

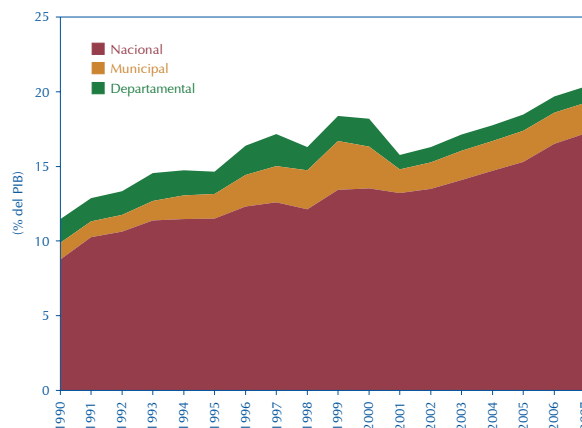
LA REFORMA TRIBUTARIA TERRITORIAL: NO ESTÁN TODOS LOS QUE SON

El Gobierno acaba de presentar la muy anunciada reforma tributaria territorial. El Proyecto propone modificaciones a tres impuestos departamentales (a los vehículos, al consumo de licores y a los cigarrillos) y a dos municipales (Industria y Comercio y una nueva Tasa de Alumbrado Público). Incluye además modificaciones al Fondo Pensional Territorial y algunas disposiciones generales orientadas a clarificar los sujetos pasivos y el uso de sistemas de facturación. El Proyecto ha suscitado discusión sobre sus objetivos, el alcance de las modificaciones propuestas y su oportunidad.

En cuanto a los primeros, la Exposición de Motivos indica que se trata de fortalecer las finanzas territoriales y modernizar los impuestos departamentales y municipales. El Gráfico 1 muestra la evolución de los recaudos de impuestos nacionales y territoriales como proporción del PIB. Se observa que los recaudos municipales han crecido en forma significativa mientras éste no es el caso de los departamentales. Habida cuenta de que los principales rubros de ingresos departamentales tienen destinación específica a educación y salud (las participaciones de ingresos nacionales y algunos de los principales impuestos cedidos) o benefician a unos pocos en forma muy desigual (las regalías), la reciente Misión para el Fortalecimiento de los Departamentos¹ recomendó una reforma integral que

dotara a éstos antes de recursos adecuados para cumplir con sus tareas constitucionales y legales, en particular en lo que se refiere a la construcción y mantenimiento de vías secundarias y terciarias, las funciones de protección ambiental y las contribuciones al régimen subsidiado de salud, para las cuales los recursos actuales resultan insuficientes.

Gráfico 1
RECAUDOS COMO PORCENTAJE DEL PIB
(1990-2007)



Fuente: DNP, Ministerio de Hacienda.

El Cuadro 1 compara las propuestas de la Misión y el contenido del proyecto gubernamental con las normas vigentes en cuanto a impuestos departamentales y el Cuadro 2 compara estimativos de aumentos de recaudo.

¹ Hernández-Gamarra, A. y Perry, G, Misión para el Fortalecimiento de los Departamentos, Informe Final, Federación Nacional de Departamentos, Bogotá, diciembre 2008.

Cuadro 1 PROPUESTAS DE LA MISIÓN Y CONTENIDO DEL PROYECTO

Proyecto de ley			Propuestas de la Misión		
Impuestos automotores			Tipo de vehículo	Escala	Tarifa (%) entre
Tarifas, incluidas las motocicletas de cualquier cilindraje:			Vehículos particulares y motocicletas, motonetas y afines	De 0 a 33 millones de pesos	1,5-2,0
Hasta \$36.000.000	Dos por ciento (2%)			Más de 33 millones hasta 74 millones de pesos	2,5-3,0
De \$36.000.000 a \$81.000.000	Tres por ciento (3%)			Más de 74 millones de pesos	3,5-4,0
Más de \$81.000.000	Cuatro por ciento (4%)			Vehículos de transporte público	0,5-1,0
			Tarifa por cilindraje. Se implementa junto con la tarifa ad valorem una tarifa ambiental de cuarenta pesos por centímetro cúbico de cilindraje del vehículo automotor.		
Impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares			Alternativa 1:		
Contenido alcoholimétrico ≤ 35 grados \$249,00 por cada grado			1 Contenido alcoholimétrico ≤ 35 grados \$250,00 por cada grado		
Contenido alcoholimétrico > 35 grados \$375,00 por cada grado			2 Contenido alcoholimétrico > 35 grados \$357,00 por cada grado		
			Alternativa 2: (recomendada): tarifa única de \$250 por grado de alcohol más un impuesto del 20% para licores cuyo precio se encuentre entre \$25.000 y \$75.000 y del 30% sobre el valor que exceda a \$75.000.		
			Se propuso además unificar las bases del impuesto ad valorem al consumo de cerveza con el impuesto específico a los licores		
Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado					
Año	Cajetilla ≤ \$2000	Cajetilla > \$2000	Año	Cajetilla ≤ \$2000	Cajetilla > \$2000
2009	\$454	\$950	2009	\$700	\$843
2010	\$535	\$1.03	2010	\$843	\$843
2011	\$614	\$1.03	2011	\$876	\$876
2012	\$695	\$950	2012	\$911	\$911
2013	\$774	\$950	2013	\$948	\$948
2014	\$864	\$950	2014	\$986	\$986
2015	\$950	\$950	2015	\$1,025	\$1,025
La tarifa aplicable a partir del año 2016, será la tarifa unificada incrementada anualmente en la meta de inflación publicada por el Banco de la República.					

