer de los medios para garantizar el ejercicio de los derechos y deberes. La estrecha vinculación entre tributación y derechos o, lo que es igual, entre Hacienda pública e intereses individuales, avala que sea un interés digno de protección por el Derecho penal.

Adicionalmente, la Hacienda Pública merece y necesita protección penal porque la complejidad social y económica actual sólo hace posible que se realicen controles aleatorios para verificar el cumplimiento de los deberes tributarios, lo cual incide en el incremento de oportunidades que pueden ser aprovechadas por los contribuyentes para no cumplir sus obligaciones tributarias. Además, el funcionamiento de la actividad financiera requiere hoy en día de la participación de los contribuyentes, tanto en la declaración como en el pago de los tributos. Todo esto permite afirmar que la Hacienda Pública requiere de protección por la vía penal, como manifestación relevante de la Administración Pública.

En relación con el segundo interrogante, es preciso aproximarse brevemente a las causas de la criminalidad tributaria de forma que ello permita orientar la política criminal en este campo. Dichas causas se concretan en un nivel individual, que analiza la motivación a cometer fraudes tributarios y en un nivel circunstancial, que se relaciona con el contexto en que se decide cometerlos.

A nivel individual, la motivación al fraude puede presentarse cuando se considera que el mismo es un mecanismo para mantener un nivel económico que se puede disminuir con el pago de la obligación tributaria. En este sentido, la sensación sobre la existencia de una carga fiscal puede convertirse en elemento de juicio que puede conducir a los individuos a defraudar. Por esto, la percepción de la carga fiscal, puede incidir en que algunas personas vean en el fraude una conducta útil para mantener un determinado nivel económico.

A nivel circunstancial, se indica por parte de Gottfredson y Hirschi⁴ que debe existir la oportunidad para la realización del fraude. La existencia de oportunidades para cometerlo puede estar condicionada por distintos factores: la clase de contribuyente, el tipo de obligación de que se trate o el funcionamiento del sistema tributario.

En relación con la clase de contribuyente, las oportunidades de fraude se condicionan por el conocimiento o la asesoría que reciban para encontrar vías que disminuyan su carga tributaria. En este punto debe considerarse que la empresa constituye un eventual multiplicador de oportunidades de fraude, puesto que buena parte de los casos de criminalidad tributaria se realizan a través de complejas estructuras societarias. Uno de los elementos más relevantes en la actividad empresarial es la forma en que la responsabilidad se torna difusa e incluso se oculta, y que puede tener lugar en el mundo empresarial con ocasión de la delegación de responsabilidades en varios niveles de la estructura jerárquica.

En materia de tipos de obligaciones, puede existir un mayor nivel de oportunidad debido a las diferentes formas de fiscalización, debida a las diferentes complejidades y características de los distintos impuestos existentes dentro del sistema tributario.

Bajo estas consideraciones, con el fin de proteger los intereses de la administración tributaria y disminuir la criminalidad y el fraude tributario, se hace necesario estructurar un tipo penal cuya finalidad consista en reprimir desde la esfera del Derecho penal, como ultima ratio, aquellas conductas dolosas encaminadas al incumplimiento de las obligaciones formales y sustanciales a cargo de los obligados fiscales.

La propuesta se refiere a la conducta que en el contexto actual, y sin perjuicio de la relevancia de otras, resulta más significativa para la naciente política penal tributaria colombiana. Así, la propuesta de conducta punible se ubica entre los delitos contra la administración pública, con el fin de salvaguardar a la Administración tributaria y permitirle la correcta ejecución de los fines que constitucionalmente está llamada a cumplir.

Así las cosas, el tipo penal que se incluye en la presente propuesta legislativa, tiene como especial finalidad penalizar la omisión del deber tributario de declarar y

⁴ "Causes of White-Collar Crime". Criminology. N^o. 4. 1987. p. 949 y 950

pagar. Esta conducta se convierte en una actuación digna de reproche por el sistema penal, ya que lesiona y pone en peligro el cumplimiento de los fines del Estado, y pone en duda el deber de colaboración de los ciudadanos con la financiación de las cargas públicas, lesionando con ello los principios de justicia y de equidad que irradian el sistema tributario y poniendo en riesgo al igual que el supuesto anterior, el cumplimiento de los fines del Estado.

