



OBSERVATORIO  
LEGISLATIVO

**Instituto de Ciencia Política**  
Hernán Echavarría Olózaga

Con el apoyo de la fundación  
**Konrad Adenauer Stiftung**

**EM**  
La Suma de Todos  
CONSEJERÍA DE FINANZAS  
**Comunidad de Madrid**



# Reforma tributaria territorial

CONTEXTO

## 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.

## HOJA DE VIDA DEL PROYECTO

- ⇒ **Nombre:** "por medio del cual se establecen modificaciones a algunos tributos del orden territorial".
- ⇒ **Número del proyecto de ley:** 302 de 2009 Cámara.
- ⇒ **Autor:** Oscar Iván Zuluaga, ministro de Hacienda y Crédito Público.
- ⇒ **Ponentes:** por definir.
- ⇒ **Gaceta del Congreso:** 191 de 2009.
- ⇒ **Estado actual:** pendiente de primer debate.

[www.icpcolombia.org](http://www.icpcolombia.org)

La reforma tributaria ha ocupado un lugar preponderante en la agenda gubernamental durante las últimas décadas, constituyéndose en pieza clave de los debates acerca del estado de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica del país. No obstante, las múltiples reformas adelantadas no han conseguido eliminar por completo las distorsiones del régimen tributario, que hoy por hoy se configuran en obstáculos para el incremento de la competitividad y la equidad en Colombia. Una de las falencias fundamentales del régimen tributario colombiano es la ausencia de una adecuada estructura impositiva en el nivel territorial, lo que ocasiona un detrimento de la descentralización fiscal y afecta el ejercicio de las funciones de departamentos, distritos y municipios.

En el ámbito territorial los principales inconvenientes están asociados, en lo sustantivo, a la deficiencia en la definición de los impuestos, su **base gravable** y **hechos generadores**, y en lo procedimental, a la ausencia de un régimen marco de procedimiento tributario que determine de forma clara y precisa mecanismos para la liquidación, recaudo y control de los tributos. Estas dificultades han incentivado el surgimiento de propuestas desde diferentes sectores que apuntan a mejorar el régimen tributario territorial, con el objetivo de fortalecer los ingresos propios de los municipios y departamentos y, por esta vía, ampliar su autonomía y eficiencia.

Una de las propuestas más importantes al respecto fue elaborada por la Comisión para el Fortalecimiento de los Departamentos, conformada por la Federación Nacional de Departamentos, que elaboró una serie de recomendaciones tendientes al perfeccionamiento integral del régimen tributario departamental, mediante la adecuación de las competencias asignadas a estas entidades; la creación de un código tributario departamental que permitiera simplificar la estructura tributaria, haciendo sostenible el sistema y dándole

legitimidad frente a los ciudadanos; la reforma de los impuestos a cargo de los departamentos (cuadro 1), y otras disposiciones para la administración de las regalías y la adecuación de los monopolios rentísticos.

Reconociendo la necesidad de introducir estas reformas de orden territorial, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público radicó en el Congreso de la República un proyecto de ley que busca modificar algunos impuestos departamentales y municipales, con el objetivo de mejorar el recaudo de los tributos a su cargo e incrementar los recursos de las entidades territoriales. Para ello, se reforman las **tarifas** de los impuestos sobre vehículos automotores y consumo de licores y cigarrillo; se define la destinación de un porcentaje del impuesto de registro al Fondo Nacional de Pensiones de Entidades Territoriales (Fonpet); se precisan algunos aspectos problemáticos del impuesto de industria y comercio, y se crea la tasa de alumbrado público para los municipios.

A pesar de la importancia de estas medidas, surgen dos cuestionamientos en torno al proyecto de reforma: en primer lugar se deja de lado el tratamiento de aspectos fundamentales en materia de procedimientos para el manejo de los tributos subnacionales y de fortalecimiento de la estructura tributaria departamental y municipal. Y en segundo lugar, el proyecto se presenta en una coyuntura política y económica en la que el incremento de los recursos de departamentos y municipios podría generar adhesiones o apoyos con miras a las elecciones de 2010, lo que genera suspicacias acerca de los réditos políticos que podrían derivarse de la aprobación de esta propuesta.

● Cuadro 1. Estructura tributaria departamental

Movilidad y contaminación ambiental	Vehículos, gasolina motor y ACPM, derechos de tránsito y transporte.
Consumos con efectos nocivos en la salud y el medio ambiente	Tabaco, cigarrillos, cervezas, sifones, refajos y mezclas, licores vinos y aperitivos.
Relacionados con la tierra	Valorización y registro.
Arbitrios fiscales	Estampillas departamentales y degüello de ganado.
Monopolios rentísticos	Licores y loterías.

