



# **INFORME DE CAPACIDAD RENTÍSTICA DEL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA 2005**

**ALMA CARMENZA ERAZO MONTENEGRO**  
**Contralora Departamental del Valle del Cauca**



<b>INTRODUCCIÓN</b> -----	<b>4</b>
<b>1- MARCO CONSTITUCIONAL DE INGRESOS</b> -----	<b>7</b>
<b>2- VIABILIDAD FISCAL DE LOS DEPARTAMENTOS</b> -----	<b>11</b>
2.1 DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA -----	15
<b>3- ESTRUCTURA Y GESTIÓN DE LA SUBSECRETARIA DE IMPUESTOS Y RENTAS DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA</b> -----	<b>25</b>
3.1 ESTRUCTURA DE LA SUBSECRETARIA DE IMPUESTOS Y RENTAS-----	25
3.2 GESTION DE GRUPOS FUNCIONALES DE FISCALIZACION Y DE OPERATIVOS DE LA SUBSECRETARIA.-----	31
3.2.1 GRUPO DE FISCALIZACION -----	31
3.2.2 GRUPOS OPERATIVOS-----	34
<b>4- IMPUESTO DE VEHÍCULO</b> -----	<b>43</b>
4.1 RESEÑA HISTÓRICA Y NORMATIVIDAD. -----	43
4.2 COMPORTAMIENTO DEL IMPUESTO DE VEHÍCULOS EN EL VALLE DEL CAUCA ENTRE 1999 Y 2005 -	45
4.3 CRECIMIENTO REAL DEL IMPUESTO DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES EN EL PERIODO 1999 A 2005 --	47
4.4 CAPACIDAD POTENCIAL DEL IMPUESTO DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES PARA EL VALLE DEL CAUCA -----	52
INFORMACIÓN ENVIADA POR LOS MUNICIPIOS -----	53
4.4.1 <i>Análisis de la potencialidad del recaudo de impuesto de vehículos automotores en lo referente al número de declarantes.</i> -----	59
4.4.2 <i>Análisis de la potencialidad del recaudo en pesos del impuesto de vehículos automotores.</i> -	64
4.5 CONFIABILIDAD DE LA INFORMACIÓN -----	71
4.5.1 <i>Análisis del contrato entre el Departamento y el centro de diagnóstico automotor del valle CDAV.</i> -----	73
4.6 GESTIÓN DEL GRUPO DE FISCALIZACIÓN DURANTE LAS VIGENCIAS 2003, 2004 Y PRIMER SEMESTRE DE 2005, EN LO CONCERNIENTE AL IMPUESTO DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES. -----	80
4.7 PARTICIPACION EN LOS INGRESOS CORRIENTES-----	82
<b>5- IMPUESTO DE REGISTRO</b> -----	<b>86</b>
5.1 RESEÑA HISTÓRICA Y NORMATIVIDAD. -----	86
5.2 CRECIMIENTO REAL DEL IMPUESTO DE RENTA EN EL PERIODO 1999 A 2005-----	89
5.3 COMPORTAMIENTO DEL IMPUESTO EN EL NÚMERO DE ACTOS -----	90
5.4 CAPACIDAD POTENCIAL DEL IMPUESTO DE REGISTRO-----	91
5.5 CONFIABILIDAD DE LA INFORMACIÓN -----	96
5.6 GESTIÓN DEL GRUPO DE FISCALIZACIÓN DURANTE LAS VIGENCIAS 2003, 2004 Y PRIMER SEMESTRE DE 2005, EN LO CONCERNIENTE AL IMPUESTO DE REGISTRO. -----	97
5.7 PARTICIPACION EN LOS INGRESOS CORRIENTES-----	98
<b>7- IMPUESTO AL CONSUMO DE CERVEZAS, SIFONES Y REFAJOS</b> -----	<b>101</b>
7.1 RESEÑA HISTÓRICA Y NORMATIVIDAD-----	101
7.2 COMPORTAMIENTO HISTÓRICO DEL RECAUDO Y CONSUMO -----	101
7.3 PARTICIPACION SOBRE LOS INGRESOS CORRIENTES -----	108
7.4 CONTROL EN LA CAUSACION Y LIQUIDACION DEL IMPUESTO -----	111
7.5 GESTION ADELANTADA POR EL GRUPO DE FISCALIZACION-----	112
<b>8- CONSUMO DE LICORES Y VINOS</b> -----	<b>115</b>
8.1 RESEÑA HISTÓRICA Y NORMATIVIDAD -----	115
8.2 COMPORTAMIENTO HISTÓRICO DEL RECAUDO Y CONSUMO-----	117
8.3 PARTICIPACION EN LOS INGRESOS CORRIENTES -----	121
<b>9- IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLO Y TABACO ELABORADO</b> -----	<b>129</b>
9.1 RESEÑA HISTÓRICA Y NORMATIVIDAD-----	129



9.2 COMPORTAMIENTO HISTÓRICO DEL RECAUDO Y CONSUMO-----	130
9.3 PARTICIPACION DEL IMPUESTO SOBRE LOS INGRESOS CORRIENTES -----	134
9.4 DE LA PARTICIPACION DE TABACOS NACIONALES Y EXTRANJEROS-----	135
9.5 GESTION ADELANTADA POR EL GRUPO DE FISCALIZACION-----	138
<b>10- SOBRETASA A LA GASOLINA MOTOR-----</b>	<b>139</b>
10.1 RESEÑA HISTÓRICA Y NORMATIVIDAD -----	139
10.2 COMPORTAMIENTO HISTÓRICO DEL RECAUDO Y CONSUMO-----	140
10.3 PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS CORRIENTES -----	145
<b>11- PARTICIPACION EN LA PRODUCCIÓN DE LICORES DEPARTAMENTALES.-----</b>	<b>151</b>
11.1 RESEÑA HISTÓRICA Y NORMATIVIDAD -----	151
11.2 COMPORTAMIENTO HISTÓRICO DEL RECAUDO Y CONSUMO -----	153
<b>12- CONCLUSIONES-----</b>	<b>158</b>
<b>13. GLOSARIO-----</b>	<b>162</b>



## **INTRODUCCIÓN**

La Contraloría Departamental ha insistido a la administración en las últimas vigencias de la necesidad de adelantar un estudio que demuestre la capacidad potencial de las principales rentas departamentales, esto es, lo máximo que el ente territorial podría recaudar para cada una de ellas de acuerdo a los niveles de gestión adelantados por los mismos y considerando las condiciones económicas y sociales actuales y futuras de la región.

Las finanzas públicas departamentales vienen siendo afectadas por la falta de una adecuada gestión en materia de administración y control sobre el recaudo de sus rentas, lo que se traduce en menores recursos para inversión social.

Con la entrada en vigencia de la Ley 617 de 2000, conocida como Ley de Ajuste Fiscal, la mayoría de los entes territoriales adoptaron medidas drásticas en la reducción del gasto y particularmente en lo relacionado con las estructuras de personal, llegando incluso a que algunas de ellas se convirtieran en entes inoperantes. El Departamento del Valle no fue la excepción y en cumplimiento de su Plan de Desempeño adelantó serias reestructuraciones administrativas que afectaron de manera directa su operatividad en áreas técnicas de carácter estratégico ya que se centro en la reducción del gasto y no estableció políticas claras de fortalecimiento rentístico que permitieran no sólo servir la deuda al sector financiero sino generar los recursos suficientes para evitar que el Departamento se sumiera en una crisis generada por la falta de inversión social como la que ha soportado durante los últimos cinco años.

A través del presente estudio se pretende abordar la evaluación de la gestión adelantada por la Subsecretaria de Impuesto y rentas, en lo referente al recaudo y control de las Principales Rentas del Departamento del Valle del Cauca, las cuales son las más representativas frente a los Ingresos Corrientes,



estas son: Participación en Producción de Licores, Impuesto de Vehículo, Impuesto de Registro, Impuesto al Consumo de Cerveza, Sifones y Refajos, Impuesto al Consumo de Licores y Vinos, Impuesto al Tabaco y Sobretasa a la gasolina. Para ello se considerará la evolución de la estructura operativa y funcional de la citada Subsecretaria así como los resultados efectivos de la Gestión adelantada.

Una de las mayores dificultades al abordar este tipo de análisis radica en la forma como se suministra la información por parte de los entes territoriales, ya que las cifras nominales disfrazan en muchas ocasiones el verdadero grado de gestión adelantado en el recaudo de las rentas, por lo que el estudio deberá considerar necesariamente el comportamiento principalmente del consumo, es decir, en número de unidades, que permite conocer de manera más certera la evolución en la capacidad potencial de las rentas departamentales objeto del presente estudio.

La confrontación de las cifras suministradas en materia de recaudo tributario por el Departamento del valle frente a los resultados obtenidos en la misma materia por otros Departamentos del país será un aspecto a considerar en el estudio, pues es necesario contar con referentes que permitan realizar las comparaciones necesarias en busca de poder conceptuar sobre la situación rentística del Departamento del Valle considerando los efectos que sobre la misma ejerció el fenómeno del cierre de fronteras adelantado durante la vigencia 2003 y 2004, especialmente el impacto de esta medida en los Impuestos de Participación en Producción de Licores y el Impuesto al Consumo de Licores y Vinos

La **calidad de la gestión** es la pieza clave para el alza o baja en el recaudo de los entes territoriales y por ello es que necesariamente se deberá evaluar la capacidad logística, tecnológica y funcional de la Subsecretaria de Impuestos y Rentas así como la consistencia o inconsistencia en las políticas tributarias las



que deberán reflejarse en los comportamientos históricos de los recaudos y consumos en las principales rentas. De igual forma y como resultado de la gestión adelantada se deberá confrontar los resultados efectivos obtenidos frente a fenómenos como el contrabando, la evasión y/o elusión que afectan en forma directa los niveles de recaudo tributario y por lo tanto los niveles de inversión social.

En la medida que el presente estudio permita: establecer las tendencias reales de crecimiento en el recaudo y consumo de las rentas seleccionadas, los niveles de gestión adelantados por la Subsecretaría de Impuestos y rentas y que brinde los argumentos para llamar la atención en torno a la necesidad del fortalecimiento rentístico del Departamento del Valle, se estará cumpliendo con el aspecto fundamental del mismo.

Sí las conclusiones que se desprendan del estudio son tomadas como beneficio de inventario por parte de la administración departamental, se logrará en el futuro inmediato el liderazgo rentístico del Departamento y por ende una mayor inversión social, mejorando notablemente la calidad de vida de la población más vulnerable de la región.



## 1- MARCO CONSTITUCIONAL DE INGRESOS

### Artículo 1 Constitución Nacional

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

### Artículo 95. - Capítulo 5. De los deberes y obligaciones

...

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del estado dentro de los conceptos de justicia y equidad.

**Artículo 150:** Corresponde al Congreso hacer las Leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

12. Establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

**Artículo 294.** La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos.

**Artículo 338.** En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos



deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas y los acuerdos.

### **ALCANCE PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

- Principio de representación popular: La Constitución autoriza únicamente a las corporaciones de representación pluralista - como el Congreso, las asambleas y los concejos- a imponer las contribuciones fiscales y parafiscales (CP art. 338).
- Principio de la predeterminación de los tributos, ya que fija los elementos mínimos. El acto debe señalar los sujetos activo y pasivo de la obligación tributaria, así como los hechos, las bases gravables y las tarifas (CP art. 338).
- Poder derivado. La Constitución autoriza a las entidades territoriales a establecer tributos y contribuciones, pero de conformidad con la Constitución y la ley. Colombia es un país unitario, y por ende los Departamentos y municipios no gozan de soberanía fiscal (CP arts 287 y 338).

**Artículo 363.** El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.

**Ley 788 del 10 de Julio de 1997**



**ARTICULO 59.- Procedimiento tributario territorial.** Los Departamentos y municipios aplicarán los **procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional**, para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados. Así mismo aplicarán el procedimiento administrativo de cobro a las multas, derechos y demás recursos territoriales. **El monto de las sanciones y el termino de aplicación de los procedimientos , podrán disminuirse y simplificarse acorde con la naturaleza de sus tributos**, y teniendo en cuenta la proporcionalidad de estas respecto del monto de impuestos.

### **Sentencia C-232/98**

La aplicación de las normas procedimentales establecidas en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional a las entidades territoriales, tiene como finalidad la unificación a nivel nacional del régimen procedimental, lo cual no excluye las reglamentaciones expedidas por las Asambleas Departamentales y por los Concejos Distritales y Municipales en relación con los tributos y contribuciones que ellos administran, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 300 y 313 de la Carta.

.... en caso de oposición o contradicción entre normas procedimentales fijadas por los entes territoriales con aquellas dispuestas por el legislador, prevalecen estas últimas, por lo que en consecuencia, **los órganos competentes de las entidades territoriales deberán ajustar y modificar su normatividad para hacerla** concordante con la señalada por la ley.

### **CARACTERÍSTICAS DEL TRIBUTO**

Las características inherentes a los tributos en Colombia son:

1. Todos tiene creación legal.
2. Su fuente es la voluntad unilateral del Estado.



3. Constituyen un vínculo personal entre el estado y los sujetos obligados al pago.
4. La prestación es de carácter pecuniario.
5. Están destinados al cumplimiento de los fines inherentes al Estado.
6. Existen tres tipos de tributos: Impuestos, Tasas y Contribuciones

### IMPUESTOS

- **Son generales** lo cual significa que se cobran indiscriminadamente a quienes se encuentren dentro del hecho generador
- **Son obligatorios**
- **No conllevan contraprestación directa e inmediata**
- **El estado dispone de estos recursos de acuerdo con lo previsto en los planes y presupuestos**, por lo tanto van a las áreas generales, para atender los servicios y satisfacer las necesidades públicas
- La capacidad económica del contribuyente es un principio de justicia y equidad

### TASAS

- El estado cobra un **valor por un bien o servicio** ofrecido
- El particular tiene la opción de **adquirir o no el bien** o servicio ofrecido
- **El precio cubre los costos** en que incurre la entidad para prestar el servicio

### CONTRIBUCIONES

- Surgen de la relación de obras públicas o actividades estatales, en donde necesariamente **debe existir un beneficio para un individuo o grupo de individuos**
- **La contribución se paga proporcionalmente al beneficio obtenido** y su producto está destinado a la financiación de las obras o actividades

### ELEMENTOS DEL TRIBUTO



- **Sujeto activo:** Aquellos que tienen el derecho de exigir el pago de los tributos. En este grupo tenemos a la Nación, los Departamentos y los Municipios
- **Sujeto pasivo:** son las personas jurídicas o naturales que tienen legalmente la obligación de pagar algún tributo
- **Hechos generadores:** Es la acción tipificada por la ley tributaria, como causante de la obligación de pagarle un tributo al estado
- **Base gravable:** Es la cuantía sobre la cual se aplica la tarifa para determinar el impuesto a pagar.
- **Tarifas:** Es el porcentaje o la suma que aplicada a la base gravable, determina el impuesto a pagar por el contribuyente

## 2- VIABILIDAD FISCAL DE LOS DEPARTAMENTOS

En informe realizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección de Apoyo Fiscal (DAF), sobre la viabilidad fiscal de los Departamentos en el País se enunciaron algunos aspectos importantes en materia de los Ingresos Departamentales, que es necesario considerar en el presente estudio.

