



Reforma tributaria territorial

DEBATE DE COYUNTURA LEGISLATIVA

OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

www.icpcolombia.org

En el marco de la alianza estratégica entre la revista *Poder*, Fedesarrollo y el Observatorio Legislativo del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, el pasado 4 de mayo se llevó a cabo el Debate de Coyuntura Legislativa sobre el proyecto de **reforma tributaria territorial** que se discute actualmente en el Congreso. En el debate participaron el ministro de Hacienda y Crédito Público, Oscar Iván Zuluaga; la senadora Cecilia López; el exministro de Hacienda, Juan Camilo Restrepo y el exalcalde de Bogotá, Jaime Castro. La moderación estuvo a cargo de Marcela Prieto Botero, directora ejecutiva del ICP; Guillermo Perry, exministro de Hacienda e investigador asociado de Fedesarrollo, y Silverio Gómez, director de la revista *Poder*.

El contenido de la reforma

El ministro de Hacienda y Crédito Público, **Oscar Iván Zuluaga**, explicó que la iniciativa de reformar los tributos de las entidades territoriales surgió en la Asamblea de Gobernadores de 2007, a raíz de la preocupación de los recién posesionados mandatarios sobre la capacidad financiera de los departamentos para atender sus obligaciones en tres áreas fundamentales como son salud (debido al incremento de los desembolsos que deben hacer los departamentos para cubrir el costo de la prestación de servicios médicos que no se encuentran cubiertos por los Planes Obligatorios de Salud (POS), autorizados por la Corte Constitucional a través

de tutelas), mantenimiento de vías secundarias y pago de cuotas partes en materia pensional que adeudan los departamentos a entidades como la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) y el Seguro Social.

Ante la necesidad de ampliar el recaudo de algunos tributos en los departamentos para atender estas necesidades, el gobierno analizó los posibles escenarios de la reforma tributaria y estudió junto con los mandatarios departamentales, la propuesta presentada por una comisión de expertos convocada por la Federación Nacional de Departamentos (FND). Este diagnóstico puso en evidencia la necesidad de un proyecto que estableciera un estatuto de ingresos para las entidades territoriales, en el que se plasmen todos los requisitos, procedimientos y sanciones asociados a los tributos departamentales. No obstante, el ministro afirmó que las condiciones de la actual coyuntura política y económica no son propicias para adelantar una reforma de tal magnitud en el Congreso de la República, razón por la cual el gobierno consideró que sería más efectivo presentar un proyecto relativamente sencillo, que incluya reformas puntuales que permitan mejorar el estado de las finanzas territoriales y garantizar de esta forma su aprobación en el legislativo.

Las disposiciones contenidas en el proyecto afectan fundamentalmente seis impuestos territoriales empezando por el impuesto que cobran los departamentos a los automotores, el cual se aumenta en 0,5% para cada uno de los





rangos de avalúo comercial de los vehículos, con el objetivo de corregir el descenso del recaudo provocado por la depreciación acelerada de los automotores. Como complemento de esta medida, el gobierno incluyó las motocicletas de menos de 125 cm³ entre los vehículos grabados por este impuesto, lo que en opinión del ministro constituye una medida de equidad debido al aumento exponencial del número de motos que circulan en el país –actualmente son cerca de 3 millones– y los efectos que ocasionan sobre la movilidad urbana. Sin embargo reconoció que es un tema de difícil tratamiento en el legislativo debido a la creciente importancia que han adquirido las motocicletas en la economía de las regiones.