Como puede observarse, el Proyecto de ley presentado por el Gobierno no incluyó las propuestas de la Misión sobre impuestos a bebidas no alcohólicas y sobretasa a la gasolina y el ACPM. Con respecto a esta última la Misión recomendó equipararlas (no hay argumentos económicos ni ambientales a favor de una menor tasa al ACPM) y convertirlas en un impuesto específico -no ad valorem- con el objeto de suavizar las variaciones de ingresos para los

entes territoriales y de los precios para el consumidor. Además, sugirió que la totalidad de los recaudos de la sobretasa al ACPM vaya a los Departamentos. En los demás casos, las propuestas del gobierno son algo menos ambiciosas que las de la Misión. En consecuencia, el proyecto podría aumentar los recaudos departamentales en cerca de 7%, en comparación con un 33% a 48% que habrían producido las de la Misión.

Cuadro 2
RECAUDOS ADICIONALES ANUALES PRECIOS DE 2008
(millones de pesos)

Opciones	Máximo recaudo comisión	Mínimo recaudo comisión	Proyecto de Ley
1. Unificación cervezas- licores/ Aumento de la tarifa de licores	807.183	741.466	55.841
2. Sobretasa ACPM	970.832	446.304	-
3. Gaseosas, jugos y agua	402.300	301.725	-
4. Unificación cigarrillos/ Cambio en tarifas	353.192	270.376	193.374 *
5. Cilindraje de vehículos/ Aumento en tarifas	391.848	261.232	174.244
Total	2.925.355	2,021.103	423.459
Crecimiento de Tributos	48,10%	33,20%	6,96%

* Ingresos adicionales con las tarifas de 2015.

Otras diferencias en el contenido son las siguientes. En cuanto al impuesto a los cigarrillos, el proyecto del Gobierno recogió la propuesta de la Misión de unificar las tarifas, escogiendo un período de transición más largo y una tarifa final más alta. En lo que hace al impuesto sobre vehículos automotores, las tarifas ad valorem propuestas son muy parecidas a las sugeridas por la Misión, pero no se incluye la Tasa Ambiental Adicional (de cuarenta pesos por centímetro cúbico de cilindraje) que propuso la Misión teniendo en cuenta los efectos ambientales adversos que causa el tráfico automotor.

En cuanto al Impuesto al Consumo de Bebidas Alcohólicas, la Misión había recomendado unificar la tarifa por grado alcoholimétrico (incluida la cerveza) en \$250 y cobrar un impuesto adicional del 20% ad valorem para los de valor superior a \$25.000. Como alternativa, sugirió mantener 2 tarifas por grado alcoholimétrico en forma similar a la propuesta del Gobierno, excepto que esta última excluye a la cerveza. Es difícil entender porqué se mantiene un tratamiento preferencial para la cerveza (el impuesto actual resulta menor al equivalente por grado alcoholimétrico propuesto para las demás bebidas alcohólicas). Pareciera que la enorme capacidad de lobby que ha tenido la industria cervecera se mantiene intacta después del cambio de propiedad de la principal empresa productora. Una propuesta quizás más adecuada que la del impuesto ad valorem adicional sugerido por la Misión sería la de no exceptuar las bebidas alcohólicas del IVA del 16%. Al exceptuarlas, se mantiene una desventaja

para la industria nacional, que no puede descontar el IVA pagado sobre sus insumos.

Otra diferencia importante con el proyecto de la Misión es que este último forma parte de un proyecto integrado de Código Tributario Territorial orientado a simplificar trámites y adecuarlos a medios electrónicos, con el objeto de beneficiar tanto a los contribuyentes como a los administradores. Las normas procedimentales para estos impuestos han venido reproduciendo las muy complejas de los impuestos nacionales, lo que no se justifica dado que los impuestos departamentales son de suyo mucho más simples y cubren a un número limitado de contribuyentes.

En lo que hace a los Impuestos Municipales, el proyecto de Gobierno hace bien en recoger dos iniciativas de la Secretaria de Hacienda del Distrito Capital: la creación de una Tasa de Alumbrado Público y la unificación de los impuestos de Industria y Comercio y de Avisos y Tableros, acompañada por una elevación modesta del rango de tarifas, la autorización para el uso de sistemas de presunción de ingresos y clarificaciones sobre la territorialidad del recaudo (qué municipio recibe qué parte).

Se ha objetado la elevación de los impuestos territoriales en un contexto de recesión económica. De hecho, los Departamentos y Municipios tienen hoy mayor capacidad de hacer programas anticíclicos de gasto -incurriendo en déficits moderados y usando reservas y algo de endeudamiento adicional- gracias a que en años pasados

produjeron superávits, a diferencia de lo que ocurrió con la Nación². Por ello, el DNP ha sugerido que el “plan anticíclico” del Gobierno incluya los planes de aguas departamentales, la construcción y mantenimiento de vías secundarias y terciarias y la ejecución de macro planes de vivienda social. Sin embargo, estos programas constituyen prioridades de largo plazo que no deberían reducirse una vez se supere la recesión y que requieren de recursos adicionales para su sostenibilidad futura. Por eso resulta razonable abordar a un tiempo la ejecución de

estos programas y una reforma a las finanzas territoriales que garantice su sostenibilidad a largo plazo. En atención al ciclo, recomendaríamos que el aumento de tasas se haga en forma gradual, como ya está contemplado en algunas de las normas.

En síntesis, el proyecto es importante y no es inoportuno. Es una lástima, sin embargo, que el Gobierno haya decidido acoger apenas parcialmente las propuestas de la Misión de Fortalecimiento de los Departamentos.

² Este resultado se debió en su mayor parte a las normas más estrictas sobre endeudamiento y gasto que pesan sobre los entes territoriales, gracias a las leyes de 1997 y 617 de 1999.