



2^{do} Congreso

GESTIÓN GERENCIAL
Y NORMATIVIDAD



Cámara de
Comercio de
Cali

Grupo de Estudio
Tributario - GET



**Cámara de
Comercio de
Cali**

**Grupo de Estudio
Tributario - GET**

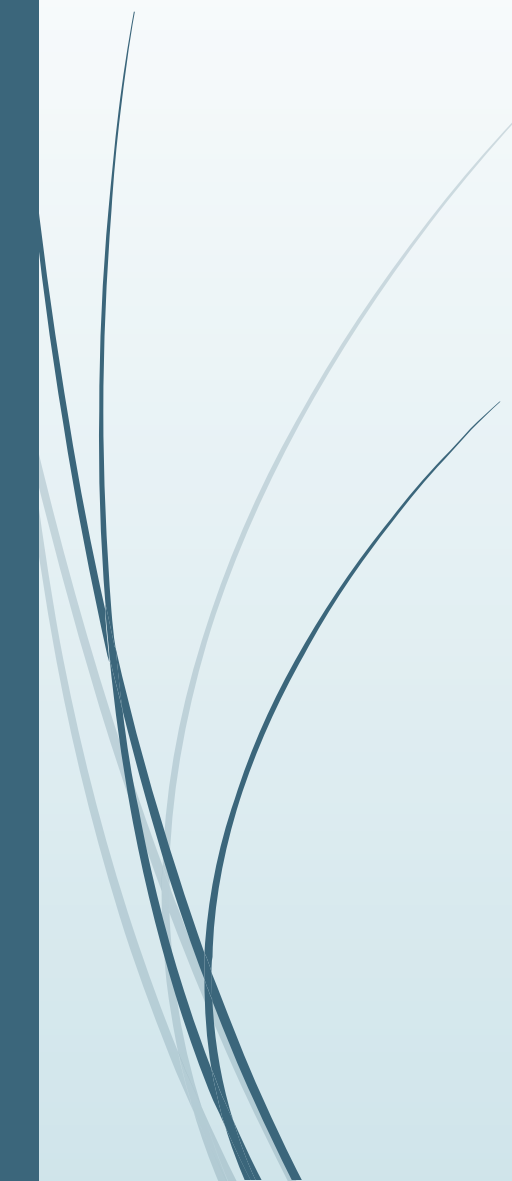
LOS RIESGOS EN MATERIA DE TRIBUTOS TERRITORIALES

Juan Carlos Becerra Hermida

Santiago de Cali, agosto 23 de 2.017



CONTENIDO

- ▶ Introducción
 - ▶ Riesgos derivados de viejos conflictos
 - ▶ Riesgos derivados de las nuevas soluciones normativas.
- 

1. INTRODUCCIÓN

**RECAUDO
TRIBUTARIO
NACIONAL
AÑO 2016**

**Actividad interna
\$ 107,107'' aprox.**

Imporenta \$ 43,480''

Impoventas \$ 30,665''

G.M.F. \$ 7,081''

**Actividad externa
\$ 19,568'' aprox.**

**RECAUDO
TRIBUTARIO
TERRITORIAL
ESTIMADO
AÑO 2016**

**Departamentos
\$ 7,346''**

**Registro \$ 1,049''
Estampillas \$ 1,102''**

**Municipios
\$ 19,407''**

**Industria y comercio \$ 7,389''
Predial unificado \$ 6.383''**

Tabla 6 INGRESOS DE RECAUDO PROPIO

Valores en millones de pesos

CONCEPTO	2015	% PIB	2016	% PIB	Crecimiento Real 2016 / 2015	% del Total 2015	% del Total 2016
TRIBUTARIOS	7.136.059	0,9%	7.346.647	0,9%	3,0%	82,7%	80,4%
Impuestos al Consumo	3.519.755	0,4%	3.820.501	0,4%	8,5%	40,8%	41,8%
Cerveza	2.028.542	0,3%	2.121.640	0,2%	4,6%	23,5%	23,2%
Licores	1.032.595	0,1%	1.212.685	0,1%	17,4%	12,0%	13,3%
Cigarrillos y Tabaco	458.618	0,1%	486.176	0,1%	6,0%	5,3%	5,3%
Estampillas	1.234.700	0,2%	1.102.427	0,1%	-10,7%	14,3%	12,1%
Registro y Anotación	1.026.732	0,1%	1.048.735	0,1%	2,1%	11,9%	11,5%
Vehículos Automotores	560.105	0,1%	603.804	0,1%	7,8%	6,5%	6,6%
Sobretasa Consumo Gasolina Motor	394.364	0,0%	419.041	0,0%	6,3%	4,6%	4,6%
Otros Ingresos Tributarios	363.817	0,0%	319.898	0,0%	-12,1%	4,2%	3,5%
Impuesto único a favor de San Andrés (San Andrés)	19.813	0,0%	13.537	0,0%	-31,7%	0,2%	0,1%
Impuesto de Industria y Comercio (San Andrés)	8.781	0,0%	9.916	0,0%	12,9%	0,1%	0,1%
Impuesto Predial unificado (San Andrés)	7.991	0,0%	8.788	0,0%	10,0%	0,1%	0,1%
NO TRIBUTARIOS	1.490.173	0,2%	1.788.989	0,2%	20,1%	17,3%	19,6%
Tasas, Multas, Arrendamientos	631.367	0,1%	702.813	0,1%	11,3%	7,3%	7,7%
Otros no tributarios	858.806	0,1%	1.086.176	0,1%	26,5%	10,0%	11,9%
TOTAL INGRESOS DE RECAUDO PROPIO	8.626.231	1,1%	9.135.636	1,1%	5,9%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Cuadro 10. Proyección Ingresos Tributarios Municipales 2016 Millones de Pesos