Para la vigencia 2004 los ingresos totales tendieron al alza. Como proporción del PIB aumentaron de 3,9% en el 2000 al 4,3 en el 2004 y en términos reales crecieron a un promedio anual del 6%. Los Ingresos Tributarios han disminuido ligeramente su participación en relación con los ingresos totales del país, así:

### DINAMICA DE LOS INGRESOS TOTALES GOBIERNOS CENTRALES DEPARTAMENTALES 2000- 2004

CONCEPTO	CRECIMIENTO REAL ANUAL 2000-2004	% DEL TOTAL AÑO 2000	% DEL TOTAL AÑO 2004
TRIBUTARIOS	5,20%	25,10%	24,50%
NO TRIBUTARIOS	2,40%	4,20%	3,70%



TRANSFERENCIAS	5,00%	54,30%	52,60%
INGRESOS DE CAPITAL	10,20%	16,40%	19,30%
INGRESOS TOTALES	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: DAF

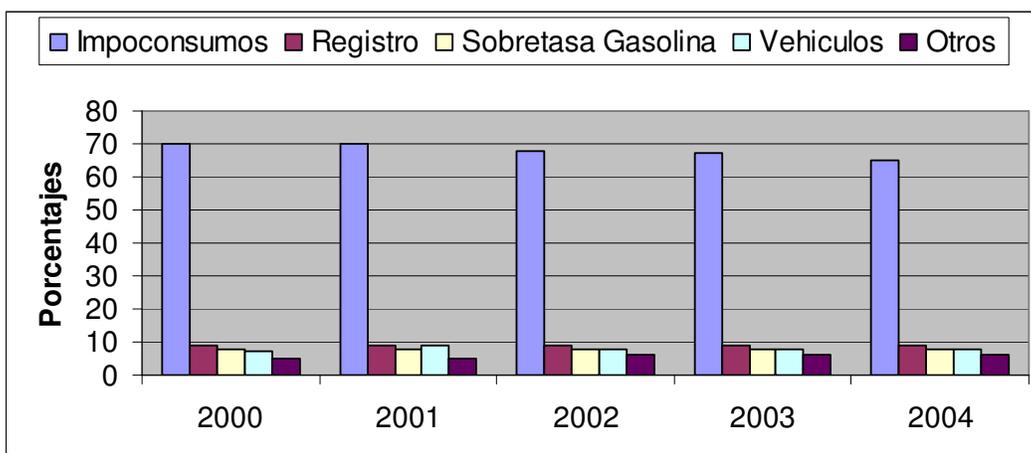
Se evidencia como la participación de los Ingresos tributarios en el 2000 alcanzaba al 25,10% de los Ingresos totales y para el 2004 representa el 24,5% de dicho total.

Los ingresos tributarios crecieron más rápido que la población: en pesos del 2004, el ingreso tributario por habitante subió de \$53 mil pesos en el 2000 a \$60 mil en el 2004, como porcentaje del PIB, pasaron del 1% en el 2000 al 1,1% en 2004.

## INGRESOS TRIBUTARIOS DEPARTAMENTALES

La composición de los Ingresos tributarios se ha mantenido sin grandes cambios. Los principales ingresos tributarios siguen siendo los impuestos al consumo de licores, cervezas y cigarrillos (impoconsumos), seguidos por Registro, Vehículos y Sobretasa a la gasolina.

**Principales Ingresos Tributarios Departamentales (%)**



Fuente: Dirección de Apoyo Fiscal, DAF

Si bien los impoconsumos continuaron siendo los ingresos tributarios más representativos, éstos no presentaron una clara tendencia al alza y aumentaron

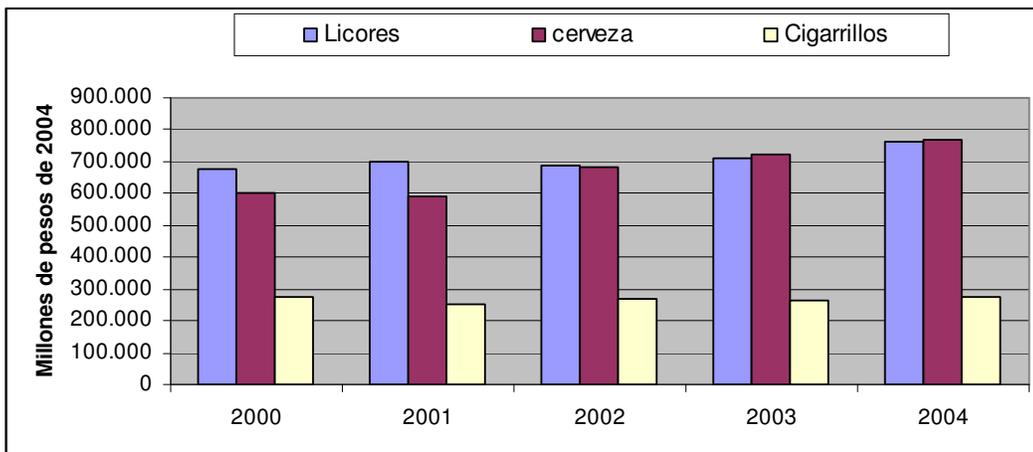


a un ritmo inferior que los ingresos tributarios. En consecuencia la importancia relativa de los impositivos en los ingresos tributarios departamentales bajó de 70% en el 2000 al 65% en el 2004. Factores como ventas ilegales y las fluctuaciones en el consumo de licores, cerveza y cigarrillo, explican este comportamiento.

Como se aprecia en el siguiente gráfico, el impuesto al consumo de cerveza evidenció la trayectoria más estable y creciente de los impuestos departamentales al consumo, gracias a lo cual su participación en los ingresos tributarios llegó a 28% en el 2004, convirtiéndose en el más representativo de éstos. El mejor desempeño de este tributo respecto a los otros impositivos estuvo influenciado por la mayor estabilidad en la demanda de este producto frente a la de licores y cigarrillos.

### Evolución de los Impuestos departamentales al Consumo

#### Millones de pesos de 2004



Fuente: Dirección de Apoyo Fiscal, DAF

En el grupo de impositivos, el segundo tributo más representativo pasó a ser licores, el cual tendió al alza en 2003 y 2004, después de la entrada en vigencia la ley 788 de 2002, que modificó tanto las tasas como las bases

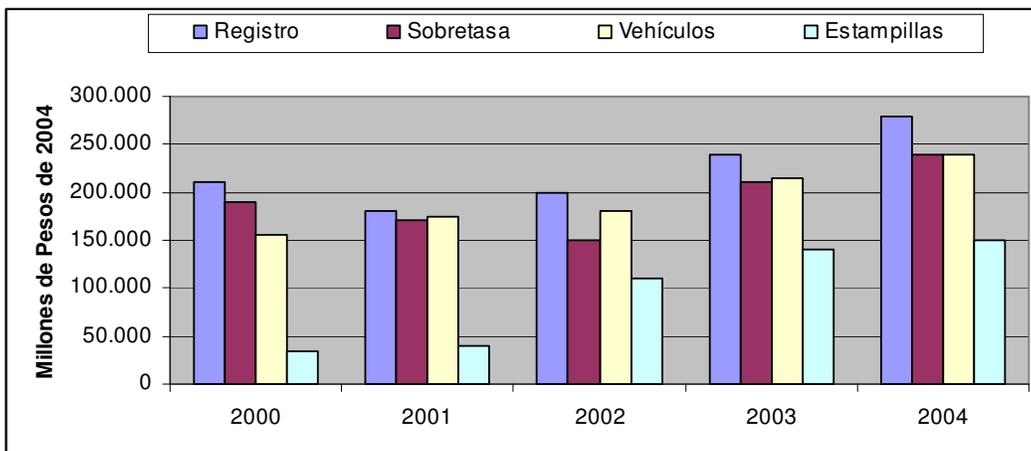


gravables de este tributo en función del grado alcoholimétrico contenido por el producto.

Por su parte, la tendencia del recaudo por impuesto al consumo de cigarrillos fue descendente: el recaudo cayó en términos reales a un promedio anual de 0.1%, al pasar de \$276 mil millones a \$275 mil millones de pesos, bajando su participación en el total de ingresos tributarios de 12.4% a 10.0%.

De otra parte, El recaudo por impuesto de registro tendió al alza desde 2001. En pesos de 2004 el recaudo aumentó de \$210 mil millones en 2000 a \$280 mil millones en 2004, por lo cual su participación en el total de ingresos tributarios ascendió a 10% en 2004, consolidándose, después de los impositoconsumos, como el ingreso tributario más representativo, desplazando en importancia al consumo de cigarrillos, como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

**Evolución de algunos Ingresos Tributarios Departamentales**  
**Millones de pesos de 2004**



Fuente: Dirección de Apoyo Fiscal, DAF

Como se aprecia en el gráfico, los recaudos por impuesto de vehículos y sobretasa a la gasolina también presentaron una tendencia al alza. El recaudo de vehículos llegó a \$235 mil millones en 2004 y su participación en los



ingresos tributarios aumentó de 7.6% en 2000 a 8.6% en 2004. Esta positiva dinámica se explica por el auge de las ventas del mercado automotor y la actualización de la tabla de avalúos. En valor presente los recaudos por sobretasa a la gasolina aumentaron \$100 mil millones de pesos, equivalentes a 0.1% del PIB. No obstante, las ventas ilegales, la sustitución por otros combustibles como el gas y *el contrabando y hurto de combustibles*, impidieron un mayor crecimiento de los recaudos a nivel nacional.

Las estampillas mostraron la mayor dinámica de crecimiento de los ingresos tributarios departamentales. En términos reales el recaudo creció a un ritmo anual de 51%, por lo cual su participación en los ingresos tributarios ascendió a 2% en 2004. Este crecimiento es producto de la expedición de leyes autorizando la creación de nuevas estampillas y la recuperación de actividades gravadas como la construcción y el comercio.

De acuerdo a los comportamientos de las principales rentas departamentales a nivel nacional, es necesario considerar su correspondencia con la situación presentada en el Valle del Cauca.

## **2.1 DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA**

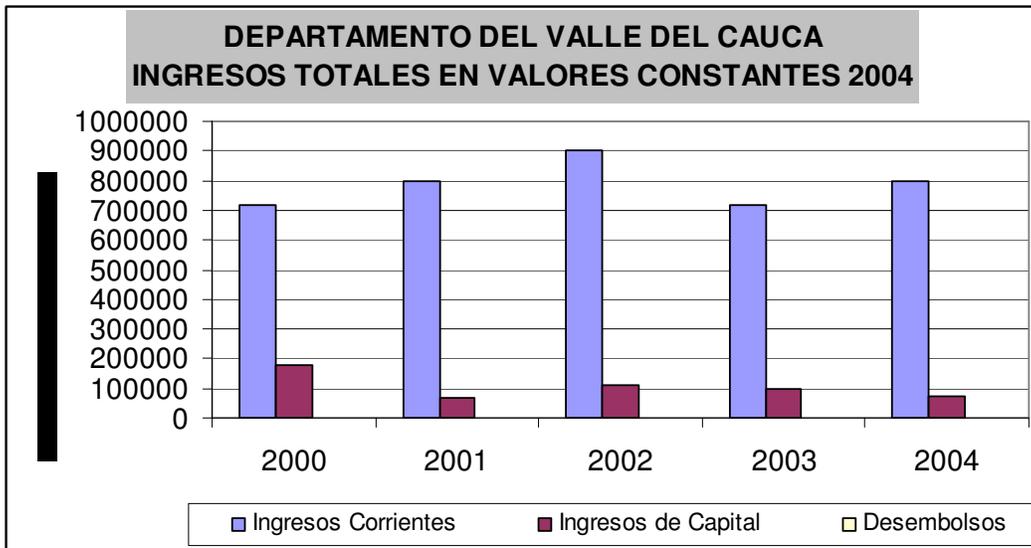
### **ANÁLISIS DE INGRESOS**

La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó dentro de su análisis a la viabilidad fiscal de los Departamentos, las cifras correspondientes al Departamento del Valle del Cauca.

Durante el período 2000-2004 los ingresos totales tuvieron una leve disminución en términos constantes (1% promedio), aunque en la vigencia 2004 crecieron 7%, alcanzando un valor de \$874.079 millones equivalentes a 0.35% del PIB. Dentro de estos, las transferencias representaron el 45% (\$391.535 millones) y tuvieron una disminución de 3% frente al año anterior, los



ingresos de recaudo propio (\$420.485 millones) participaron con el 48% y crecieron 102%, y los de capital (\$62.059 millones) el 7% restante y una disminución del 38%.



Fuente: Cálculos DAF con base en datos de la Secretaría de Hacienda Dptal.

Del total de ingresos tributarios, el 48% se originó en los impositivos a las cervezas (26%), cigarrillos (14%) y licores (8%). Dentro de los restantes ingresos se destacan vehículos, la sobretasa a la gasolina, registro y estampillas con participaciones del 15%, 13%, 15% Y 8%, respectivamente.