En consecuencia, con la propuesta de protección penal que aquí se explica se busca disminuir el fraude tributario, y permitir de esta manera una mayor eficacia de la administración tributaria.

Comisión de Expertos Ad-honorem para el análisis del Régimen Tributario Especial del Impuesto sobre la Renta y Complementarios

Como un mecanismo adicional para la lucha contra la evasión y elusión tributaria, se propone que el Gobierno Nacional conforme una comisión de expertos ad-honorem, dentro de los dos meses siguientes a la vigencia de la presente ley para que se estudie, analice y se propongan modificaciones a este régimen.

Gravamen a los Movimientos Financieros GMF

En este proyecto de ley se propone modificar la desaparición progresiva del Gravamen a los Movimientos Financieros – GMF, contenida en el artículo 872 del Estatuto Tributario. Lo anterior, con el fin de mantener la tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros en el cuatro por mil (4 x 1.000) durante el año 2015. Así, no se aplicará la reducción de la tarifa para el año 2015 que fue consagrada en la Ley 1694 de 2013.

En el caso del GMF, el recaudo estimado adicional, consistente con los supuestos macroeconómicos presentados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2014, es de \$3,4 billones para el año 2015, por efecto de la propuesta de mantener la tarifa del GMF en cuatro por mil.

Impuesto sobre la Renta para la Equidad CREE

Se propone aumentar la tarifa del CREE de manera permanente a 9% a partir del periodo 2016, con el fin de contar con recursos que permitan seguir con el cumplimiento de las políticas sociales en materia de educación y mejorar la calidad de los programas de atención a la primera infancia.

En este sentido, para efectos de cumplir los objetivos de política pública de primera infancia propuestos por el Gobierno Nacional, se establece una destinación específica permanente del 0.5%, del noveno punto de la tarifa del CREE para financiar programas de atención a la primera infancia, con el objeto de mejorar la calidad de vida y satisfacer las necesidades básicas de la población más vulnerable del país.

Del mismo modo, teniendo en cuenta el compromiso del Gobierno Nacional con la educación superior, y gracias a la positiva evaluación de la aplicación de la destinación específica del punto adicional de la tarifa del CREE, se propone la permanencia de dicha destinación para la financiación de las instituciones de educación superior de carácter públicas, aumentando el porcentaje al 0,5% del noveno punto de la tarifa del CREE. Lo anterior, con el objeto de garantizar la continuidad de programas y proyectos de mejoramiento en infraestructura, cobertura, ampliación de programas y aseguramiento de la calidad.

Esta destinación específica cumple a cabalidad lo previsto en el literal segundo del artículo 359 de la Carta, toda vez que reúne los requisitos y características propias de la inversión social en tanto constituye un concepto de gasto necesario para incrementar el bienestar de la población que, además, se focalizará en la población más vulnerable, de manera progresiva. El concepto de inversión social así descrito ha sido ampliamente analizado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional (C-590/92), la cual ha entendido como inversión social los gastos que tienen la finalidad de satisfacer las necesidades mínimas vitales del hombre en todos los aspectos, los cuales, claramente incluyen los objetivos a cumplir por parte de la propuesta.

Financiación monto de gasto vigencia 2015

Como se mencionó anteriormente, el pasado 29 de julio el Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación - PGN para la vigencia fiscal de 2015, por valor de \$216.158.063.430.308⁵, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en las normas orgánicas de presupuesto. Dicho monto fue aprobado en las comisiones económicas el pasado 10 de septiembre. Como se explicó en el mensaje del Presidente de la República que acompañó la presentación del proyecto de ley de presupuesto, éste se encuentra desfinanciado en una suma de \$12,5 billones. En otras palabras, el presupuesto para 2015 incluye gastos sin financiación por el monto señalado.