	2015	2016	Variación Nominal 2016/2015	Participación 2015 (%)	Participación 2016 (%)
Ingresos Tributarios	18.629.736	19.407.217	4,2%	100,0%	100,0%
Impuesto de Industria y Comercio (*)	6.905.987	7.389.406	7,0%	37,1%	38,1%
Impuesto Predial unificado (*)	5.965.573	6.383.163	7,0%	32,0%	32,9%
Otros Ingresos Tributarios (**)	1.599.486	1.631.476	2,0%	8,6%	8,4%
Sobretasa Consumo Gasolina Motor	1.330.466	1.343.770	1,0%	7,1%	6,9%
Estampillas	957.304	842.427	-12,0%	5,1%	4,3%
Impuesto Alumbrado Público	794.974	858.572	8,0%	4,3%	4,4%
Contribución sobre contratos de Obras Públicas	578.502	520.652	-10,0%	3,1%	2,7%
Vehículos Automotores	497.443	437.750	-12,0%	2,7%	2,3%

(*) Incluye recaudos San Andrés y recaudos de Bogotá con destino a la CAR

(**) Incluye Avisos y Tableros San Andrés (1)

Fuente: Cálculos DAF con información del FUT y Secretarías de Hacienda

Tabla 5

PERPECTIVA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS					
valores en millones de \$					
valores en millones de \$	Ejecución 2015	Preliminar 2016	Proyección 2017	Variación Nominal 2016/2015	Variación Nominal 2017/2016
1. Predial Unificado	4.164.732	4.447.997	4.831.952	7%	9%
2. Industria y Comercio, Avisos y Tableros	5.144.133	5.524.960	5.901.434	7%	7%
3. Estampillas	336.071	321.924	390.965	-4%	21%
4. Sobretasa a la Gasolina	820.804	926.804	968.865	13%	5%
5. Otros	2.360.218	2.461.731	2.740.648	4%	11%
TOTAL	12.825.959	13.683.416	14.833.864	7%	8%

Fuente: DAF con base en Secretaría de Hacienda y MFMP 2017

En 2016 los ingresos tributarios del conjunto de las ciudades capitales crecieron 7% en términos nominales frente a 2015, manteniéndose en 1.6% del PIB. Los tributos de mayor incremento fueron sobretasa a la gasolina, predial e Industria y Comercio. El grupo de otros aumentó menos

que la inflación nacional, y en él sobresalen contribución sobre contratos de obra pública, delineación urbana, alumbrado público y teléfonos. Los recaudos por estampillas fueron los únicos con variación nominal negativa (Tabla 5).



- Acciones emprendidas por los municipios que pueden influir en un mayor recaudo para el 2018

- Actualización catastral

- Gestión fiscalizadora

- Incremento en anticipos y retenciones

- Solicitud de información exógena

- Tributos no fiscalizados

- Actualización de bases de datos

- Contratación derivada de los acuerdos de paz (estampillas, contribución por obras, industria y comercio)

- Implementación de reformas por la Ley 1819 de 2016

- Sistematización

- Incremento en la gestión de cobro coactivo luego del saneamiento, la condición especial de pago y las formas de terminación de procesos.