El descenso de los Ingresos Tributarios en el último año contrastó con el crecimiento promedio de 8,3% en el período 2000 - 2004 que les permitió aumentar su participación en los ingresos totales del 23% en el 2000 al 33% en el 2004, debido en buena parte al comportamiento de los impuestos de registro, de vehículos y al consumo de cervezas con crecimientos promedios del 17%, 13% y 12%, respectivamente. En el caso del impuesto de registro se destaca el recaudo de cerca de \$8.000 millones en el 2004 por una transacción de EPSA y el incremento de la tarifa del 1% al 1.5% en el 2003, a los controles y cruces de información con las cámaras de comercio y oficinas de registro de

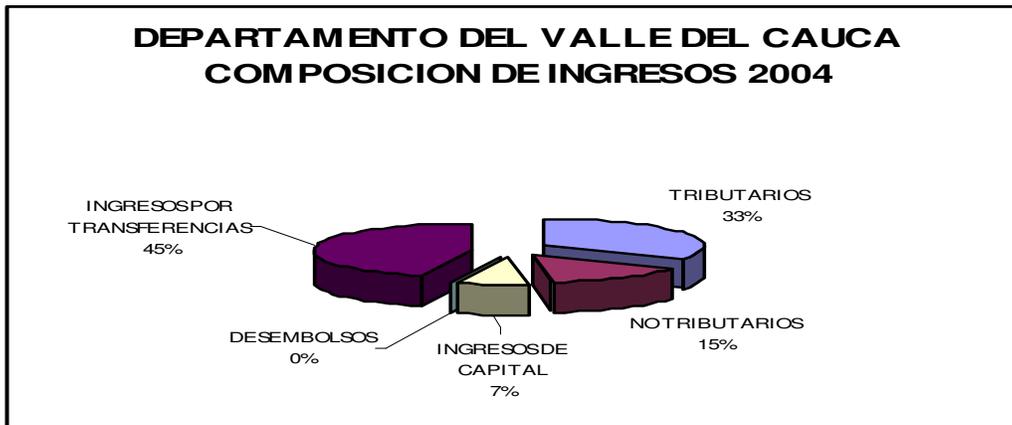


instrumentos públicos, lo cual afectó de manera directa el recaudo por aumento de la base de liquidación del impuesto y no como producto de una adecuada gestión de la Subsecretaría de Rentas. El comportamiento de los impuestos de vehículos y de cervezas obedece a los operativos de control y las campañas publicitarias adelantados por la administración.

En el período de análisis el recaudo del impuesto a los licores ha permanecido constante. No obstante, en el 2003 se vio afectado por el cierre de fronteras decretado por la administración, que ocasionó una caída de 39% en dicho año. En el 2004 volvió a recuperarse gracias a un nuevo convenio de comercialización de licores de otros Departamentos, alcanzando una ejecución del 102% del valor presupuestado y un crecimiento del 39% en comparación con el año anterior. A este resultado contribuyó que el acuerdo con el nuevo distribuidor contempló el pago en el mes de diciembre de las ventas de dicho mes, a diferencia de los años anteriores en que el ingreso se producía en el mes de enero de la vigencia siguiente. De no lograrse un acuerdo similar en el año 2005 la renta podría verse disminuida, pues solo se recaudaría lo Correspondiente a 11 meses.

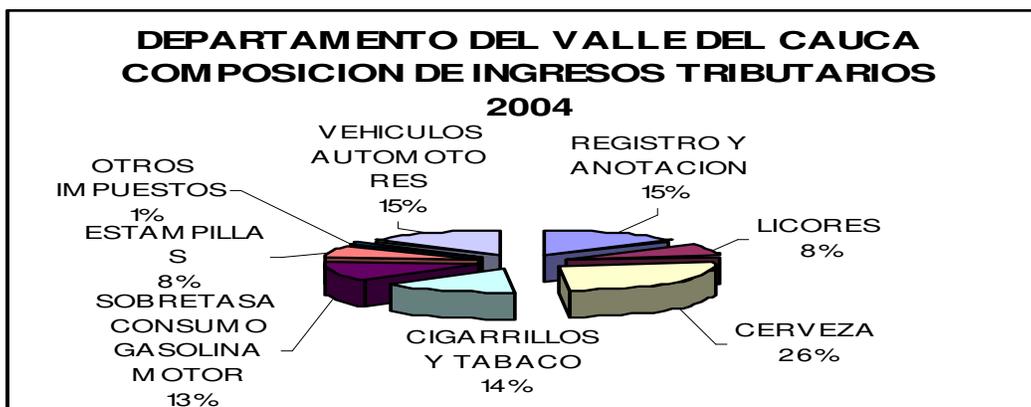
Los ingresos no tributarios correspondieron a los ingresos por tasas y multas en un 2% y otros no tributarios e ingresos provenientes de operación comercial como los ingresos por concepto de loterías, en un 98%. Crecieron 81% frente al 2003 y 15% promedio en el período 2000 -2004.

La representación gráfica del comportamiento de ingresos, por grupo de ingresos para la vigencia 2004, es la siguiente:



Fuente: Cálculos DAF con base en datos de la Secretaria de Hacienda Dptal.

La siguiente gráfica permite observar la composición de los ingresos tributarios por tipo de renta durante la vigencia 2004:



Fuente: Cálculos DAF con base en datos de la Secretaria de Hacienda Dptal.

En los ingresos por transferencias se destacan los recursos del Sistema General de Participaciones (84%), especialmente los de educación, los cuales descendieron 3% en promedio durante el período de análisis como resultado de la certificación que recibieron en el 2002 los municipios de Cali, Cartago y Palmira para administrarlos autónomamente. Caso contrario ha sucedido con los del sector salud que, a pesar de haber disminuido en el año 2004, para el período 2000 - 2004 se incrementaron 7,4% en promedio por año. Como



resultado las transferencias cedieron participación en los ingresos totales del 49% en el 2000 al 45% en el 2004.

El 77% de los recursos de capital correspondió a recursos del balance, en especial al superávit del sistema general de participaciones y a los recursos de cofinanciación que no se ejecutaron en el 2003 (75%) y que se adicionaron en el 2004 (\$46.655 millones). Los demás recursos correspondieron a las regalías, Los recursos de cofinanciación, rendimientos financieros y otros de capital en el 23%. La caída de estos recursos en el periodo 2000 – 2004 (23% en promedio) obedeció a menores ingresos por concepto de Cofinanciación, regalías y de excedentes financieros.

Una vez conocida la evaluación realizada por la DAF sobre el comportamiento de las principales rentas del Departamento del Valle, el presente estudio contempla en primera instancia un comparativo frente a los principales Departamentos del País en materia de recaudo tributario, una evaluación a la estructura actual y pasada de la Subsecretaria de rentas por grupos funcionales, los resultados de su gestión para posteriormente realizar un minucioso análisis al comportamiento histórico de las rentas objeto de estudio.

### **Antecedentes**

Históricamente en el Departamento del Valle del Cauca las rentas más representativas por su recaudo han sido en su orden: El impuesto a la Participación en Producción de Licores, el impuesto al consumo de Cerveza, el impuesto sobre vehículos automotores, el impuesto al consumo de tabaco nacional y exportado, la Sobretasa a la Gasolina y el ACPM, el impuesto de Anotación y Registro, y el Impuesto al Consumo de Vinos y licores nacionales y extranjeros, estas rentas han participado aproximadamente con el 70% de los Ingresos Corrientes del Departamento en el periodo 2001 – 2005.

Participación de las Rentas del Departamento en los Ingresos Corrientes \*

(en millones de pesos)



Vigencia	2001		2002		2003		2004		2005		Tot % Part
		Part %									
<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	313.864		331.313		382.554		476.520		512.754		
<b>Part Prod Licores</b>	53.853	17,2%	56.737	17,1%	63.010	16,5%	85.863	18,0%	53.357	10,4%	15,8%
<b>Cerveza</b>	38.356	12,2%	45.581	13,8%	54.915	14,4%	72.886	15,3%	87.481	17,1%	14,5%
<b>Vehiculos</b>	24.883	7,9%	29.960	9,0%	38.883	10,2%	46.082	9,7%	53.428	10,4%	9,4%
<b>Tabaco</b>	25.270	8,1%	34.479	10,4%	36.768	9,6%	41.617	8,7%	39.371	7,7%	8,9%
<b>Sobretasa</b>	23.561	7,5%	24.606	7,4%	31.795	8,3%	37.290	7,8%	41.189	8,0%	7,8%
<b>Registro</b>	16.643	5,3%	20.760	6,3%	26.753	7,0%	44.010	9,2%	40.776	8,0%	7,1%
<b>Vinos y Licores</b>	23.410	7,5%	25.196	7,6%	16.332	4,3%	23.857	5,0%	41.944	8,2%	6,5%
<b>Totales</b>	205.976	65,6%	237.319	71,6%	268.456	70,2%	351.605	73,8%	357.546	69,7%	

Excluidas las transferencias de la Nación.

Fuente: Secretaría de Hacienda Subsecretaría de Presupuesto

El cuadro N° 1, muestra que del total de las rentas con mayor participación frente a los I.C, el impuesto de la participación en producción en licores ha participado con el 15.8% del total recaudado en el periodo analizado, seguido del impuesto al consumo de cerveza con el 14.5%, con menor participación se encuentran el impuesto al consumo de vinos y licores con el 6.5% y el impuesto de anotación y registro con el 7.1%.

En el periodo 2001-2005, el recaudo total de estas rentas presenta su mayor incremento real en el periodo 2003-2004, al pasar de 268.456 millones en el 2003, a 351.605 millones en el 2004, mostrando un incremento del 24%, en el año 2005, se presenta el menor crecimiento real del total del recaudo, con un crecimiento del 2%, y un recaudo de 357.546 millones de pesos.

Analizando el comportamiento individual de cada renta se puede afirmar que el impuesto a la producción y participación en licores tuvo su mayor crecimiento en el periodo 2003-2004, al pasar de 382.552 a 476.520 millones de pesos, con un crecimiento del 20%.

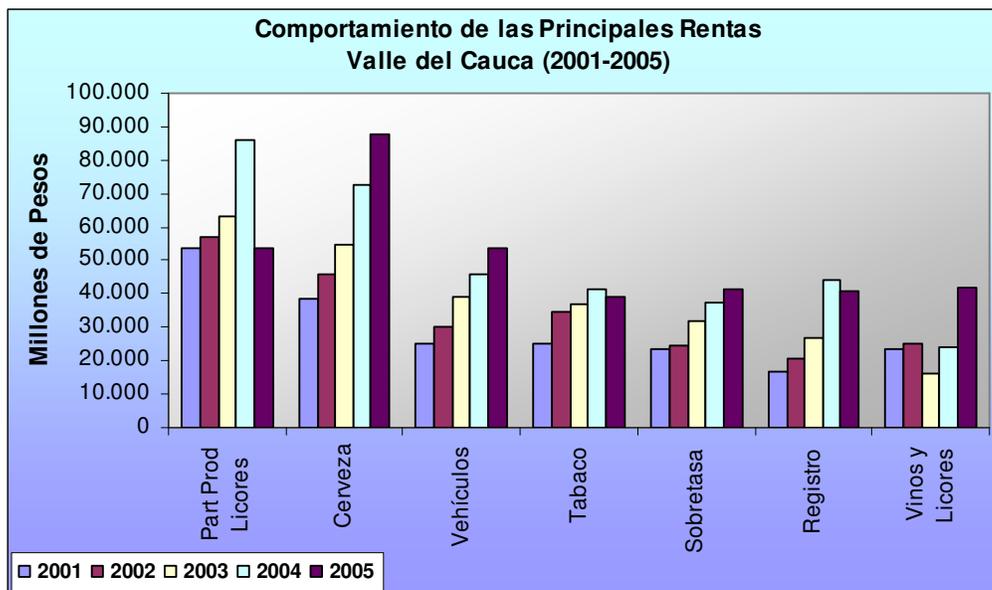
El impuesto al consumo de cerveza ha mostrado en el periodo evaluado un crecimiento sostenido el cual presenta su mayor pico en los años 2003-2004, al pasar de 54.915 a 72.886 millones de pesos de una vigencia a otra, mostrando un crecimiento del 20%.



En el caso del impuesto de vehículos automotores el mayor pico de crecimiento se presenta en la vigencia 2002-2003 al pasar de 29.960 a 38.883 millones de pesos, con un incremento del 23%.

En lo relacionado con los impuestos al consumo de tabaco, sobretasa, registro y consumo de licores y vinos, se presentan comportamientos crecientes en el recaudo, cabe destacar el comportamiento de la sobretasa en el periodo 2002-2003 en el cual se observa un incremento del 23%, mientras que en el caso del impuesto de anotación y registro el aumento en el periodo 2003-2004 fue del 39%. Finalmente el impuesto al consumo de vinos y licores presenta un crecimiento en el periodo 2003-2004 del 32%, se debe aclarar que en la vigencia anterior la administración tomó la determinación de cerrar las fronteras, acto este que generó una caída en el recaudo del 54% en relación a la vigencia 2002.

La gráfica N° xx muestra el comportamiento de las rentas seleccionadas en el periodo evaluado.



Fuente: Secretaría de Hacienda Subsecretaría de Presupuesto



Con el propósito de ampliar el análisis de las rentas seleccionadas y determinar su verdadero peso frente al total de los ingresos departamentales, es necesario comparar el comportamiento del recaudo con la información de los Departamentos que tienen un comportamiento similar ó mayor en el recaudo de las rentas seleccionadas.

Frente a este análisis se debe aclarar que por inconvenientes en la recolección de la información fue imposible determinar el comportamiento del recaudo del impuesto a la participación en la producción de licores, de los Departamentos de Antioquia y Cundinamarca, además no fue posible por obvias razones conseguir la información del total del recaudo nacional para la vigencia 2005, y por lo tanto la participación de cada una de las rentas en el mismo.

En el caso del impuesto al consumo de cerveza, el Departamento de Cundinamarca ocupa el primer lugar con un total recaudado de \$454.580 millones en el periodo evaluado, seguido de Antioquia con \$393.846 millones y el Valle con un recaudo de \$366.629 millones, y una participación promedio del 9% del total de las rentas nacionales en el periodo 2000-2004.