En situaciones como estas, cuando los ingresos no son suficientes para atender los gastos previstos, la norma constitucional establece que el Gobierno Nacional propondrá, en un proyecto de ley separado, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes, de forma que se pueda completar la financiación de los gastos que hayan quedado en descubierto. Esta es la razón por la que, en virtud de los principios de responsabilidad y de transparencia, se acude al mecanismo previsto en el artículo 347 de la Constitución Política⁶.

⁵ Proyecto de ley No 052 (Cámara) y No 37 (Senado), "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2015".

⁶ Constitución Política: Artículo 347. El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

En materia de economía y de gestión macroeconómica, el Gobierno Nacional ha defendido la importancia de la transparencia y del juego limpio. Colombia goza de una reputación ganada desde hace muchos años en estos aspectos. Es también una tradición la responsabilidad con que el Congreso de la República ha tramitado las propuestas de reforma presentadas por el Gobierno Nacional para hacer frente a situaciones difíciles de la economía nacional o atender desequilibrios de las finanzas públicas.

Por lo general, las medidas propuestas han sido mejoradas y aprobadas en el curso del debate parlamentario, poniendo siempre en primer lugar la defensa de la sostenibilidad fiscal del país. Ha existido una colaboración armónica entre las ramas del poder público que ha permitido desarrollar una institucionalidad fuerte y reconocida internacionalmente.

Durante decenios, los diferentes gobiernos, en un acuerdo no escrito, han mantenido la economía por fuera del debate partidista, lo cual ha permitido afrontar momentos difíciles, como los de la crisis de la deuda a mediados de los ochenta, los de finales de siglo y los de 2008-2009, y de la más reciente crisis fiscal de la zona euro, que aún no termina, por nombrar algunos casos.

Esta es una lección aprendida que no se debe olvidar: El manejo de la política macroeconómica, y de la política fiscal que hace parte de la misma, debe continuar mostrando la responsabilidad y seriedad con que históricamente se ha gestionado. La economía del país constituye un bien público que debe preservarse y dejarse por fuera de las contiendas partidistas.

Como se explicó en el mensaje presupuestal, para la vigencia fiscal de 2015 y de acuerdo con la legislación tributaria vigente, no habrá rentas por concepto del impuesto al patrimonio ni de dos puntos del Gravamen a los Movimientos Financieros - GMF. A esto debe sumarse la desaceleración del sector minero energético que este año, y en los próximos, se traducirá en menores ingresos petroleros y mineros. Todos estos recursos contribuyeron en años anteriores a financiar gastos en el PGN, los cuales, por sus características, no pueden desmontarse en el corto plazo.

En efecto, las estimaciones de recaudo contenidas en el Plan Financiero 2015 incluido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP 2014, que se presentó el pasado 13 de junio a las comisiones económicas del Congreso de la República para estudio y discusión prioritaria durante el primer debate del proyecto de Presupuesto General de la Nación 2015, muestran que para ese año no se contará con recursos por \$12,5 billones, suma que deberá sustituirse con otras fuentes para completar la financiación del PGN propuesto.

El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente.

Del faltante de ingresos, \$7,8 billones se explican por los menores recaudos que tendrá la Nación a partir del 2015 debido, en primer lugar, a la desaparición del impuesto al patrimonio establecido por la Ley 1370 de 2009⁷ y, en segundo lugar, a la disminución de la tarifa del GMF, que para 2015 pasará del cuatro al dos por mil, de acuerdo con la Ley 1694 de 2013.

Por concepto de impuesto al patrimonio, para la vigencia 2014 se espera recaudar cerca de \$4,4 billones, los cuales se dejarán de percibir en la vigencia 2015 al desaparecer el impuesto. Por otra parte, de acuerdo con la Ley 1694 de 2013, para la vigencia de 2015 se reducirá en 2 puntos la tarifa del GMF, para situarse en dos por mil. Esto reducirá el recaudo en cerca de \$3,4 billones.