En segundo lugar, la reforma modifica el impuesto al consumo de licor con el fin de simplificar la estructura tarifaria, conservando sólo dos categorías de acuerdo con el contenido de alcohol de los productos. Esta medida tiene como objetivo evitar la evasión por parte de algunos productores que reducen el contenido de alcohol en unos pocos grados para disminuir el pago del tributo. Así mismo, el ministro afirmó que se excluyó a la cerveza de la modificación a este impuesto debido a que una revisión llevada a cabo por el gobierno, encontró que Colombia tiene una de las más altas tributaciones de la cerveza en América Latina y además, recordó que en 2006 se estableció un impuesto a la cerveza de 3% del Impuesto al Valor Agregado (IVA), motivo por el cual no era conveniente poner una carga adicional a este producto.

Una de las modificaciones de mayor trascendencia según el ministro, tiene que ver con el establecimiento de un mecanismo de transición para la unificación de la tarifa al consumo de cigarrillo en un período de cinco años, lo que permitiría incrementar notablemente el recaudo por este concepto. Esta medida permitiría corregir el desfase generado por la reforma aprobada por el Congreso en 2006 que, como consecuencia de la presión de las tabacaleras, terminó por definir un impuesto con una base gravable prácticamente inmóvil –el precio de venta al público– que creó una distorsión en el mercado al incentivar la reducción del precio de las cajetillas para disminuir la tributación. Para evitar una situación similar en esta reforma, el ministro aseguró que

la propuesta actual fue acordaba con los departamentos y las empresas productoras e importadoras de cigarrillos, garantizando su aprobación en el legislativo.

En cuarto lugar, para enfrentar el problema del pasivo pensional de los departamentos –que actualmente fluctúa entre \$1,6 y \$2,2 billones–, y que se encuentra asociado a la ausencia de recursos para cubrir las cuotas partes pensionales que les corresponden, el proyecto modifica la destinación de los recursos que por concepto del impuesto de registro entran al Fondo de Pensiones Territoriales (Fonpet). Actualmente, estos recursos que corresponden al 20% del total del recaudo del impuesto de registro, pueden destinarse únicamente al pago de bonos pensionales o cuotas partes de bonos pensiones, sin embargo, con la reforma los recursos podrán utilizarse también para el pago de cuotas partes pensionales, lo que permitiría equilibrar las cuentas de los departamentos y liberar recursos que serían utilizados en otras áreas.

“Estas modificaciones permitirán recaudar al menos \$400 mil millones adicionales a partir de 2010, lo que implica un incremento del 10% en los ingresos tributarios de los departamentos”.

El proyecto de reforma incluye también modificaciones a los impuestos municipales de industria y comercio y alumbrado público. Con respecto al primero, el ministro afirmó que se incluyeron medidas para facilitar el recaudo del tributo, como su unificación con el impuesto de avisos y tableros, la autorización para el cobro y

liquidación bimensual, y la precisión de aspectos relacionados con las bases gravables para el sistema financiero y los patrimonios autónomos. En cuanto al segundo, el ministro recordó que existen múltiples indefiniciones en torno al tributo que pueden cobrar los municipios para cubrir los costos de la prestación del servicio de alumbrado público, las cuales llevaron al Consejo de Estado a emitir un fallo al respecto que podría ocasionar que más de 300 municipios, que actualmente cobran este impuesto, pierdan su fuente de financiamiento. Ante esta problemática, el proyecto de ley establece las bases para el cobro de una tasa de alumbrado público, cuyo valor será determinado con base en el costo de la prestación del servicio y que será cobrado a los propietarios o tenedores de predios en la respectiva jurisdicción.

Estas modificaciones permitirían recaudar al menos \$400 mil millones adicionales a partir de 2010, lo que implica un incremento del 10% en los ingresos tributarios de los departamentos. Adicionalmente, el ministro aseguró que el gobierno adelanta esfuerzos adicionales para fortalecer las finanzas territoriales, en particular de los departamentos, mediante las transferencias desde el gobierno central, la desacumulación de regalías indirectas y el saneamiento de deudas de los departamentos anteriores al año 2003. En conjunto, estas medidas han implicado un incremento entre 2003 y 2007 de 31% de los ingresos tributarios reales de los departamentos y de 50,8% para los municipios.