<b>CERVEZA</b>	<b>2000</b>	<b>%</b>	<b>2001</b>	<b>%</b>	<b>2002</b>	<b>%</b>	<b>2003</b>	<b>%</b>	<b>2004</b>	<b>%</b>	<b>2005</b>	<b>Total</b>
ANTIOQUIA	44.080	9%	51.962	10%	60.881	10%	71.205	10%	77.910	10%	87.808	393.846
VALLE	41.997	9%	46.186	9%	52.793	9%	65.286	10%	72.886	10%	87.481	366.629
CUNDINAMARCA	61.498	13%	63.855	13%	80.050	14%	75.745	11%	86.993	11%	86.439	454.580
TOTAL NACIONAL	471.137		497.195		584.268		682.487		761.690		-	

*Fuente: Informe sobre la viabilidad fiscal de los Departamentos vigencia 2004*

Al igual que en impuesto anterior, el Valle del Cauca ocupó en el periodo estudiado el tercer puesto en el recaudo, con una participación del 17% del total nacional, antecedido por Antioquia con un 22% y Cundinamarca con un 25%.

<b>VEHICULOS</b>	<b>2000</b>	<b>%</b>	<b>2001</b>	<b>%</b>	<b>2002</b>	<b>%</b>	<b>2003</b>	<b>%</b>	<b>2004</b>	<b>%</b>	<b>2005</b>	<b>Total</b>
------------------	-------------	----------	-------------	----------	-------------	----------	-------------	----------	-------------	----------	-------------	--------------



ANTIOQUIA	24.787	19%	33.354	22%	40.970	25%	45.584	22%	57.295	24%	68.555	270.545
VALLE	18.501	14%	24.883	17%	29.961	18%	38.884	19%	44.735	19%	53.428	210.393
CUNDINAMARCA	39.741	30%	39.547	26%	37.779	23%	54.678	26%	50.916	22%	66.182	288.843
TOTAL NACIONAL	131.796		150.680		167.097		207.196		235.259		-	

Fuente: Informe sobre la viabilidad fiscal de los Departamentos vigencia 2004

En el impuesto de tabaco, es clara la superioridad en el recaudo del Departamento de Antioquia, el cual mostró un recaudo total de \$340.649 millones en el periodo evaluado (2000-2005), con una participación frente al total de las rentas nacionales del 21%, en segundo lugar y bastante retirado en las cifras esta el Departamento del Valle del Cauca, con un recaudo de \$202.599 millones y una participación del 13%.

<b>TABACO</b>	<b>2000</b>	<b>%</b>	<b>2001</b>	<b>%</b>	<b>2002</b>	<b>%</b>	<b>2003</b>	<b>%</b>	<b>2004</b>	<b>%</b>	<b>2005</b>	<b>Total</b>
ANTIOQUIA	41.749	20%	43.353	20%	54.839	21%	58.573	22%	60.622	22%	81.513	340.649
VALLE	25.094	12%	25.271	11%	34.479	13%	36.768	14%	41.617	15%	39.371	202.599
CUNDINAMARCA	22.377	10%	24.814	11%	31.324	12%	36.600	14%	37.004	13%	33.855	185.974
TOTAL NACIONAL	213.410		220.201		263.813		267.365		275.491		-	

Fuente: Informe sobre la viabilidad fiscal de los Departamentos vigencia 2004

Al analizar la sobretasa a los combustibles, los datos revelan que Antioquia mantiene el primer lugar en el recaudo seguido muy de cerca por Valle; la participación de Cundinamarca es mucho menor, los datos consolidados en la participación de esta renta es 18%, 16% y 9% respectivamente.

<b>SOBRETASA</b>	<b>2000</b>	<b>%</b>	<b>2001</b>	<b>%</b>	<b>2002</b>	<b>%</b>	<b>2003</b>	<b>%</b>	<b>2004</b>	<b>%</b>	<b>2005</b>	<b>Total</b>
ANTIOQUIA	25.955	18%	22.383	16%	24.165	17%	36.918	19%	42.701	19%	49.153	201.275
VALLE	21.280	15%	23.561	17%	24.606	17%	31.795	16%	37.283	16%	41.189	179.713
CUNDINAMARCA	11.257	8%	13.640	10%	12.704	9%	18.112	9%	18.948	8%	31.767	106.428
TOTAL NACIONAL	144.989		139.742		143.481		196.204		228.510		-	

Fuente: Informe sobre la viabilidad fiscal de los Departamentos vigencia 2004



Caso contrario a la sobretasa, es el que presenta el recaudo de registro, el cual muestra a Cundinamarca con un recaudo total de \$475.677 millones en el periodo evaluado, seguido de Antioquia con \$220.736 millones y el Valle con \$165.284 millones, las participaciones frente al total del recaudo nacional es de 38%, 17% y 12% respectivamente.

<b>REGISTRO</b>	<b>2000</b>	<b>%</b>	<b>2001</b>	<b>%</b>	<b>2002</b>	<b>%</b>	<b>2003</b>	<b>%</b>	<b>2004</b>	<b>%</b>	<b>2005</b>	<b>Total</b>
ANTIOQUIA	27.527	17%	25.938	17%	32.839	18%	39.268	18%	41.152	15%	54.012	220.736
VALLE	16.342	10%	16.643	11%	20.760	12%	26.753	12%	44.010	16%	40.776	165.284
CUNDINAMARCA	61.143	38%	62.190	41%	66.532	37%	83.638	37%	101.623	36%	100.551	475.677
TOTAL NACIONAL	162.974		152.861		179.938		224.087		280.438		-	

Fuente: Informe sobre la viabilidad fiscal de los Departamentos vigencia 2004

Finalmente en el caso del impuesto al consumo de licores y vinos, Antioquia tiene la supremacía con una participación acumulada frente al total nacional de 47%, seguida de Cundinamarca y Valle con un 17% para cada uno.

<b>LICORES</b>	<b>2000</b>	<b>%</b>	<b>2001</b>	<b>%</b>	<b>2002</b>	<b>%</b>	<b>2003</b>	<b>%</b>	<b>2004</b>	<b>%</b>	<b>2005</b>	<b>Total</b>
ANTIOQUIA	236.868	46%	261.527	45%	268.234	44%	338.538	46%	400.583	53%	433.714	1.505.750
VALLE	80.983	16%	98.512	17%	100.015	17%	114.003	15%	158.878	21%	149.540	552.391
CUNDINAMARCA	92.702	18%	108.194	19%	104.347	17%	125.944	17%	107.266	14%	120.335	538.453
TOTAL NACIONAL	520.393		575.255		603.137		740.897		749.099		-	

Fuente: Informe sobre la viabilidad fiscal de los Departamentos vigencia 2004

En términos generales se puede concluir que el mayor recaudo en las rentas analizadas muestra como Antioquia tiene el primer lugar, seguido de Cundinamarca y Valle, sin embargo la mayor participación acumulada le corresponde a Cundinamarca con un 25.4% del total nacional, seguida de Antioquia con un 22.4% y Valle con un 17.4%. Esta situación se explica en el impuesto de registro, en el cual la diferencia en el recaudo de Cundinamarca es del 46% frente al recaudo de Antioquia. La información con la que se cuenta no permite evaluar la gestión de las rentas en los otros Departamentos, tan solo el análisis frío del incremento nominal de las cifras recaudadas; aspectos que muestran en crecimiento real de una renta como la cuantificación de las unidades generadoras del tributo no estuvieron a disposición para el análisis.



### 3- ESTRUCTURA Y GESTIÓN DE LA SUBSECRETARIA DE IMPUESTOS Y RENTAS DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA

#### 3.1 ESTRUCTURA DE LA SUBSECRETARIA DE IMPUESTOS Y RENTAS

Antes de la reforma administrativa del año 1999, los funcionarios dedicados a los procesos de fiscalización y control de las diferentes rentas estaba conformada básicamente por dos Unidades, la de Rentas y la Unidad de Resguardo de Rentas, la siguiente era la estructura y el número de funcionarios de cada Unidad.

Unidad	División	Nº de Funcionarios
Rentas		5
	Fiscalización	18
	Programación y Estadística	4
	Control y Recaudo	20
Resguardo		50
Total		97

Fuente: Secretaría de Desarrollo Institucional

Después de la reforma de 1999, la estructura de la secretaría de hacienda se modificó, se creó la subsecretaria de impuestos y rentas la cual cuenta con 6 grupos funcionales, la nueva estructura es como sigue:

Grupo Funcional	Profesionales Especializados	Profesionales Universitarios	Técnico	Auxiliares
Fiscalización		7	1	



Liquidación y Devoluciones	1		2	1
Recursos Tributarios y Cobro	1	2	1	
Documentación y Archivo	1	3	3	4
Valorización	1	3	1	2
Operativos			2	6
Total	4	15	10	13
				42

Fuente: Informe de Gestión 2005 Subsecretaría de Rentas

Los perfiles de los funcionarios adscritos a la subsecretaría son 5 Economistas, 5 Administradores de Empresas, 2 Abogados, 3 Contadores y 1 Ingeniero industrial. Dentro de la estructura de la subdirección de rentas se encuentra el grupo de Fiscalización, conformado por 7 profesionales y 1 técnico, este grupo de fiscalización adelanta procesos tendientes a promover el incremento en el número de declarantes, y el incremento en los recaudos de las rentas del Departamento del Valle del Cauca.

Como se puede observar la reducción del personal encargado de la validación, control, seguimiento y fiscalización de las diferentes rentas ha sido reducido notablemente, hecho este que se refleja en la falta de operatividad y oportunidad que esta subsecretaría muestra en los procesos de fiscalización. Se concluye finalmente, que los riesgos para la Administración departamental son muchos, pero al no contarse con el personal, logística y la tecnología adecuada para atenderlos, se permite que muchas organizaciones al margen de la Ley continúen con sus negocios de falsificación, adulteración y contrabando de mercancías, aprovechándose de la debilidad en los controles para seguir creciendo sus negocios delictivos a costas de las finanzas departamentales.

## **ESTRUCTURA ACTUAL DEL SOFTWARE Y HARDWARE**



Con el fin de poder conceptuar sobre la capacidad técnica de la Subsecretaría de Rentas del Departamento del Valle, es necesario conocer la estructura actual de su software y hardware.

En la Subsecretaría se manejan en la modalidad de outsourcing las siguientes aplicaciones:

- **Contrato con Fesa S:A. para el suministro de etiquetas de señalización de productos gravados con el impuesto al consumo.**

El contrato incluye el suministro de un sistema de información que permite verificar la legalidad de las etiquetas adheridas a los productos mediante 2 terminales portátiles y dos lectores utilizados en los operativos contra el contrabando y la adulteración de licores.

Es un instrumento importante de control pero que necesariamente debe ser complementada con la planeación y realización de operativos coordinados para lograr resultados efectivos contra el contrabando existente en el Departamento.

- **Contrato Con Sistemas y Computadores**, la empresa suministra un software para liquidación, control y consolidación nacional del impuesto al consumo o participación por monopolio de licores, **el cual es de propiedad** y para uso de dicha empresa, sólo se cuenta con una Terminal para consultas del personal de la Subsecretaría. El servicio incluye las actualizaciones y mejoramiento del software de acuerdo a las modificaciones de Ley o reglamentarias y el mantenimiento actualizado de los equipos utilizados para la operación.

- Hardware, el sistema opera con terminales PC de gama baja en ambiente Windows y un maestro Nacional de productos, contribuyentes y bodegas autorizadas en un servidor ubicado en la ciudad de Bucaramanga. Posee una plataforma de comunicaciones que permite a todas las oficinas de Rentas del país intercambiar la información



procesada por el sistema diariamente a través de la red, mediante el acceso telefónico.

Se cuenta con terminales y operadores ubicados en la Unión (Casa Grajales), Bavaria, Buenaventura, ILV y en la gobernación del Valle del Cauca. La consolidación regional y nacional se realiza mediante procesamiento por lotes.

El sistema Cliente opera con equipos de las siguientes características:

Procesador Intel Pentium 4, de 1.8 Ghz.

Monitor SVGA de 15 pulgadas

Memoria de 128 Mb

Disco duro de 40 Gb

Unidad de Diskette de 3.5"

Teclado enhanced de 101 teclas

Mouse

Fax Modem.

Impresora Laser 16 ppm.

Scanner resolución 1.200 dpi

Quemador de CD

Lector de Código de barras

Ups de 250 Va mínimo.

La estructura del hardware para este sistema apenas si es aceptable sin ser la más avanzada del mercado, es claro la importancia de esta herramienta de software para el control y administración de las rentas que maneja, eso sí, con la necesaria realización de operativos contra el contrabando. A pesar de ello, no se utiliza para el control del impuesto de registro que en años anteriores brindaba un control técnico sobre los actos de registro, por lo que no se entiende de la decisión de desmontar el mismo sólo para esa renta, lo que sucedió en el año 2001.



- **Contrato Interadministrativo con el Centro de Diagnóstico Automotor del Valle.** Es un software integrado a los servicios de la Secretaría de Tránsito Municipal, que permite consulta de pagos del impuesto de vehículos particulares, consulta del certificado de tradición de los vehículos matriculados en la ciudad de Cali, realiza liquidaciones de impuestos y mediante un Call Center ubicado en sus instalaciones, realiza algunos cobros persuasivos.

El aplicativo desarrollado en Oracle por una empresa de software de Medellín con quien el CDAV tiene convenio.

Hardware. Los servidores se encuentran ubicados en Salomia, desarrollando como función principal, los procesos de trámites de Secretaría de Tránsito y Transporte del Municipio de Cali.

El servidor de la base de datos principal SUN Enterprise 450, que sólo permite los accesos desde la Intranet, el control del acceso a la base de datos queda registrado a través del aplicativo Qx-Tránsito y a nivel de B.D. Triggers en Oracle.

Servidor de red SUN Ultra 10 Internet, para acceso a través de Windows NT.

Servidor de Correo (Linux)

Servidor WEB con seguridad de medio físico el cual es un equipo PIX FIREWALL configurado por AT & T para evitar el acceso al servidor desde Internet.