Una tercera pérdida de recursos presupuestales proviene, no de la eliminación o reducción de un tributo, sino de la caída de los ingresos que hasta hace poco generaba la actividad minero energética. En efecto, se ha producido una disminución de la producción, fundamentalmente debido a tres factores. El primero, por los atentados terroristas contra la infraestructura de producción y transporte. El segundo, por factores relacionados con las comunidades y sus reclamos sociales y laborales, que se han traducido en bloqueos y paros en ciertas áreas. Un tercer punto tiene que ver con temas propiamente operativos de la actividad. La suma de estos factores ha conducido a una reducción en los dividendos como fuente de ingresos presupuestales y de los recursos que la actividad tributa bajo la forma de Impuesto sobre la Renta. Esto sin mencionar que la caída de los ingresos que hasta hace poco generaba la actividad minero energética tiene también un efecto adverso sobre el recaudo de las regalías que perciben los beneficiarios del Sistema General de Regalías – SGR.

Como se recordará, desde hace varios años se ha buscado desmontar el GMF, sin embargo diferentes hechos y circunstancias lo han impedido. Algunos relacionados con calamidades públicas y desastres ambientales y otros, como la más reciente crisis del sector agropecuario. La situación del sector y la atención de la situación de pobreza y desempleo de las familias campesinas hizo necesario mantener la tarifa del Gravamen en cuatro por mil, de manera que dos puntos pudieran destinarse totalmente al presupuesto del sector agropecuario. Hoy por hoy, dada la situación del sector no es factible reducir su presupuesto, el cual, entre 2013 y 2014, pasó de \$2 billones a \$5 billones.

Una situación similar se presenta con el Impuesto al Patrimonio. La implementación de dicho impuesto mediante la Ley 1370 de 2009 permitió abrir un espacio presupuestal importante para financiar, entre otros, un incremento en el pie de fuerza, en el marco de la exitosa estrategia de la política de defensa y seguridad que hemos mantenido, y que se ha traducido en resultados que podrían

⁷ Esta ley creó el impuesto que aplicó sobre los patrimonios a 1 de enero de 2011 \geq a \$3 mil millones de pesos que debió pagarse en ocho cuotas iguales, durante los años 2011, 2012, 2013 y 2014. A diferencia del Impuesto al Patrimonio y de la sobretasa creados en el Decreto Legislativo 4825 de 2010, el Impuesto al Patrimonio creado por la Ley 1370 de 2009 no tiene destinación específica.

conducir al país a una paz duradera, después de tantos años de conflicto. El impuesto genera, en promedio, \$4,4 billones al año y el aumento del pie de fuerza, con todos sus beneficios desde 2002 en adelante, cuesta más de \$3 billones al año. En todo sentido, este se volvió un gasto permanente.

Esto ha traído como consecuencia que el Presupuesto General de la Nación de la próxima vigencia no cuente con financiación suficiente para atender la totalidad de los gastos proyectados. Por esta razón, el Gobierno Nacional, en cumplimiento de lo establecido en el mencionado artículo 347 de la Constitución Política y del artículo 24 de la Ley 179 de 1994⁸, Orgánica del Presupuesto⁹, presenta a consideración del Congreso de la República la creación de nuevas rentas y la modificación de rentas existentes.

La propuesta para gravar los flujos de utilidad y la acumulación de riqueza se hace con el fin de alcanzar un balance entre la mayor imposición a los flujos de renta y una imposición al valor del *stock*. El impuesto a la riqueza es un impuesto que busca gravar de manera progresiva y marginal el valor de la riqueza acumulada a 1 de enero de 2015, ésta definida como la diferencia entre el Patrimonio Bruto y las deudas del contribuyente. Los contribuyentes de este impuesto no van a ver gravadas sus riquezas acumuladas con posterioridad al 1 de enero de 2015, y por lo tanto las nuevas inversiones no se verán afectadas.