Las propuestas de la FND

El exministro de hacienda e investigador asociado de Fedesarrollo **Guillermo Perry**, señaló que en la actualidad los departamentos no cuentan con recursos suficientes para asumir de forma efectiva sus competencias constitucionales y legales en materia de salud, educación, vías secundarias, agua y medio ambiente debido, por una parte, al incremento sostenido del gasto público en salud originado en la ampliación de los servicios del POS mediante sentencias judiciales, y por otro, a la carencia de fuentes sólidas de ingresos tributarios. Reconociendo este problema, la FND solicitó a un equipo técnico –compuesto por Guillermo Perry, Luis Bernardo Flórez, Jaime Vásquez y Luis Hernando Barreto– un diagnóstico de la situación de los entes departamentales con respecto a sus competencias e ingresos, así como una serie de propuestas para mejorarl.

De esta forma, Perry analizó el impacto de las disposiciones del proyecto de reforma tributaria sobre el estado de las finanzas departamentales, comparándolas con las propuestas presentadas por la FND. En primer lugar, si bien se mostró de acuerdo con la mayoría de las modificaciones incluidas en el proyecto del gobierno, sugirió que en el caso del impuesto sobre automotores y al consumo de licores, éste podría complementarse con dos de las recomendaciones de la comisión consistentes en imponer una tasa ambiental adicional para los vehículos automotores que reconozca su impacto negativo sobre el medio ambiente y por otro, unificar la tarifa que se cobra a las bebidas alcohólicas, incluyendo a la cerveza, complementándola con un impuesto *ad valorem* que permita tomar en consideración el precio del producto para establecer el monto del tributo.

Por otra parte, sugirió al menos cuatro ajustes que deberían considerarse durante el trámite del proyecto en el legislativo. En primer lugar, recomendó modificar la sobretasa que se cobra a la gasolina y al Aceite Combustible Para Motor (ACPM), para que se convierta en un tributo específico indexado a la inflación, lo que implicaría cortar la dependencia de las fluctuaciones de los precios y asegurar un flujo de ingresos más constantes para las entidades territoriales. De igual forma, planteó la necesidad de acortar la diferencia entre las sobretasas de la gasolina y el ACPM, y sugirió al gobierno nacional ceder a los departamentos el porcentaje del recaudo por la sobretasa de ACPM que le corresponde (50%), para fortalecer las finanzas departamentales.

Retomó también la propuesta de la comisión en lo referente al cobro de impuestos a bebidas no alcohólicas, como gaseosas y afines, que tienen efectos negativos sobre la salud y por tanto deberían contribuir con recursos adicionales para la salud. De igual forma, Perry llamó la atención sobre el desorden e inefficiencia que

se ha generado en torno al cobro de las multas de tránsito en los municipios por conflictos en la determinación de la jurisdicción, por lo que sugirió trasladar esta competencia a los departamentos, con lo que si bien no se aumentaría el recaudo, el cobro se haría de manera más eficiente. Además, aseguró que es necesario actualizar y simplificar los procedimientos tributarios y sanciones de los departamentos, ya que actualmente estos se rigen por normas nacionales cuyos impuestos requieren procedimientos más complejos, lo que dificulta su administración.

A pesar de la ausencia de estas disposiciones, Perry afirmó que el proyecto constituye un avance en el fortalecimiento de los ingresos tributarios

departamentales, pero dada la complejidad del trámite de una reforma legal, podría constituir una oportunidad perdida para introducir reformas de fondo al régimen tributario territorial. En

cuanto a la conveniencia del proyecto, destacó que la coyuntura económica actual es oportuna para introducir estas reformas debido a que por un lado, en momentos de crisis económica las autoridades y los ciudadanos son más favorables a los cambios y por otro, gracias al superávit fiscal logrado por las entidades territoriales, buena parte del plan anticíclico del país se encuentra ligado

a la ejecución de proyectos departamentales, lo que hace indispensable garantizar en el tiempo, el flujo de recursos mediante la creación de bases de ingresos confiables y suficientes.