En el edificio de la Gobernación del Valle, operan 11 terminales de consulta y/o digitación, con equipos PC bien configurados en cuanto a tecnología, computadores de marca, con procesadores Intel Celaron y



Windows XP, así como tres impresoras láser y equipo para digitalizar las declaraciones de pago.

A pesar de contar con una estructura adecuada de hardware y que a nivel de software se posea una herramienta muy importante para el control del recaudo de esta renta, esta es sub-utilizada por la Subsecretaria de Rentas, ya que las declaraciones de pago son revisadas manualmente limitándose principalmente a la verificación de la liquidación de sanciones e intereses moratorios de acuerdo a la fecha de presentación de la declaración, pero la verificación de la incorporación de la base real de liquidación del impuesto (Valor del Avalúo actualizado) no se realiza, por lo que el nivel de elusión no se determina afectando de manera clara el recaudo de esta renta.

El software del CDAV permite confrontar de manera directa, rápida y confiable el valor pagado por el contribuyente con el que debió corresponder a la realidad en atención a su verdadero avalúo, definiendo así una información valiosa para orientar los emplazamientos de manera focalizada y no de manera general como actualmente se realiza. A pesar de ello, esta opción no es manejada actualmente por la Subsecretaría de Rentas impidiendo el control sobre la evasión y elusión en el Departamento.

Si esta opción se manejará adecuadamente se podría estimar el monto de la cartera por no declarar lo que debió ser y no simplemente la cartera producto del no pago de lo declarado, ya que la primera estimación señala el verdadero nivel de elusión en este impuesto y determinar la capacidad potencial de esta renta en el Departamento del Valle.



A pesar de los instrumentos con que se cuenta para el control no es admisible que el contratista (CDAV) a la fecha del presente estudio, no haya establecido el registro automotor del Valle del Cauca, limitándose a la ciudad de Cali, que lógicamente es la más representativa, pero que por ello no se puede dejar de lado el resto de municipios del Departamento para lograr así un verdadero control en el ámbito regional y no sólo municipal. Casos como el Municipio de Palmira, la segunda ciudad del Departamento, en donde el operador se apropió unilateralmente de la base de registro automotor, no se puede aceptar por parte de la Subsecretaría de Rentas, ya que el control allí es mínimo afectándose así el recaudo de esta renta y colocando en entredicho la gestión adelantada por esta Subsecretaria.

Las Secretarías de Tránsito Municipales no reportan adecuadamente la información a la Subsecretaría de Rentas sin que sobre ello se tomen decisiones oportunas y efectivas. Una vez la Contraloría Departamental solicitó estas bases de datos, estas fueron suministradas oportunamente pero con un sinnúmero de inconsistencias que impiden que las mismas puedan ser utilizadas de manera adecuada por el software existente, sin dejar de mencionar que la obligatoriedad de conformar dicha base de datos es del CDAV y que ello se lleve a cabo de la Subsecretaria de Rentas.

### **3.2 GESTION DE GRUPOS FUNCIONALES DE FISCALIZACION Y DE OPERATIVOS DE LA SUBSECRETARIA.**

Evaluando la gestión adelantada por estos dos importantes grupos funcionales durante las vigencias 2004 y 2005 se tiene:

#### **3.2.1 GRUPO DE FISCALIZACION**



- Durante el primer semestre de 2004, no se desarrollaron programas de fiscalización masivos para el caso del impuesto sobre vehículos automotores, por diferencias contractuales con el CDAV y por la falta de logística por parte de la Administración Tributaria Departamental.
- Durante el segundo semestre se ejecutó en coordinación con el CDAV y los grupos Operativos y de Fiscalización el programa de OMISOS EN LA VIA PUBLICA para hacer presencia institucional y fomentar la cultura de pago en los contribuyentes.
- Los procesos tributarios adelantados más importantes fueron:  
**Pedro Domecq Colombia SA**, por registrar en sus declaraciones de participación de licores descuentos no autorizados sobre el componente IVA que trata la Ley 788 de 2002, adeudando la suma de \$716.533.000 (incluye descuento mencionado, sanción e intereses). Según oficio HSIR-0230 de Enero 14 de 2006 se remitió a la Tesorera del Departamento, Dra. Esperanza Acosta Tenorio, a fin de que se inicie el proceso de cobro coactivo, ocho expedientes contra esa firma por valor de \$724.051.000.

**DISCRISTAL S.A.**, Por liquidar una participación en la Producción de Licores con una base gravable inferior a la establecida en la ordenanza 085 de 1999, adeudando por este concepto al Departamento \$14.718.958.000 (incluye participación, sanciones e intereses). Para la vigencia 2005 a la Industria de Licores de Caldas por igual causa por valor de \$4.553.000.000 (sin incluir sanciones e intereses). El convenio de intercambio entre el Departamento del Valle del Cauca y Caldas, firmado el 2 del mes de Junio del 2004 establece en su cláusula DECIMA QUINTA el DESESTIMIENTO, mediante la cual el Departamento de Caldas y la sociedad DISTRIBUIDORA CRISTAL SA por una parte y el Departamento del Valle por la otra se comprometen a desistir de los procesos contenciosos administrativos instaurados en el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle por la terminación



unilateral del contrato del Convenio de intercambio de licores y a los procesos de investigaciones tributarias que se estuviesen adelantando.

El desistimiento acordado cobijaba lo existente hasta la firma del convenio de intercambio de licores, es decir, hasta la vigencia 2004, de tal forma que el proceso tributario adelantado en dicha vigencia por \$14.718.958.000 queda incluido en el citado desistimiento. Respecto al proceso en contra de la Industria de Licores de Caldas iniciado en la vigencia 2005 por \$4.553.000.000 (sin incluir sanciones ni intereses) se han proferido los emplazamientos HSIR-0669, HSIR-0700 de Febreo 21 de 2005 y se tienen los siguientes emplazamientos para el mismo efecto a compulsarse en el 2006: HSIR-0469, HSIR-0470, HSIR-0471 y HSIR-0472.

**INDUSTRIA DE LICORES DEL VALLE**, por presentar las declaraciones de Participación de licores con pagos parciales o sin pago, adeudando al Departamento \$12.000.000.000 (incluye participación, sanciones e intereses) para la vigencia 2004; en la vigencia 2005, por el mismo concepto la suma de \$7.761.000.000. Como resultado de las actuaciones adelantadas se logró que la Industria de Licores del Valle se pusiera al día respecto de las participaciones del año 2004 y en relación al 2005 se suscribió Acuerdo de pago según comunicación de la ILV de Noviembre 30 de 2005 y autorizada mediante Acuerdo No 03 de Noviembre 21 de 2005 por el cual se autoriza a la Gerente General a la firma del citado Acuerdo, cuyo monto se descompone así:

<b>SANCIONES EXTEMPORANEIDAD</b>	<b>\$7.760.057.950</b>
<b>INTERESES MORATORIOS</b>	<b>834.136.676</b>
<b>TOTAL</b>	<b>\$8.594.136.676</b>



De la suma anterior, el 35%, es decir, \$3.007.968.119,1 millones deberán direccionarse a las cuentas especiales de la Secretaría de Salud Departamental y el saldo de \$5.586.226.506,9 se destinará al Departamento del Valle del Cauca. El Plazo de pago finaliza en Diciembre de 2010, durante las vigencias 2006, 2007 y 2008 se pagará una cuota mensual de \$20.000.000 y durante los años 2008, 2009 y 2010 una cuota mensual de \$224.838.739 afectando así con mayor flujo de recursos a la próxima administración.

Adicional a lo anterior se celebró Acuerdo de pago por Intereses moratorios correspondientes a participaciones de las segundas quincenas de julio, agosto, primera de septiembre, segunda de octubre y primera de noviembre de 2003, por \$114.566.544, el que actualmente se encuentra en ejecución.

Es importante que la ILV ajuste adecuadamente su flujo de caja y realice los pagos de las participaciones en forma oportuna para atender de esa forma los requerimientos de salud de la población, los cuales dada las condiciones actuales no dan espera, además de ser una obligatoriedad de Ley.

### **3.2.2 GRUPOS OPERATIVOS**

Para evaluar la gestión adelantada por el grupo funcional de operativos se debe considerar en primera instancia la estructura logística y de personal con que históricamente ha contado dicho grupo así como los resultados obtenidos en las últimas vigencias.

#### **AÑO 2003**



A partir del segundo semestre, se constituyó un Fondo entre la Gobernación del Valle, Industria de Licores del Valle y la firma DIMERCO S.A., a través del cual se contrataron 30 personas mediante la modalidad de contrato de trabajo y se adquirieron tres camionetas doble cabina, adicionalmente Dimerco aportó dos camionetas, lo que garantizaba una logística adecuada para adelantar los operativos contra el contrabando de licor. Para esa misma vigencia se dio lugar al cierre de fronteras a los productos de la Industria de Licores de Caldas en forma unilateral por parte del Departamento del Valle.

En resumen de lo logrado por el grupo operativo se tienen las siguientes cifras:

<b>Unidades de Licores Incautadas</b>	<b>Alambiques Desmantelados</b>	<b>Valor Comercial calculado en pesos</b>
78.707	34	\$1.791.739.300

Fuente: Subsecretaría de Rentas

Es importante anotar que en un operativo realizado en Noviembre 19 de 2003, se decomisaron 32.932 unidades de Aguardiente Blanco del Valle con destino a los Estados Unidos, que equivale al 41,8% del gran total incautado durante el 2003.

## **AÑO 2004**

Al inició de la vigencia Dimerco retiró el personal y las camionetas que se utilizaban para los operativos debido a la terminación del convenio e igualmente el Departamento dispuso de las tres camionetas adquiridas en el 2003 para el pool de vehículos, lo cual literalmente acabo con la logística necesaria para adelantar operativos efectivos contra el contrabando.



El grupo operativo quedó conformado por siete funcionarios y los mencionados operativos quedaron limitados a la disponibilidad de vehículos, lo cual era dificultoso por encontrarse a disposición del pool mencionado. Por ello los operativos adelantados para el desmonte de alambiques y aprehensión de licores fueron adelantados por la Policía Nacional, de carreteras y la SIJIN Mecal, con la colaboración y apoyo del Grupo de Operativos de la Subsecretaría de Rentas.

En resumen de lo logrado por el grupo operativo se tienen las siguientes cifras:

<b>Unidades de Licores Incautadas</b>	<b>Alambiques Desmantelados</b>	<b>Valor Comercial calculado en pesos</b>
14.512	7	\$316.542.500

Fuente: Subsecretaría de Rentas

## **AÑO 2005**

Al igual que en la vigencia anterior, el grupo operativo dependía de la disponibilidad de vehículos y recursos para ello. Es ilógico que siendo esta actividad tan importante para atacar el fenómeno del contrabando en sus diversas manifestaciones en el Departamento y así contribuir con mayores recursos para las finanzas departamentales, se de prioridad a la disposición de dichos vehículos a los secretarios de despacho de la gobernación.

El número de operativos adelantados fue por consiguiente mínimo, no obstante, en sólo dos aprehensiones se sumaron un total de 48.696 unidades que equivalen a un 70.6% del total de decomisos y aprehensiones efectuadas. Adicional a ello es necesario considerar el tipo de licor objeto de la aprehensión, ya que para el caso citado se trato de productos con menos de 20 grados alcoholimetricos, tales como aperitivos, que de hecho tienen un menor valor comercial así se trate de un número importante de unidades.



El grupo operó con siete funcionarios y para fin de año la ILV entregó en comodato una camioneta tipo estacas para el control de las festividades de final de año y particularmente de la feria.

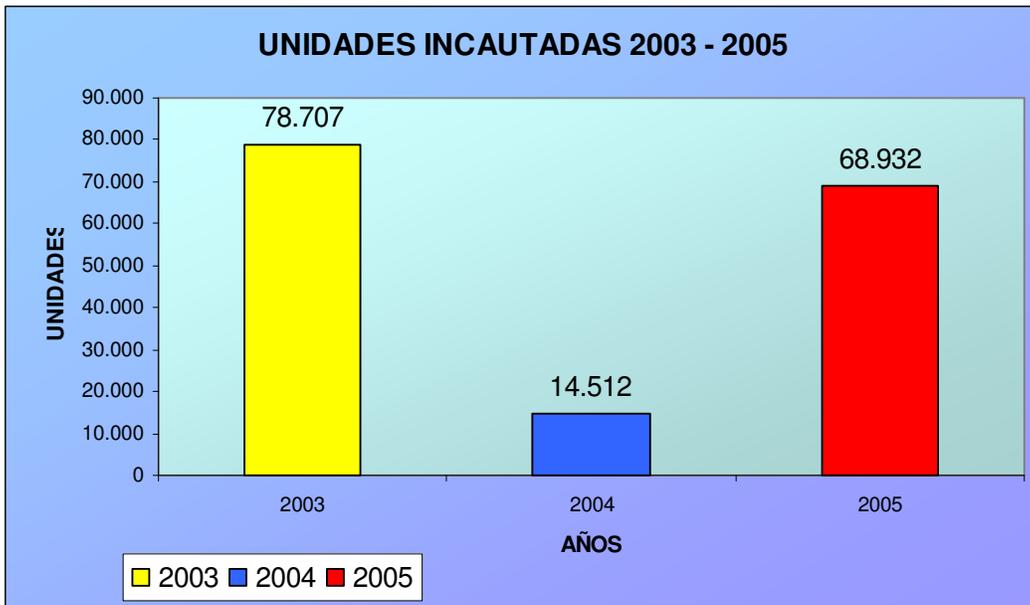
En resumen de lo logrado por el grupo operativo se tienen las siguientes cifras:

<b>Unidades de Licores Incautadas</b>	<b>Alambiques Desmantelados</b>	<b>Valor Comercial calculado en pesos</b>
68.932	4	\$221.387.200

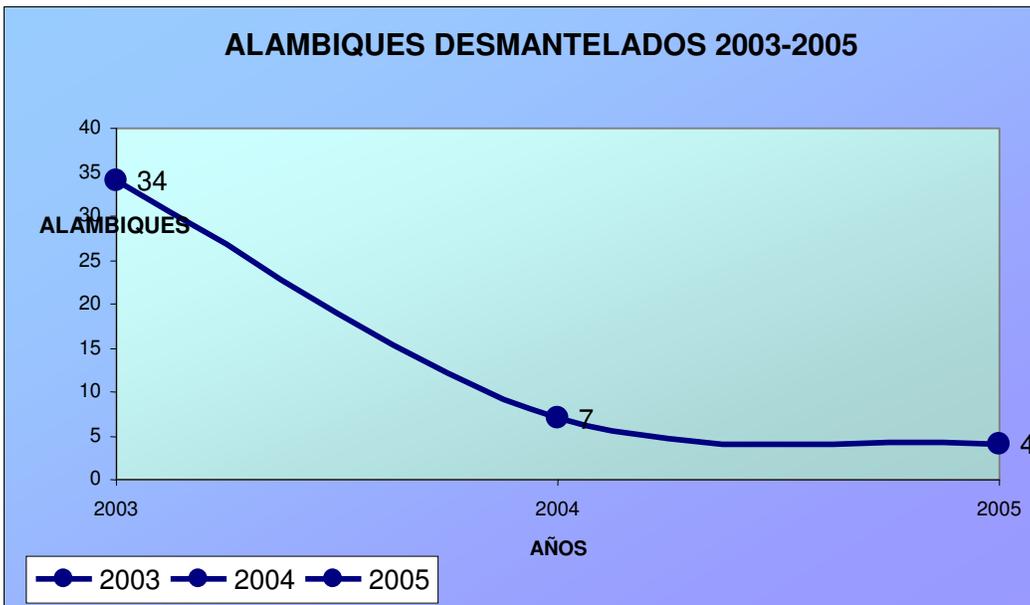
Fuente: Subsecretaría de Rentas

Es evidente como a pesar que el número de unidades incautadas fue cercano a las de la vigencia 2003 (el 87.5%), la diferencia en el valor comercial calculado es bien importante, ya que apenas si alcanza el 12% de dicho año.