Adicionalmente, este impuesto difiere del impuesto al patrimonio en su diseño estructural. El impuesto al patrimonio gravaba a una tasa progresiva, más no marginal el patrimonio líquido, con lo cual los patrimonios muy altos estaban sujetos a un impuesto a la tarifa más alta y, por lo tanto, imponía cargas excesivas, en particular, sobre los activos improductivos existentes.

En el caso del impuesto a la riqueza, su estructura, busca que los patrimonios más altos estén gravados a tasas más altas pero de manera marginal, con el fin de que toda la riqueza esté sujeta a una tasa efectiva menor que la tasa marginal máxima del 1,5%. Así se minimizan las posibles distorsiones a la inversión y a la capitalización de las compañías.

De otro lado, los recursos necesarios para la financiación del presupuesto en el año 2015 se adicionan con una sobretasa al impuesto sobre la renta para la equidad – CREE. Esta sobretasa, desde una perspectiva presupuestal no tiene destinación específica, como se explicó, hace unidad de caja con los demás ingresos corrientes de la Nación y, desde el punto de vista económico, busca balancear las cargas para empresas con bajos niveles de riqueza pero altos

⁸ Ley 179 de 1994: Artículo 24. *Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno, por conducto del Ministerio de Hacienda, mediante un proyecto de Ley propondrá los mecanismos para la obtención de nuevas rentas o la modificación de las existentes que financien el monto de los gastos contemplados.*

En dicho proyecto se harán los ajustes al proyecto de presupuesto de rentas hasta por el monto de los gastos desfinanciados.

⁹ Este artículo corresponde al artículo 54 del Decreto 111 de 1996, en el cual se compilan las leyes orgánicas 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995.

márgenes de utilidad, sin afectar a las empresas con utilidades por debajo de mil millones de pesos, las cuales no estarán sujetas a la sobretasa. De esta manera, no se afecta el flujo de caja de quienes independientemente de sus activos, por la naturaleza de su actividad productora de renta o por su tamaño, poseen bajas utilidades. Así no se busca gravar de manera adicional a las pequeñas y medianas empresas del país, para que puedan seguir creciendo y generando empleo formal.

Otra particularidad de la sobretasa al impuesto sobre la renta para la equidad - CREE es que se calcula de manera marginal, por encima de los mil millones de pesos de base gravable del impuesto. Dado lo anterior, solamente el monto de las utilidades que sobrepase los mil millones de pesos estará sujeto a la sobretasa del impuesto del 3%.

Vigencia y derogatorias: Impuesto sobre las Ventas - IVA

Teniendo en cuenta los esfuerzos en materia recaudatoria que se proponen en el presente proyecto de ley, y con el objeto de complementar dichas medidas, se incluye la eliminación de un beneficio fiscal que ya cumplió con su objetivo extra fiscal, el cual representa un gasto tributario por parte del Estado, y que incrementará el recaudo.

De ese modo, se propone eliminar la devolución de los dos puntos del Impuesto sobre las Ventas – IVA pagado en la adquisición de bienes o servicios gravados a la tarifa general y del 5% mediante tarjetas de crédito, débito, a través del servicio de banca móvil o a través de otro tipo de tarjetas o bonos autorizados establecida en el artículo 850-1 del Estatuto Tributario.

Al eliminar esta medida se busca principalmente acabar con las complejidades administrativas que este mecanismo de devolución ha generado para el Estado, en cabeza de la DIAN y para las entidades administradoras de tarjetas de crédito y débito y las entidades bancarias.

Trámite de reforma tributaria con rentas para PGN 2015

Mediante la reforma tributaria que se propone en este proyecto de ley el Gobierno Nacional busca financiar con el producto del recaudo de la vigencia 2015 los gastos en exceso contenidos en el proyecto de ley de presupuesto que se debate actualmente en el Congreso de la República. Este mecanismo, que ha sido utilizado en circunstancias precedentes, ha sido avalado por la Corte Constitucional en varios pronunciamientos.