Implicaciones y retos del proyecto de ley

Por su parte, el exministro de Hacienda **Juan Camilo Restrepo**, reconoció que el proyecto de reforma tributaria es adecuado desde el punto de vista técnico pero carece de profundidad para abordar los temas estructurales de la tributación territorial que, en su opinión, resulta anacrónica y anticuada. En este sentido, coincidió con Guillermo Perry en que ésta podría ser una oportunidad perdida para adelantar reformas de fondo en materia presupuestal, debido a las restricciones derivadas de la álgida coyuntura política y la "politización" de la agenda legislativa que obstaculiza la discusión de proyectos con una alta complejidad técnica en el Congreso.

Con respecto al contenido de la reforma, Restrepo señaló que el aumento de 0,5% en las tarifas del impuesto a los automotores y la inclusión de las motocicletas en el cobro del tributo, no van a provocar un incremento significativo de los recursos departamentales que permita satisfacer las necesidades de mantenimiento de la red de vías secundarias, las cuales están a cargo de los departamentos y constituyen el 42% de la red vial del país. Para atender estos requerimientos, sugirió al gobierno nacional adoptar la propuesta de la FND de ceder a los departamentos el

50% de la sobretasa al ACPM, que actualmente se recauda a favor de la nación, la cual podría darle a los departamentos cerca de \$1.5 billones

adicionales para el mantenimiento de las vías en un período de tres años. Esta disposición, en su opinión, sería conveniente en la medida en que el gobierno nacional es el que obtiene actualmente mayores beneficios de la tributación de los combustibles y las empresas explotadoras de petróleo, mientras que los departamentos y municipios deben enfrentar los efectos nocivos que tienen estos

productos y su explotación en el medio ambiente y el deterioro de las carreteras.

De otra parte, Restrepo aseguró que contrario a lo que han expresado algunos analistas, las reformas introducidas en el proyecto no tendrían un efecto negativo sobre la economía, pues el grueso de su impacto se daría gradualmente a partir de 2010. Esto no implicaría una desaceleración de las economías regionales, ni obstaculizaría el plan de reactivación económica del gobierno nacional. Sin embargo indicó que existe un peligro inminente para la ejecución del plan económico anticíclico del país, debido a que gran parte de éste se centra en la inversión que hagan los entes territoriales pero en un escenario de reelección, la Ley de Garantías restringiría la contratación directa del Estado durante los cuatro meses anteriores a los comicios electorales, lo que ocasionaría una parálisis en la gestión de los municipios y departamentos en el primer semestre de 2010.



Las falencias de la reforma

La senadora y precandidata presidencial del Partido Liberal **Cecilia López**, se refirió fundamentalmente a cuatro temas relacionados con el proyecto de ley como son la financiación de la salud por parte de los departamentos, el cobro del impuesto de automotores a las motocicletas, la exclusión de la cerveza del pago del impuesto al consumo de licores y el impacto de las reformas.

En primer lugar, afirmó que el proyecto no contribuirá a solucionar el problema de la financiación del sistema de salud en Colombia –que es uno de los tres objetivos primordiales planteados por el gobierno–, pues éste responde a problemáticas estructurales que van más allá del tema tributario y del ámbito de acción de los departamentos. En este sentido, señaló que el principal obstáculo para la sostenibilidad del sistema radica en el crecimiento exponencial del régimen subsidiado frente al contributivo, ocasionado por políticas nacionales de corte populista que han incrementado en exceso el número de cupos del Sisben –que actualmente alcanzan 29 millones– y encarecido el trabajo formal, fomentando la informalidad laboral. Por esta razón, explicó que los ingresos tributarios adicionales contemplados en el proyecto no garantizarán el equilibrio del sistema de salud, lo que podría generar grandes estragos en los

presupuestos departamentales, en particular en un escenario de recesión económica.