2. RIESGOS DERIVADOS DE VIEJOS CONFLICTOS


2.1 Financiación directa de los servicios públicos por los contribuyentes

2.2 Tercerización de la gestión tributaria (particulares)

2.3 Desactualización y desarticulación de las normas que regulan los tributos municipales


2.4 Conflicto en la interpretación judicial sobre la competencia tributaria

2.5 Ausencia de procedimiento acorde a las necesidades y recursos




2.1. Financiación directa de los servicios públicos por los contribuyentes (empresarios)

- Obras de infraestructura (Valorización)
- Alumbrado público
- Bomberos
- Medio ambiente
- Seguridad ciudadana
- Vinculadas con estampillas (Desarrollo, cultura, universidades, etc.)
- Sistemas de transporte masivo (Contribuciones por congestión y parqueo)




2.2. Tercerización de la gestión tributaria en terceros (particulares)

- Prohibición de la Ley 1386 de 2010, de delegar
- Prohibiciones desde el Estatuto Tributario
- Permisibilidad por vía doctrinal para recibir apoyo técnico, logístico y administrativo.
- Imposibilidad de delegar la facultad para decidir.
- Se justifica la prohibición por la incompatibilidad de intereses
 - Rentabilidad vs. Servicio público




2.3. Desactualización y desarticulación de las leyes que crean o autorizan los tributos municipales.

- La mayoría de tributos fueron creados antes de la Constitución de 1991 (Ley 97 de 1913, Ley 14 de 1983)
 - Se desconocen las nuevas formas de comercialización y de actividades empresariales
 - No hay coherencia con las reglas y el marco conceptual de la Constitución actual
- La mayoría de tributos son regulados de manera general sin describir todos los elementos estructurales.
- Las normas tributarias que modifican algún elemento del tributo lo hacen para resolver una situación particular.



2.4. Conflicto con la visión jurisprudencial sobre las competencias de las entidades territoriales en materia tributaria.

- La Corte Constitucional y el Consejo de Estado acogen la tesis que pregona que la Ley de tributos territoriales sólo debe contener la autorización del tributo y dar elementos que permitan determinar el hecho imponible. (Estampillas)



2.5. Ausencia de un procedimiento tributario acorde con las necesidades y recursos de las entidades territoriales. Desaciertos:

- Primero se acoge íntegramente los procedimientos nacionales otorgando dos facultades (Ley 788 de 2002):
 - Para simplificar los términos
 - Para reducir las sanciones
- Luego se permite la eliminación de la declaración privada y como mecanismo para determinar los tributos y se sustituye por la factura (Ley 1111 de 2006, Ley 1430 de 2010 y Ley 1819 de 2016)

3. RIESGOS DERIVADOS DE LAS NUEVAS SOLUCIONES NORMATIVAS


3.1 Reglas de territorialidad en el impuesto de industria y comercio

3.2 Confusiones derivadas de otras normas

3.3 Direccionamiento hacia la determinación de la base gravable con base en el consumo de energía

3.4 Sistema de retención en la fuente del impuesto de industria y comercio

3.5 Asociados con la administración de justicia




3.1. Reglas de territorialidad en el impuesto de industria y comercio

- ▶ Las reglas para los comerciantes sólo regulan el contrato de compraventa.
- ▶ Imprecisión jurídica al establecer la regla para ventas sin establecimientos de comercio (Distribuidores)
- ▶ Concentración del impuesto en las grandes ciudades (Transporte)
- ▶ Continúa aplicando la regla general: Donde se realiza la actividad
- ▶ La regla sobre inversionistas puede conducir a considerar gravados los dividendos (gravamen en impoventa)




3.2. Confusiones derivadas de otras normas

- ▶ Traslado de las normas del Distrito Capital
 - ▶ La base gravable
 - ▶ Ingresos por actividades no excluidas expresamente
 - ▶ La definición de servicio frente a las actividades que se consideraban como tal. (Arrendamiento, licenciamiento de software)
- ▶ Remisión al artículo 28 del Estatuto Tributario.
 - ▶ Dividendos
 - ▶ Ingresos derivados de la técnica contable (recuperación de gastos)



3.3. Direccionamiento hacia la determinación de la base gravable con base en el consumo de energía eléctrica.

- Principio de consecutividad en el impuesto al alumbrado público
- Vinculación del servicio de energía eléctrica con el alumbrado público



3.4. Sistema de retención en la fuente del impuesto de industria y comercio

- Inseguridad sobre la autorización legal (Ley 223 de 1995, artículo 179 o Ley 788 de 2002)
- Sistemas con tarifas del 100% cuando la ley permite anticipos hasta el 40% (artículo 47, Ley 43 de 1987)
- Falta de claridad sobre las reglas de territorialidad
- Confusión del agente al momento de consignar los valores retenidos



3.5. Asociados con la administración de justicia

- ▶ Asignación de la competencia para resolver nulidades de los acuerdos municipales
 - ▶ Hoy, la primera instancia es ante los Jueces administrativos y la segunda instancia ante los Tribunales contencioso administrativos
- ▶ Necesidad de unificación de jurisprudencia



GRACIAS POR LA
ATENCIÓN