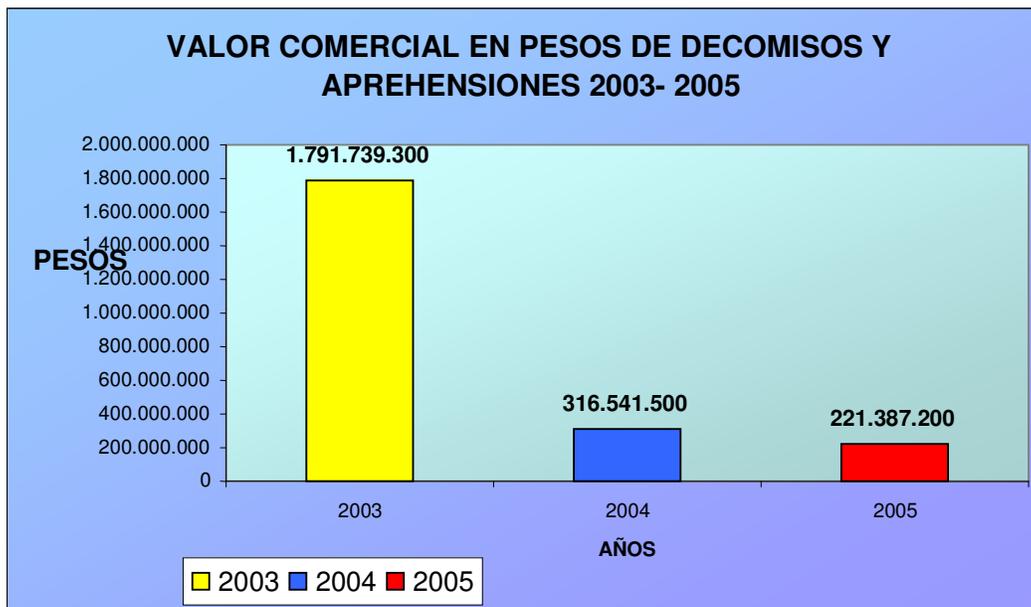
Con el fin de ilustrar de mejor manera la verdadera gestión lograda en las últimas tres vigencias, tanto en unidades incautadas, en alambiques desmantelados, como en el valor comercial de dichas incautaciones, se presenta a continuación las correspondientes gráficas:



Fuente: Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Impuestos y Rentas



Fuente: Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Impuestos y Rentas



Fuente: Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Impuestos y Rentas

Es necesario detallar las funciones del grupo de operativos para entender la importancia de su fortalecimiento:

1. Realizar actividades de control y verificación en jurisdicción del Departamento del Valle del Cauca, que conlleven al decomiso y aprehensión de licores nacionales y extranjeros falsificados, adulterados y de contrabando y al desmantelamiento de alambiques.
2. Identificar y denunciar a los defraudadores de las Rentas Departamentales.
3. Verificar el cumplimiento de las disposiciones legales en el transporte de productos gravados con el impuesto al consumo, participación de licores y regalías de alcohol, tales como el uso de tornaguías y la salida de productos exentos de impuestos destinados para exportación.
4. Apoyar al grupo funcional de Fiscalización en la realización de visitas fiscales y el desarrollo de programas específicos.
5. Acompañar a las autoridades competentes cuando efectúen inspecciones en los establecimientos de expendio de productos gravados con el impuesto al consumo y la participación de licores.



6. Colaborar con las autoridades competentes cuando estas realicen el decomiso de licores adulterados, falsificados de contrabando y cigarrillos de contrabando.

A través del cumplimiento oportuno de dichas funciones se garantiza un importante control al contrabando de licores que tanto afecta a las finanzas departamentales y que permitiría mayores recursos para la inversión social, tan golpeada por un Plan de Desempeño que a través de sus medidas no contemplo el fortalecimiento rentístico basado en el fortalecimiento de los grupos funcionales sino que se limito a la reducción máxima de las estructuras de gastos, en donde lo más fácil era prescindir de funcionarios en lugar de generar mayores ingresos para el cumplimiento de sus obligaciones, de lo cual fue afectada directamente la Subsecretaria de Rentas.

Para la vigencia 2006 se ha presentado el proyecto de fortalecimiento de este importante grupo funcional, que ojala cuente con el apoyo decidido de la Administración central y que permita iniciar una verdadera lucha contra el fenómeno del contrabando en las rentas más significativas.

El objetivo general apunta a controlar la evasión del impuesto en la producción, introducción y comercialización de licores, vinos y aperitivos, objeto del monopolio rentístico o del impuesto de consumo en el Departamento del Valle del Cauca. Infortunadamente no se consideran operativos contra los carteles de la gasolina y del tabaco que tanto daño le producen a las finanzas del Departamento.

Las dependencias e instituciones que pretenden involucrar son:

- Subsecretaría de Impuestos y Rentas.
- Cuerpo Técnico de Inteligencia C.T.I. (Fiscalía General de la Nación).
- Departamento Administrativo de Seguridad D.A.S.
- Industria de Licores del Valle.



- Policía Metropolitana Santiago de Cali.
- Departamento de Policía Valle.
- Secretarías de Salud Departamental y/o Municipales.

Las actividades del Grupo Operativo de Rentas, se sustentan en el Decreto Departamental N° 0651 de abril 8 de 2002, la Ordenanza N° 185 de 1999, la Ley 223 de 1995 en sus Artículos 221 y 222; los Decretos Departamentales N° 2141 de 1996 y 0239 de 1991, las Ordenanzas N° 036 de 1993, 010 de 1994 y 065 de 1999, Leyes N° 488 de 1988, 633 del año 2000 y 788 del 2002 y las contenidas en el Estatuto Tributario Nacional.

Los recursos necesarios para fortalecer el grupo de operativos son:

#### HUMANO:

Se requiere un grupo de ocho personas, que incluye en su totalidad al personal vinculado actualmente, equipo que será distribuido en dos subgrupos, de acuerdo a la zonificación del Departamento y los sitios de vulnerabilidad. Cada subgrupo tendrá un líder que responderá por las actividades del personal asignado.

#### RECURSOS ECONOMICOS:

El grupo requiere el siguiente presupuesto para poder operar adecuadamente y brindar resultados efectivos.

CONCEPTO	CANTIDAD	DETALLE	V/R UNIDAD MES	VALOR MES	TOTAL
Combustible	15	Viajes	\$ 150.000	\$	2.250.000
Peajes	40	Peaje	\$ 5.000	\$	200.000
Alojamiento y alimentación	8	Personas	\$ 200.000	\$	1.600.000
Alimentación Grupo de Apoyo (Policía, C.T.I., D.A.S. etc.)	8	Personas	\$ 45.000	\$	360.000
Mantenimiento	2	Aceite, Filtro, Imprevistos, etc.	\$ 200.000	\$	400.000
Programas Capacitación (Nuevo Sistema Penal Acusatorio)	1	Capacitación	\$ 600.000	\$	600.000



<b>SUBTOTAL MES</b>		<b>\$ 5.410.000</b>
<b>VALOR PERIODO FEBRERO A DICIEMBRE 2006</b>	<b>11</b>	<b>\$ 59.510.000</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Impuestos y Rentas

## **LOGISTICO**

- 2 vehículos tipo camioneta doble cabina con capacidad de carga.
- Señalización (Conos, Vallas, Paletas, Lámparas).
- Distintivos (Chalecos, Reflectivos).
- Combustible.
- Peajes.
- Viáticos para manutención y alojamiento.
- Campañas permanentes en Prensa, Radio y Televisión, motivando a la ciudadanía a denunciar los falsificadores, adulteradores y contrabandistas.

Los requerimientos humanos, financieros y logísticos deben garantizarse con el fin de poder exigir resultados efectivos contra el fenómeno del contrabando de las principales rentas departamentales, ya que el costo de fortalecer los grupos operativos es mínimo frente al volumen de recursos que pueden ingresar a las arcas departamentales y que servirían para el fortalecimiento de la inversión social.



## 4- Impuesto de Vehículo

### 4.1 Reseña Histórica y Normatividad.

El impuesto sobre vehículos automotores se crea por la Ley 488 de 1998, está contemplado en el capítulo VII, artículos 138 al 151, entre sus apartes más importantes se destacan:

ARTICULO 138. IMPUESTO SOBRE VEHICULOS AUTOMOTORES. Créase el impuesto sobre vehículos automotores El Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá podrá mantener el gravamen a los vehículos de servicio público que hubiere establecido antes de la vigencia de esta ley.

ARTICULO 139. BENEFICIARIOS DE LAS RENTAS DEL IMPUESTO. La renta del impuesto sobre vehículos automotores, corresponderá a los municipios, distritos, Departamentos y el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, en las condiciones y términos establecidos en la presente ley.

ARTICULO 140. HECHO GENERADOR. Constituye hecho generador del impuesto, la propiedad o posesión de los vehículos gravados.

ARTICULO 141. VEHICULOS GRAVADOS. Están gravados con el impuesto los vehículos automotores nuevos, usados y los que se internen temporalmente al territorio nacional, salvo los siguientes:

- a) Las bicicletas, motonetas, y motocicletas con motor hasta de 125 c.c. de cilindrada;
- b) Los tractores para trabajo agrícola, trilladoras y demás maquinaria agrícola;



- c) Los tractores sobre oruga, cargadores, mototrillas, compactadoras, motoniveladoras y maquinaria similar de construcción de vías públicas;
- d) Vehículos y maquinaria de uso industrial que por sus características no estén destinados a transitar por las vías de uso público o privadas abiertas al público;
- e) Los vehículos de transporte público de pasajeros y de carga.

ARTICULO 143. BASE GRAVABLE. Está constituida por el valor comercial de los vehículos gravados, establecido anualmente mediante resolución expedida en el mes de noviembre del año inmediatamente anterior al gravable, por el Ministerio de Transporte.

Para los vehículos que entran en circulación por primera vez, la base gravable está constituida por el valor total registrado en la factura de venta, o cuando son importados directamente por el usuario propietario o poseedor, por el valor total registrado en la declaración de importación.

PARAGRAFO. Para los vehículos usados y los que sean objeto de internación temporal, que no figuren en la resolución expedida por el Ministerio de Transporte, el valor comercial que se tomará para efectos de la declaración y pago será el que corresponda al vehículo automotor incorporado en la resolución que más se asimile en sus características.

ARTICULO 145. TARIFAS. Las tarifas aplicables a los vehículos gravados serán las siguientes, según su valor comercial:

<Valores absolutos que regirán para el año 2006 establecidos por el Decreto 4716 de diciembre 26 de 2005. Las tarifas están actualizadas al año 2006.

1. Vehículos particulares:

- a) Hasta \$30.552.000 1,5%



b) Más de 30.552.001 y hasta 68.740.000 2,5%

c) Más de 68.740.001 3,5%

2. Motos de más de 125 c.c. 1.5%

PARAGRAFO 1o. Los valores a que se hace referencia en el presente artículo, serán reajustados anualmente por el Gobierno Nacional.

ARTICULO 150. DISTRIBUCION DEL RECAUDO. <Artículo modificado por el artículo 107 de la Ley 633 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:> Del total recaudado por concepto de impuesto, sanciones e intereses, en su jurisdicción, al Departamento le corresponde el ochenta por ciento (80%). El veinte por ciento (20%) corresponde a los municipios a que corresponda la dirección informada en la declaración.

El Gobierno Nacional determinará el máximo número de días que podrán exigir las entidades financieras como reciprocidad por el recaudo del impuesto, entrega de las calcomanías y el procedimiento mediante el cual estas abonarán a los respectivos entes territoriales el monto correspondiente.

#### ***4.2 Comportamiento del Impuesto de Vehículos en el Valle del Cauca entre 1999 y 2005***

Al hacer el seguimiento semestralizado la recaudo del impuesto de vehículos automotores en el Valle del Cauca se observa que no hay una clara tendencia que identifique en que semestre del año es más representativo el recaudo de este impuesto; sin embargo en promedio el recaudo del primer semestre es 8.8% más representativo que el del segundo semestre.