Fuente: Federación Nacional de Departamentos. "Informe final de la Comisión para el fortalecimiento de los departamentos". Bogotá, noviembre de 2008. Pág. 17.

# Los grandes temas del proyecto

## OBJETIVO

Precisar normas y criterios sobre aspectos sustantivos y procedimentales de algunos impuestos territoriales, con el fin de incrementar la eficiencia del recaudo y reducir los niveles de elusión y evasión en el sistema tributario territorial.



## IMPUESTOS DEPARTAMENTALES

### 1 IMPUESTOS SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES

- El proyecto de ley modifica el impuesto que cobran anualmente las entidades territoriales –departamentos, distritos y municipios– a los propietarios o poseedores de vehículos automotores, incrementando las tarifas con base en las cuales se calcula el valor del tributo. De esta forma, para cada uno de los rangos de avalúo de vehículos se aumenta la tarifa del impuesto en 0,5%, de manera que para vehículos con un valor comercial igual o inferior a \$36 millones, se pagaría una tarifa del 2%; por los que se encuentren en un rango entre \$36 millones y \$81 millones, se pagaría una tarifa del 3%, y para los que superen este valor, la tarifa sería del 4%.
- Este incremento busca compensar a las entidades territoriales por la reducción que ha sufrido el recaudo de este impuesto, ocasionado por la disminución del valor comercial de los vehículos nuevos y la depreciación de los vehículos usados, que determina el desplazamiento hacia rangos tarifarios de menor valor. Con la nueva estructura tarifaria las entidades territoriales percibirían un incremento del 21% sobre el total del recaudo de este tributo, como muestra el cuadro 2.
- Adicionalmente, la inclusión de todas las motocicletas entre los vehículos gravados por este impuesto, que actualmente cubre únicamente a motos con un cilindraje inferior a 125 centímetros cúbicos, generaría un incremento adicional en el recaudo, debido al crecimiento que ha experimentado el parque de motocicletas en el país durante los últimos años.

### 2 IMPUESTOS AL CONSUMO DE LICORES

- Otra de las reformas propuestas en el proyecto es la simplificación de las tarifas del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares –excluida la cerveza–, a cargo de los departamentos. Para ello se reduce el número de rangos de contenido de alcohol para los licores y se modifican las tarifas correspondientes a cada uno de ellos, de forma que los productos que contengan hasta 35 grados de contenido alcohólico, deberían pagar una tarifa de \$249 por cada grado, y los que contengan más de esta medida, pagarían \$375 por cada grado.
- Si bien con esta modificación no se incrementa sustancialmente el pago que deben efectuar los contribuyentes, mediante la simplificación de la estructura tarifaria, las administraciones departamentales tendrían mayor control sobre el recaudo del impuesto y se reducirían los incentivos de los productores para alterar la composición de las bebidas para disminuir el costo de la contribución. Las estimaciones del efecto de esta medida sobre el recaudo se muestran en el cuadro 3.

Cuadro 3. Efecto de la modificación de las tarifas a los licores en el recaudo

Producto gravado	Recaudo actual (1)	Tarifas \$	Recaudo propuesta	Recaudo adicional	%
Totales	1.276.485	----	1.322.044	45.558	3,6%
Nacionales	1.185.445	----	1.215.484	30.039	2,53%
Vinos hasta 10°	10.866	249	32.994	22.129	203,7%
Vinos, aperitivos, cremas etc.: hasta 15°	12.395	249	20.305	7.910	63,8%
Aguardiente, aperitivos y otros: >15° hasta 35°	454.864	249	454.864	0	0,0%
Licores, ron, brandy y otros: > 35°	707.321	375	707.321	0	0,0%
Extranjeros	1.185.445	----	1.215.484	30.039	2,53%
Vinos arg-chilenos: 2,5° - 15°	17.222	249	28.212	10.990	63,8%
Vinos terceros países: 2,5° - 15°	7.098	249	11.627	4.529	63,8%
Bebidas: > 15° - 35°	10.583	249	10.583	0	0,0%
Whisky >35°	42.714	375	42.714	0	0,0%
Vodka, ron, etc. : >35°	11.401	375	11.401	0	0,0%
Licores varios extranjeros: >35°	2.022	375	2.022	0	0,0%

Fuente: Exposición de motivos. Proyecto de ley 302 de 2009 Cámara. Gaceta 191 de 2009.