Sentencia C-809/2001. MP. Clara Inés Vargas Hernández:

“4. Estudio y aprobación del proyecto en sesión conjunta de las comisiones económicas del Congreso. Juzga el actor que la aprobación en primer debate del proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 633 de 2000, por parte de las comisiones terceras y cuartas permanentes del Congreso constituye un vicio que afecta la validez constitucional de dicho ordenamiento jurídico, puesto que conforme a

la Ley 3ª de 1992, que distribuye las materias que son de competencia de cada una de las células legislativas, el conocimiento de la temática tributaria, sobre la cual versaba la iniciativa, está asignado a la comisión tercera a la que debió corresponderle exclusivamente el trámite del primer debate del citado proyecto. Para la Corte el cargo tampoco está llamado a prosperar, por las siguientes razones: [...]

Por ello, habiéndose aprobado para el presente período fiscal un presupuesto desequilibrado - determinación que es procedente conforme a lo dispuesto en la mencionada norma superior -, el Gobierno estaba en la obligación de someter a consideración del Congreso la creación de nuevas rentas para financiar el monto de gastos contemplado, como en efecto lo hizo a través de los proyectos de ley a que se ha hecho alusión, cuyo estudio le correspondía a las comisiones de asuntos económicos del Congreso, según lo ordenado en el artículo 347 de la Carta, en consonancia con lo preceptuado en el canon 346 ejusdem.

En conclusión, no era menester que la Ley 633 de 2000 fuera tramitada en primer debate y en forma exclusiva por las comisiones terceras permanentes, toda vez que la competencia de las comisiones cuartas permanentes constitucionales para conocer en primer debate de los proyectos de ley que concluyeron con la expedición de la Ley 633 de 2000, deriva directamente de la norma orgánica que les atribuye competencia para conocer de estas materias (Ley 3ª de 1992), de lo dispuesto en el artículo 41-5 del Reglamento del Congreso que habilita a las Mesas Directivas de las células legislativas para disponer la celebración de sesiones conjuntas cuando sea conveniente o necesaria su realización, y de lo prescrito en el artículo 347 Superior, que le confía a las comisiones de asuntos económicos del Congreso el conocimiento de los proyectos de ley sobre recursos adicionales.”

Sentencia C-400 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub:

“El proyecto se presentó a consideración del Congreso, en la Cámara de Representantes, como de reforma tributaria y había sido anunciado como un complemento de la ley de presupuesto, indispensable para que, en los términos del artículo 347 de la Constitución, se pueda terminar de financiar el presupuesto de gastos para el año 2001 con el señalamiento de nuevos ingresos. En ese contexto, el proyecto se estructuró dentro de un propósito más amplio, referido a la búsqueda de una solución de carácter estructural para el problema de desbalance de las finanzas públicas, que, en la actual coyuntura, contribuyera a la reactivación de la economía.”

“Como puede observarse, se trataba, claramente, de una adición a los contenidos temáticos del proyecto original, cuya materia, hasta ese momento, podía señalarse como la de reforma tributaria y en general, ajustes orientados a obtener el equilibrio presupuestal, y la que ahora se agregan unas normas orientadas a regular el manejo de unos recursos públicos en el campo de la vivienda de interés social y el desarrollo agropecuario.”

“Observa la Corte que tanto las normas sobre los FOVIS como la que tienen que ver con los fondos para el sector agropecuario, tienen por objeto la regulación de unos recursos de carácter público, orientados, en el primer caso a suplir unas evidentes necesidades en el campo de la inversión social y en el segundo, a promover un modelo de desarrollo agropecuario dentro del cual dichos recursos apoyan el crédito a proyectos productivos. Dentro de una concepción integral de la materia de la ley y de la situación que con la misma se pretende afrontar, encuentra la Corte que válidamente podía el Congreso ampliar con estos nuevos contenidos la materia inicial de la ley, de manera que ella ahora comprenda no sólo los aspectos estrictamente tributarios, sino también aquellos relacionados con los programas de vivienda de interés social y de apoyo a la producción agropecuaria, con clara incidencia en el

propósito de reactivación económica que, desde el principio caracterizó el proyecto de ley”.