##### Ingresos Primer Semestre Impuesto de Vehículos

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005



DETALLE	1er Sem	1er Sem	1er Sem	1er Sem	1er Sem	1er Sem	1er Sem
RECAUDO (\$)	8.816.649.947	13.037.509.010	17.416.330.943	19.514.207.643	22.255.408.722	27.649.000.000	32.057.000.000
VARIACIÓN RECAUDO		32%	25%	11%	12%	20%	14%

Ingresos Segundo Semestre Impuesto de Vehículos

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
DETALLE	2° Sem	2° Sem	2° Sem	2° Sem	2° Sem	2° Sem	2° Sem
RECAUDO (\$)	6.441.152.670	5.463.971.651	7.467.066.634	10.446.295.721	16.628.333.715	18.433.000.000	21.371.000.000
VARIACIÓN RECAUDO		-18%	27%	29%	37%	10%	14%

Fuente: Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Impuestos y Rentas, CDAV

En los cuadros se observa que el semestre de mayor crecimiento respecto al año anterior fue el primer semestre del 2000, con un 32% más respecto al año 1999, mientras que el segundo semestre de 2004, fue el de mayor decrecimiento con un 32% respecto al segundo semestre del año anterior. De lo anterior se puede concluir que el mayor esfuerzo en el recaudo del impuesto se debe focalizar en el primer semestre del año y mejorar mucho la gestión en el segundo semestre, ya que en las vigencias estudiadas la fecha límite de pago del impuesto fue hasta la primera quincena de Julio.

Número de Declarantes por Año Impuesto de Vehículos

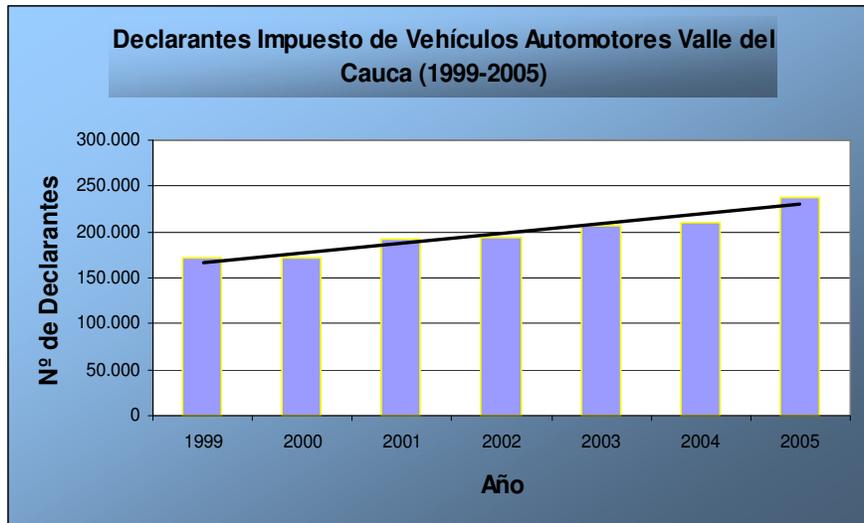
DETALLE	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
No. DECLARANTES	171.629	172.150	192.521	194.803	207.254	210.634	238.604
VARIACIÓN PORC. No. DECLARANTES		0,30%	11,83%	1,19%	6,39%	1,63%	13,28%

Fuente: Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Impuestos y Rentas, CDAV

En lo que respecta al número de declarantes se observa como el mayor incremento se da en el periodo 2004 - 2005, al pasar de 210.634 a 238.604, con un crecimiento del 13.28%, mientras que el mayor incremento en el recaudo, se dio entre los periodos 2000 a 2001, al pasar de \$18.501 millones en el 2000, a \$24.883 millones en el 2001, con un crecimiento del 25.65%, por su parte el periodo de menor crecimiento fue de 2004 a 2005, al pasar de \$46.082 millones en 2004, a \$53.428 millones en 2005, con un incremento del



13.75%. De lo anterior se deduce que el crecimiento en el número de declarantes no es directamente proporcional al incremento en el recaudo, en el periodo 2004 – 2005 el proceso de emplazamientos adelantado por la Subsecretaría de rentas atrajo un mayor número de declarantes.



Fuente: Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Impuestos y Rentas

La gráfica muestra el comportamiento del número de declarantes del impuesto de vehículos entre 1999 y 2005 en el Departamento del Valle del Cauca.

Finalmente se estima que solo en la ciudad de Cali, aproximadamente 30.000 declarantes no pagan sus impuestos desde 1994, esta información no esta disponible para el resto del Departamento, ya que no se cuenta con la información, ni la infraestructura necesarias para establecerla.

#### ***4.3 Crecimiento real del Impuesto de Vehículos Automotores en el periodo 1999 a 2005***

Para establecer el crecimiento real del Impuesto de Vehículos Automotores en el Departamento del Valle del Cauca en el periodo 1999 a 2005, se deben tener en cuenta aspectos que han contribuido al comportamiento de dicho



recaudo; entre ellos, el efecto de la inflación y el incremento en los avalúos de los vehículos que decreta el ministerio de transporte.

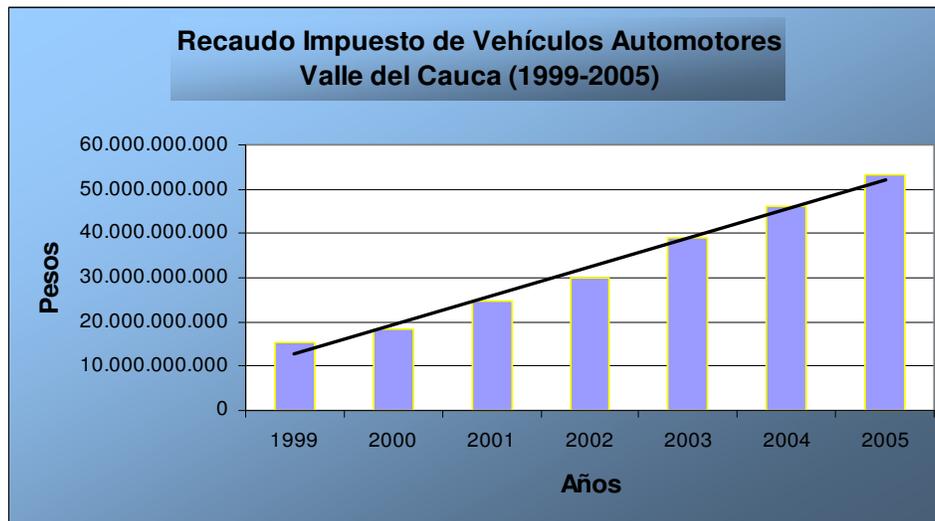
**Recaudo Anual Aplicada la Inflación del Impuesto de Vehículos**

DETALLE	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>RECAUDO (\$)</b>	15.257.802.617	18.501.480.661	24.883.397.576	29.960.503.364	38.883.742.437	46.082.000.000	53.428.000.000
<b>INFLACION</b>	9,63%	8,77%	7,76%	6,99%	6,49%	5,49%	4,52%
<b>RECAUDO CON INFLACION</b>		16.595.911.906	19.937.195.561	26.622.747.067	31.904.940.032	41.018.459.897	48.164.906.400
Variación del Recaudo (%) Aplicada la inflación		11,48%	24,81%	12,54%	21,87%	12,34%	10,93%
Incremento del Avalúo		10,00%	7,27%	6,00%	5,50%	5,50%	5,00%
<b>RECAUDO CON INFLACION E INCREMENTO DEL AVALUO</b>		18.255.503.097	21.387.173.420	28.220.111.891	33.659.864.780	43.274.468.284	50.572.844.193
Incremento Real en Pesos		245.977.564	3.496.224.157	1.740.391.473	5.223.877.657	2.807.531.716	2.855.155.807
Incremento Porcentual Real		1,33%	14,05%	5,81%	13,43%	6,09%	5,34%
Variación del Recaudo según Secretaría de Hacienda (nominal)		17,53%	25,65%	16,95%	22,95%	15,62%	13,75%

Diferencia en la información		16,20%	11,60%	11,14%	9,51%	9,53%	8,41%
------------------------------	--	--------	--------	--------	-------	-------	-------

Fuente: Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Impuestos y Rentas, CDAV

Como se puede observar en el cuadro, el crecimiento del recaudo del impuesto según los datos de la secretaría de hacienda entre 1999 y 2005, fueron del 17.53%, 25.65%, 16.95%, 22.95%, 15.62% y 13.75% respectivamente, se debe aclarar que este dato es producto del incremento nominal del recaudo de un periodo a otro.



Fuente: Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Impuestos y Rentas, CDAV

La gráfica muestra el aumento nominal en los valores recaudados año a año desde 1999, en promedio este aumento ha sido de \$6.300 millones de una vigencia a otra.

Aplicando la inflación al recaudo de cada uno de los periodos, se tiene que los incrementos se comportaron de la siguiente forma:

Periodo 1999 a 2000	11.48%
Periodo 2000 a 2001	24.81%
Periodo 2001 a 2002	12.54%
Periodo 2002 a 2003	21.87%
Periodo 2003 a 2004	12.34%
Periodo 2004 a 2005	10.93%

Fuente: Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Impuestos y Rentas, CDAV

Estas cifras son diferentes a las que presenta la secretaría de hacienda, mostrando una gestión muy disímil a la reportada oficialmente, se registran diferencias en términos porcentuales de hasta 6.05%, como es el caso de la información correspondiente al periodo 1999 al 2000, en el cual el crecimiento reportado por la Secretaría de Hacienda fue de 17.53%, mientras que el incremento en el recaudo aplicada la inflación fue del 11.48%.



La situación se torna aún más preocupante, sí al recaudo aplicada la inflación se le adiciona la variación de los avalúos decretados por el ministerio del Transporte, el siguiente cuadro muestra la variación en los avalúos, en el periodo 1999 – 2005.

**Incrementos en la Base de liquidación**  
**para el impuesto de vehículos en el**  
**Valle del Cauca (1999-2005)**

Año	Tarifa	Incremento
1999	20.000.000	
	45.000.000	
2000	22.000.000	10,00%
	49.500.000	10,00%
2001	23.600.000	7,27%
	53.100.000	7,27%
2002	25.016.000	6,00%
	56.286.000	6,00%
2003	26.392.000	5,50%
	59.382.000	5,50%
2004	27.844.000	5,50%
	62.648.000	5,50%
2005	29.236.000	5,00%
	65.780.000	5,00%

Incremento Promedio	6,55%
---------------------	-------

Fuente: CDAV



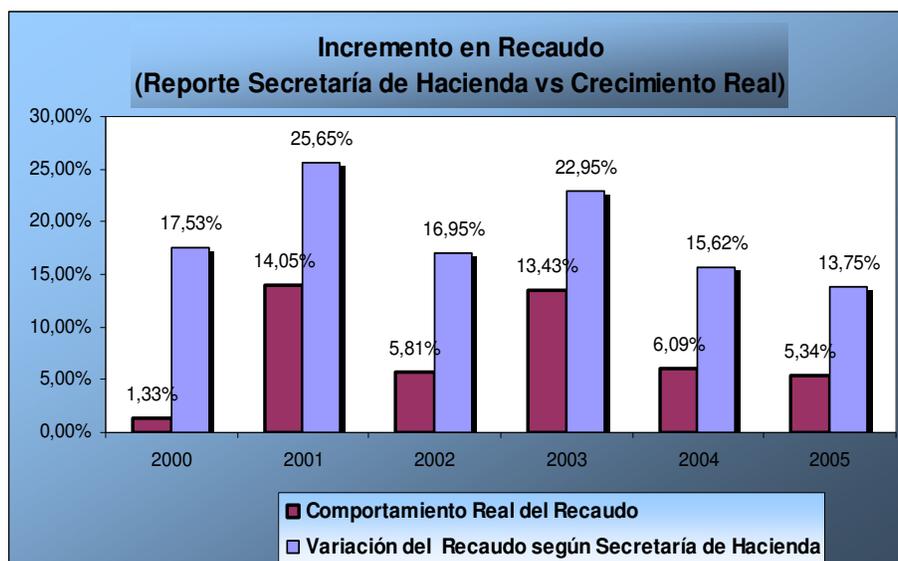
Según estas cifras, el comportamiento real del recaudo año por año aplicada la inflación y el incremento en los avalúos es como sigue:

Periodo 1999 a 2000	1.33%
Periodo 2000 a 2001	14.05%
Periodo 2001 a 2002	5.81%
Periodo 2002 a 2003	13.43%
Periodo 2003 a 2004	6.09%
Periodo 2004 a 2005	5.34%

Fuente: CDAV

Se puede observar que el menor crecimiento real en el recaudo, se da en los periodos 1999 a 2000, 2004 a 2005 y 2001 a 2002, con incrementos porcentuales de 1.33%, 5.34% y 5.81% respectivamente; mientras que el mayor aumento real se da en el periodo 2000 a 2001 con un 14.05%, seguido del periodo 2002 a 2003 con un crecimiento del 13.43%.

La siguiente gráfica muestra las diferencias entre el comportamiento nominal del recaudo y el comportamiento real, en el periodo 1999 - 2005



Fuente: Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Impuestos y Rentas, CDAV



De lo anterior se puede concluir que los datos del recaudo entregados a la comunidad y a los entes de control por el Departamento, están sesgados y por tanto se alejan de la realidad, en algunos casos la diferencia es de hasta 16 puntos porcentuales, ya que como se puede observar en el periodo 1999 a 2000, el Departamento muestra un crecimiento en el recaudo del 17.53%, mientras que al aplicar la inflación y el incremento del avalúo, el recaudo realmente creció en 1.33%, la situación es muy similar en los otros periodos evaluados, en los cuales la diferencia entre los datos reportados, y la realidad es de por lo menos 8 puntos porcentuales.

Finalmente, sí se valora la gestión de la Subsecretaría de Impuestos y Rentas durante el periodo 1999 a 2005, se puede afirmar sin lugar a dudas, que esta ha sido deficiente y que no ha contribuido directamente a mejorar la calidad de vida del pueblo Vallecaucano que es el directamente favorecido del efectivo recaudo de las rentas Departamentales a través de la inversión social que del mismo se derive.