Cuadro 2. Efecto del aumento de las tarifas a los vehículos automotores en el recaudo

Incremento de tarifas	Recaudo 2009	Recaudo adicional por aumento de tarifas	Total Recaudo	Incremento %
Tarifa de 1,5% pasa a 2%	159.839	53.280	213.119	33%
Tarifa de 2,5% pasa a 3%	366.592	73.318	439.911	20%
Tarifa de 3,5% pasa a 4%	205.292	29.327	234.619	14%
TOTAL	731.723	155.926	887.649	21%

Fuente: Exposición de motivos. Proyecto de ley 302 de 2009 Cámara. Gaceta 191 de 2009.



### 3 IMPUESTOS AL CONSUMO DE CIGARRILLO

Una de las medidas con las que se espera aumentar significativamente los ingresos tributarios de los departamentos, es la unificación gradual de las tarifas del impuesto al consumo de cigarrillo y tabaco elaborado. En la normativa actual el impuesto se calcula con base en tarifas diferenciadas según el valor comercial de las cajetillas de cigarrillos, el cual es certificado semestralmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Así, las cajetillas de veinte cigarrillos cuyo valor es de \$2.000 o menos (categoría uno), pagan \$454 de impuesto, mientras que las que superan este valor (categoría dos), tributan \$908,54 por cada cajetilla.

- La propuesta contenida en el proyecto, por un lado, incrementa la tarifa cobrada a la categoría dos a \$950, y por otro, establece una fórmula de transición para la unificación de las tarifas de este impuesto en los próximos cinco años, como se muestra en el cuadro 4.
- Una vez unificado el esquema tarifario para el cobro de este impuesto, el incremento anual de la tarifa se hará con base en la meta de inflación que publique el Banco de la República. Con estas reformas se espera lograr un aumento significativo de los recursos recaudados por los departamentos (cuadro 5), compensando así la reducción del consumo de los productos derivados del tabaco ocasionada por las políticas públicas contra el consumo.

Cuadro 4. Transición para la unificación tarifaria impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado



Año	Tarifa 1	Tarifa 2
2010	\$535	\$1.025
2011	\$614	\$1.025
2012	\$695	\$950
2013	\$774	\$950
2014	\$864	\$950
2015	\$950	\$950

Cuadro 5. Proyección del recaudo del impuesto al consumo de tabaco 2009-2015

	2009- sem1	2009- sem2	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Hasta \$2000	184,190	184,097	433,885	497,954	563,645	627,714	700,704	770,450	3.962,639
Mayores de \$2000	39,518	41,325	89,175	89,175	82,650	82,650	82,650	82,650	589,793
Total recaudo	223,709	225,422	523,060	587,129	646,295	710,364	783,354	853,100	4.552,433



Fuente: Exposición de motivos. Proyecto de ley 302 de 2009 Cámara. Gaceta 191 de 2009.

### 4 IMPUESTOS DE REGISTRO

- La destinación de los recursos provenientes del impuesto de registro –causado por la solicitud de registro de un acto, contrato o negocio jurídico– es otro de los cambios importantes introducidos en la reforma. En este sentido, el proyecto establece que el 20% del recaudo por concepto de este impuesto deberá ser destinado al pago de cuotas partes pensionales que sean adeudadas por los departamentos y el Distrito Capital, a través del Fonpet.
- De igual manera, se dispone que el 10% de los recursos del impuesto de registro que ingresen al Fonpet, según lo dispuesto en la Ley 549 de 1999<sup>1</sup>, deberá ser utilizado por los departamentos o el Distrito Capital para el pago de mesadas pensionales o la constitución de reservas para tal fin mediante los fondos territoriales de pensiones. Con estas medidas se pretende garantizar la existencia de recursos de los departamentos para el pago de sus obligaciones en materia pensional.

1 El 10% de los ingresos corrientes de libre destinación del respectivo departamento se destinarán a cubrir los pasivos pensionales.



**1** IMPUESTOS DE INDUSTRIA Y COMERCIO

El proyecto contempla cuatro cambios fundamentales con relación al impuesto de industria y comercio:

1. Se unifican los impuestos de industria y comercio y de avisos y tableros. El impuesto de industria y comercio es de carácter municipal y grava toda la actividad industrial, comercial o de servicios con base en los ingresos obtenidos por quien las efectúa. Por su parte, el impuesto de avisos y tableros es un gravamen adicional del 15% del impuesto de industria y comercio, cobrado a los contribuyentes que utilizan avisos en espacios públicos. Con la unificación de estos tributos se busca hacer más eficiente su recaudo, mediante la adición de la tarifa por impuesto de avisos (15%) al impuesto de industria y comercio.
2. Por otro lado, para evitar la elusión del impuesto y ambigüedades en su reglamentación, el proyecto modifica el hecho generador del impuesto, en el sentido de precisar que no es necesaria la existencia de un inmueble para que una actividad productiva dé lugar al cobro del impuesto, incluyendo así a los patrimonios autónomos como sujeto pasivo de este tributo. Así mismo, se especifican la base gravable, la tarifa y las directrices que deben seguir los concejos municipales para la modificación del impuesto. Adicionalmente, se autoriza a los concejos municipales para fijar el período gravable de este impuesto, el cual podrá ser anual o bimestral.
3. En cuanto a las actividades sujetas al pago del impuesto, el proyecto actualiza y precisa la definición de la actividad de servicios vigente, ajustándola a la definición utilizada para los impuestos nacionales, como "toda tarea, labor o trabajo ejecutado por personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho o patrimonios autónomos, sin que medie relación laboral con quien lo contrata, que genere una contraprestación en dinero o en especie y que se concrete en la obligación de hacer, sin importar que en ella predomine el factor material o intelectual".
4. Finalmente, uno de los puntos más importantes con respecto al impuesto de industria y comercio que busca solucionar el proyecto, son los conflictos generados por la



territorialidad del gravamen, en la medida en que algunas actividades están vinculadas a más de un municipio, lo que deriva en situaciones de doble tributación o conflictos entre administraciones por el cobro del impuesto a los contribuyentes<sup>2</sup>. Para evitar esta situación, el proyecto precisa a qué municipio le corresponde el cobro del impuesto de industria y comercio para diferentes actividades: industria, servicios, ventas directas al consumidor, actividades de transporte, telefonía móvil y actividades realizadas por patrimonios autónomos.

**2** TASA DE ALUMBRADO PÚBLICO

- Otro de los impuestos modificados en el proyecto es el de alumbrado público que cobran los municipios y distritos por la prestación de este servicio. Este gravamen fue autorizado por las leyes 97 de 1913 y 84 de 1915, las cuales, sin embargo, no precisan las características básicas que se requieren para el cobro de tributos, según lo establecido en la Constitución Política, como es el caso del hecho generador del impuesto. Ante esta situación, cada uno de los municipios que actualmente cobra este impuesto autónomamente han establecido mediante acuerdos el sujeto pasivo del impuesto, su base gravable, el hecho generador y las tarifas, con el fin de financiar el servicio de alumbrado público.
- No obstante, el Consejo de Estado ha manifestado que la determinación del hecho generador del impuesto únicamente corresponde al Congreso de la República, por lo que los acuerdos que rigen actualmente el tributo eventualmente podrían ser declarados nulos, dejando a los municipios sin una fuente de financiación para la prestación del servicio, que actualmente representa en promedio el 8,7% de los ingresos corrientes de libre destinación de los municipios.
- Para evitar esta situación, el proyecto crea la tasa municipal de alumbrado público como mecanismo para garantizar el total financiamiento del servicio, mediante el recaudo de recursos que tienen como destinación



especifica el pago de los costos totales en los que se incurre para prestar el servicio. En este sentido, la tasa es administrada, recaudada y controlada por los distritos y municipios y cobrada a los propietarios, poseedores o tenedores de cada uno de los predios de la respectiva jurisdicción. Su valor se calculará como un porcentaje sobre el costo total del servicio de alumbrado público, teniendo en cuenta el uso de los inmuebles –residencial, industrial, comercial o de servicios, oficial y demás predios–, y se cobrará a través de la facturación de las empresas de servicios públicos domiciliarios. La reglamentación de esta tasa en cuanto a los procedimientos de facturación, cobro, recaudo, control y seguimiento serán determinados por los distritos y municipios.

- ▲ **Base gravable:** es el valor monetario o la unidad de medida del hecho generador al cual se le aplica la tarifa del impuesto<sup>1</sup>.
- ▲ **Hecho generador:** acontecimiento previsto por la ley que origina la obligación tributaria<sup>2</sup>.
- ▲ **Tarifas:** conjunto de tipos de gravamen aplicables en un determinado impuesto<sup>3</sup>.
- ▲ **Sujeto pasivo:** persona natural o jurídica que resulta obligada al cumplimiento de las prestaciones materiales y formales de la obligación tributaria, según se establezca en la ley<sup>4</sup>.

1 <http://www.businesscol.com/productos/glosarios/contable/glossary.php?word=BASE%20GRAVABLE>. Consultado el 20/04/2009.  
 2 <http://www.irpf.net/dicionar.htm>. Consultado el 20/04/2009.  
 3 Ibid.  
 4 Ibid.

2 Corte Constitucional. Sentencia C-121 de 2006.