Se tiene claro que la pérdida de recursos se debe compensar con mayores ingresos tributarios. Endeudamiento es una opción que no se considera. Las necesidades de extender la tarifa vigente en el año 2014 del GMF, la creación del Impuesto a la Riqueza y la creación de la sobretasa al impuesto sobre la renta para la equidad – CREE, permiten compensar las pérdidas en ingresos que le genera al Presupuesto de la Nación la reducción de la producción minero energética. Así se les ha planteado a las comisiones económicas y, en general, al Congreso de la República. Esto se resume en que es imprescindible encontrar la manera más sana de financiar el PGN de 2015, para garantizar la ejecución de las estrategias que consideramos fundamentales para el desarrollo económico y social del país.

En síntesis, la desfinanciación actual del Presupuesto obligaría al país a desmontar el gasto para la inversión rural, o reducir gastos en defensa y seguridad, o en general cualquier otro gasto público. Alguien podría proponer, como ha ocurrido en situaciones similares en años anteriores, reducir la inversión pública en \$12,5 billones con objeto de equilibrar el presupuesto. Dadas las actuales circunstancias del país y los montos de inversión que se requieren, reducir el gasto no es posible en la actualidad.

Las rentas que se generarán con ocasión de este proyecto de ley son necesarias para financiar los gastos previstos en el proyecto de presupuesto que hoy se debate en el Congreso. Rubros destinados a la primera infancia, al sector agropecuario, la educación, la salud y la seguridad son inaplazables. El país requiere atender las necesidades sociales de estos sectores para alcanzar mejores condiciones de vida para los ciudadanos y para seguir por la senda del desarrollo económico y social.

En razón de lo anterior, se somete a consideración del Honorable Congreso el siguiente proyecto de ley, con el fin de aprobar una reforma tributaria que permita financiar el PGN para la vigencia 2015 y generar ciertas rentas permanentes, así como modificar situaciones de política tributaria en los términos expuestos en esta motivación.

Honorables Congressistas:

El presente proyecto de Ley que se pone a consideración de esta Corporación es un proyecto fiscalmente responsable y macroeconómicamente consistente que da cumplimiento a la Regla Fiscal y permite garantizar la financiación del gasto presupuestal de la vigencia fiscal de 2015 de una manera que no afecta la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Por las razones expuestas, y en consonancia con lo dispuesto en el artículo 347 de la Constitución Política y el artículo 24 de la Ley 179 de 1994, el Gobierno Nacional presenta al Honorable Congreso de la República el proyecto de ley *POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ESTATUTO TRIBUTARIO, LA LEY 1607 DE 2012, SE CREAN MECANISMOS DE LUCHA CONTRA LA EVASIÓN, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”

En este proyecto de Ley se identifican los recursos que permitirán financiar en 2015 las apropiaciones presupuestales previstas en el proyecto de Presupuesto General de la Nación presentado a las Comisiones Económicas del Congreso.

Al someter esta iniciativa a la consideración de los miembros de las comisiones económicas queremos expresarle a los H. Congressistas que este proyecto de Ley se ha realizado con la máxima responsabilidad, buscando que contribuya efectivamente a la financiación de las apropiaciones previstas para mantener los niveles y contenidos de gasto previstos en la ley de presupuesto para 2015.

En este sentido, con este proyecto de ley se propone al Honorable Congreso de la República un cuerpo normativo que contiene normas de naturaleza tributaria y otras disposiciones, que permitan financiar, con cargo al recaudo proveniente de las nuevas normas tributarias el PGN de 2015.

De los Honorables Congressistas,

MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA
Ministro de Hacienda y Crédito Público