Otro de los temas que la senadora reconoció como fundamentales fue la aplicación del impuesto de los automotores a las motocicletas, debido a las repercusiones económicas y sociales que podría tener en la población de bajos ingresos, que es la principal propietaria de estos vehículos. En esta medida, aseguró

que la importancia que han adquirido las motos en el ámbito regional hace necesaria una regulación más clara que impida la proliferación de las mafias que han comenzado a formarse alrededor del negocio de la venta y financiación de estos vehículos. Sin embargo, consideró necesario un análisis más profundo sobre el impacto del nuevo impuesto en términos de equidad, ya que podría resultar regresivo debido a que gravaría a la población más pobre del país.

Sobre la exclusión de la cerveza de la reforma al impuesto por consumo de licores, la senadora dijo que existe un tratamiento preferencial hacia

la industria cervecera, basada en su capacidad de negociación y lobby ante el Congreso y el gobierno nacional, que le ha significado privilegios tributarios excesivos mediante la firma de contratos de estabilidad jurídica, el aprovechamiento de zonas francas y la exención de impuestos adicionales, lo que no tienen ningún sustento desde el punto de vista económico y que, en su opinión, constituye una degeneración de la política de confianza inversionista del gobierno.

“Esta reforma tendrá un efecto neutro debido a que el incremento del recaudo no será inmediato y no se contemplan medidas dirigidas a remover los obstáculos para la ejecución del gasto de los entes territoriales”.

Para concluir, López advirtió que esta reforma tendría un efecto neutro debido a que el incremento del recaudo no será inmediato y no se contemplan medidas dirigidas a remover los obstáculos para la ejecución del gasto de los entes territoriales, que es el

objetivo del aumento de los ingresos tributarios. Así mismo, propuso considerar alternativas no tributarias para adelantar proyectos de inversión que contribuyan a la reactivación económica, como la suscripción de acuerdos con los fondos privados de pensiones para la financiación de grandes obras de infraestructura, como ha sucedido en Chile con resultados exitosos.

La reforma tributaria y la descentralización

Finalmente, el exalcalde de Bogotá **Jaime Castro**, anotó que un debate de fondo sobre estas reformas no sólo debe centrarse en el régimen tributario territorial, sino que debe además contemplar una perspectiva más amplia el estado del proceso de descentralización que comenzó con la Constitución de 1991 y que se encuentra en crisis por cuenta de la creciente corrupción administrativa y la formación de mafias que han cooptado el poder político regional y local para satisfacer intereses privados. Esta situación, según Castro, se ha producido como consecuencia de una clara orientación política del gobierno nacional en contra de la descentralización que se ha hecho patente, por un lado en la concentración de los ingresos fiscales en el nivel central –en una proporción de 80%, frente a 20% de los entes territoriales–, y por otro, en el manejo fiscalista que se

le ha dado al tema, al transferir la competencia de dirigir los procesos de descentralización del Ministerio del Interior al Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación.

En este escenario, Castro afirmó que la reforma propuesta por el gobierno sólo contribuiría a incrementar los recursos que se pierden cada año en los departamentos y municipios a causa de la corrupción. “La reforma propuesta por el gobierno sólo contribuiría a incrementar los recursos que se pierden cada año en los departamentos y municipios a causa de la corrupción”.

licoreras departamentales y los monopolios de los juegos de suerte y azar, que se han convertido en un nicho para la captación de rentas públicas en los departamentos y que podrían generar mayores beneficios siendo operadas por empresas

privadas. También propuso como alternativa para la generación de ingresos la cesión de las empresas electrificadoras a los departamentos, de forma que estos controlaran su operación a través de asociaciones público-privadas, las cuales se traducirían en una mejor prestación del servicio y un mayor flujo de recursos para los departamentos.