#### ***4.4 Capacidad potencial del Impuesto de Vehículos Automotores para el Valle del Cauca***

Para medir la potencialidad del recaudo del impuesto de Vehículos Automotores para el Valle del Cauca, primero que todo se deben conocer las características de los vehículos matriculados en el Departamento; aspectos como los que se aprecian en el [Anexo N° 1](#), y que son solicitados por el Ministerio del transporte a las diferentes secretarías de tránsito municipal, son de suma importancia para la conformación de la base de datos del parque automotor del Departamento.

En el Anexo N° 1, también se observa el cumplimiento en el envío de la información solicitada por la Contraloría Departamental del Valle del Cauca por parte de las 18 secretarías de tránsito municipales, a excepción de la



Secretaría de Tránsito Municipal de Palmira, la cual no tiene información alguna de los vehículos registrados, ni de los propietarios; debido a un problema con el operador del recaudo quien retiro todos los registros del parque automotor y no dejo un back-up de los mismos, esto como represalias a problemas contractuales con la administración municipal afectando de manera ostensible el funcionamiento, operación y control de la Secretaría de Transito. Esta situación es supremamente grave y se cuestiona a la administración Departamental por no tomar cartas en el asunto en el momento adecuado.

La información remitida por las secretarías de tránsito municipales a la Contraloría Departamental del Valle del Cauca, fue enviada a la Subsecretaría de Impuestos y Rentas, y esta a su vez la entregó al CDAV para que adelantara el análisis de la confiabilidad y calidad de dicha información, la cual es plataforma para la conformación de la base de datos del parque automotor del Departamento.

De este análisis vale la pena destacar lo siguiente:

La información enviada por los municipios corresponde a un total de 250.627 registros (incluidas motos, vehículos públicos, oficiales y maquinaria agrícola), de los cuales 113.725 corresponden a las declaraciones del impuesto automotor de la vigencia 2005, el que incluye un incremento estimado del 20% por los vehículos que dejaron de declarar. Al depurar la información se encontró que 19.959 registros son duplicados, por lo tanto la base para el análisis corresponde a 230.668 registros.

El siguiente cuadro muestra el análisis de la información enviada por los municipios:

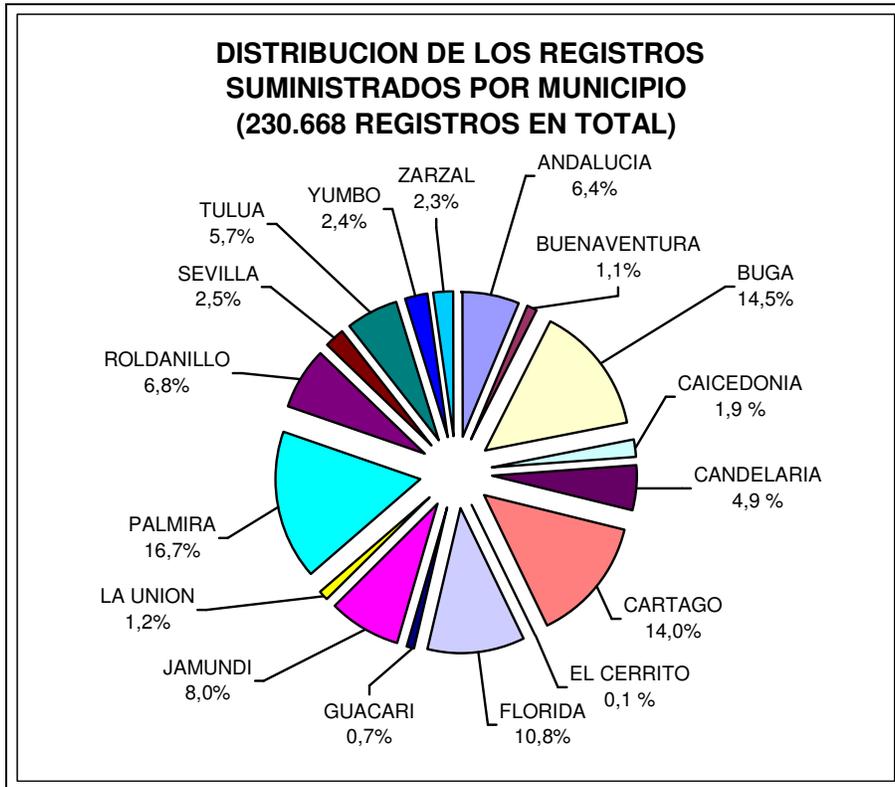
<b>INFORMACIÓN ENVIADA POR LOS MUNICIPIOS</b>					
NUM	MUNICIPIOS	TOTAL ESTIMADO (1)	REGISTROS ENVIADOS (2)	DUPLICADOS (3)	T. ENVIADO (4)
1	ANDALUCIA	5.168	29.474	14.738	14.736



2	BUENAVENTURA	14.315	2.560	0	2.560
3	BUGA	7.753	34.120	689	33.431
4	CAICEDONIA	904	4.402	92	4.310
5	CANDELARIA	2.584	11.342	0	11.342
6	CARTAGO	7.236	32.296	2	32.294
7	EL CERRITO	2.339	130	9	121
8	FLORIDA	3.489	24.996	12	24.984
9	GUACARI	720	5.928	4.259	1.669
10	JAMUNDI	3.945	18.489	0	18.489
11	LA UNION	2.929	2.795	0	2.795
12	PALMIRA	38.244	38.589	23	38.566
13	ROLDANILLO	3.409	15.710	80	15.630
14	SEVILLA	3.032	5.730	19	5.711
15	TULUA	10.319	13.206	18	13.188
16	YUMBO	3.463	5.614	2	5.612
17	ZARZAL	3.876	5.246	16	5.230
	<b>TOTALES</b>	<b>113.725</b>	<b>250.627</b>	<b>19.959</b>	<b>230.668</b>

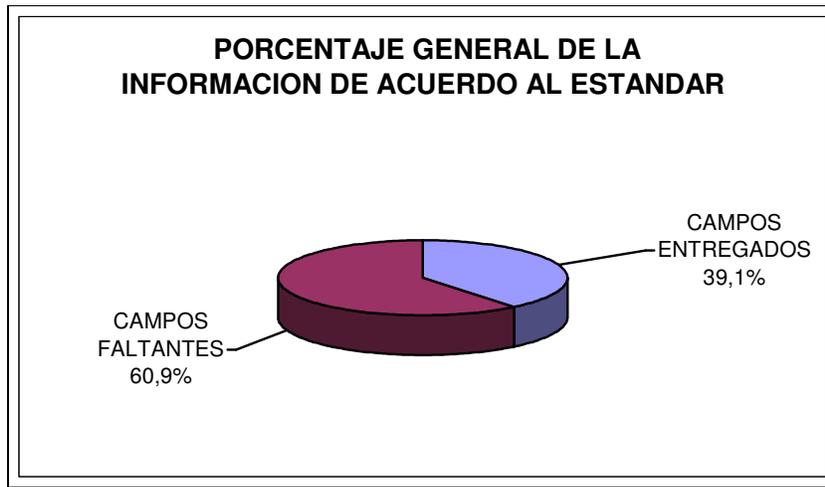
Fuente: CDAV, SIMIT de Occidente S.A

En cuanto a la distribución de los registros suministrados por los municipios, el CDAV, se determinó que el municipio de Palmira participa con el 16,7% de los registros, seguido de Buga, Cartago, Florida y Jamundi con participaciones del 14.5%, 14%, 10,8% y 8% respectivamente. En este aspecto se debe aclarar que el municipio de Palmira reportó a la Subsecretaría de Impuestos y Rentas información que no allegó a la Contraloría Departamental por las razones expuestas en párrafos anteriores, lo cual genera incertidumbre respecto a la situación real que se presenta en este municipio con la información del parque automotor.



Fuente: CDAV, SIMIT de Occidente S.A

El CDAV, también determinó que el 39.1% de la información rendida cumple con los estándares mínimos de calidad para la conformación de la base de datos del parque automotor del Departamento, mientras que el 60.9% no los cumple, situación altamente preocupante dada la necesidad de crear esta herramienta como instrumento de control de gestión, la siguiente gráfica muestra este comportamiento.



Fuente: CDAV, SIMIT de Occidente S.A

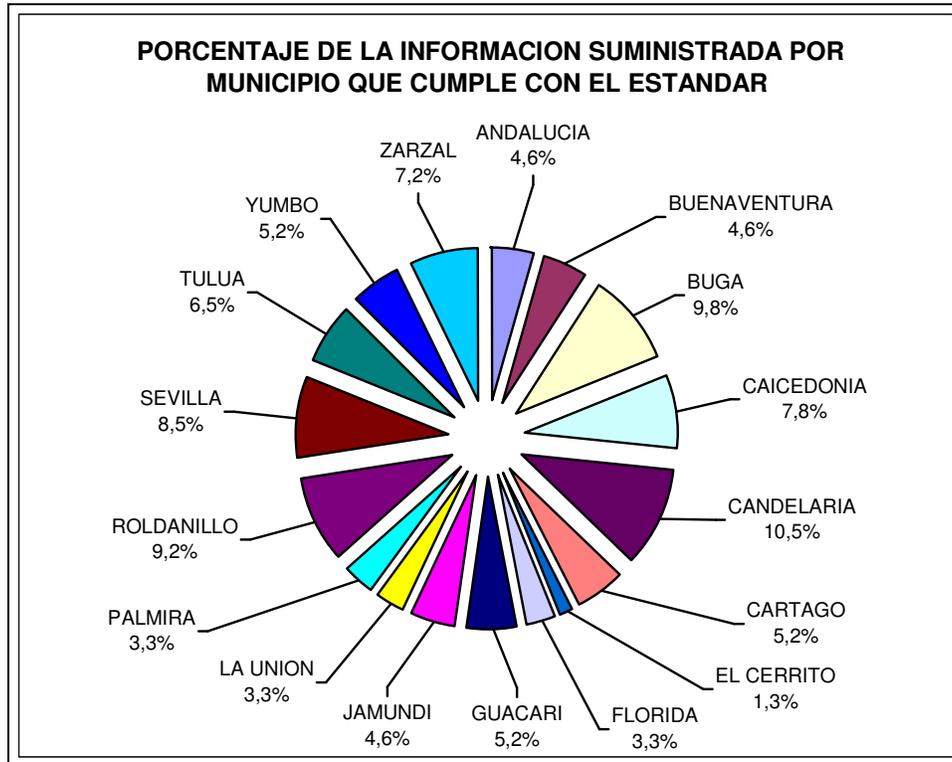
Entre tanto, los municipios que cumplieron con los estándares de calidad en la información fueron en su orden: Candelaria, Buga, Sevilla y Zarzal, con porcentajes del 10.5%, 9.8%, 8,5% y 7,2% respectivamente.

Llama la atención cómo en los municipios que presentan un mayor número de registros, la calidad de la información es deficiente, el cuadro siguiente ilustra esta situación.

Municipio	Total Registros Suministrados	% de Cumplimiento con los estándares
Palmira	38.566	3.3%
Buga	33.431	9.8%
Cartago	32.294	5.2%
Florida	24.984	3.3%
Jamundi	18.489	4.6%

Fuente: CDAV, SIMIT de Occidente S.A

La situación es preocupante, ya que en el mejor de los casos, de un total de 33.431 vehículos registrados, la información que sirve para la conformación de la base de datos es apenas del 9.8%, o sea 3.276 registros, la siguiente gráfica muestra este comportamiento.



Fuente: CDAV, SIMIT de Occidente S.A

En la información correspondiente a los datos del vehículo, los campos que presentan mayor inconsistencia en su calidad son: ID Carrocería, Valor factura, Vehículo importado, ID Combustible, Combustible vehículo y Estado del vehículo, entre tanto la información de los propietarios presenta deficiencias en los campos ID Ciudad de residencia, Ciudad de Residencia, ID Departamento y Departamento.

Los municipios de Buenaventura, El Cerrito, Florida, Guacarí, Jamundi, La Unión y Tulúa no suministraron información indispensable para la determinación de los vehículos declarantes.

A solicitud de la CDVC, el CDAV, también determinó la potencialidad de los declarantes del impuesto de vehículos, con la información que se contaba, se concluyó que de 44.861 declarantes, 40.129 son vehículos particulares y 4.732 son motocicletas de más de 125 c.c; por otro lado, 9.711 son vehículos de servicio público, 1.867 están registrados como maquinaria agrícola y 73.106 registros corresponden a motocicletas de menos de 125 c.c las que no hace

parte de la base para el recaudo de impuestos, en el siguiente cuadro se aprecia esta situación.

### INFORMACION DE VEHICULOS DECLARANTES Y NO DECLARANTES DE IMPUESTOS

MUNICIPIOS	ENVIADO	MOTOS		VEHICULOS			DECLARANTES	% DECLARANTES	
		< 125	> 125	PARTICULARES	PUBLICOS	M.AGRICOLA Y OTROS			
ANDALUCIA	14.736	11.147	443	3.128			18	443	1,0%
BUENAVENTURA	2.560	1.038		1.322			200	0	0,0%
BUGA	33.431	17.971	1.595	13.865			0	1.595	3,6%
CAICEDONIA	4.310	2.559	36	1.317	285	113	1.353	3,0%	
CANDELARIA	11.342	5.845	274	3.433	1.598	192	3.707	8,3%	
CARTAGO	32.294	19.972	1.224	8.326	2.729	43	9.550	21,3%	
EL CERRITO	121	30		91			0	0	0,0%
FLORIDA	24.984	0	0	0	0	0	0	0,0%	
GUACARI	1.669	0	0	0	0	0	0	0,0%	
JAMUNDI	18.489	0	0	0	0	0	0	0,0%	
LA UNION	2.795	0	0	0	0	0	0	0,0%	
PALMIRA	38.566	16.929		17.356	3.108	1.196	17.356	38,7%	
ROLDANILLO	15.630	10.662	588	3.341	1.004	35	3.929	8,8%	
SEVILLA	5.711	2.178	274	2.617	641	1	2.891	6,4%	
TULUA	13.188	0	0	0	0	0	0	0,0%	
YUMBO	5.612	2.772	298	2.530	0	12	2.828	6,3%	
ZARZAL	5.230	3.618		1.209	346	57	1.209	2,7%	
<b>TOTALES</b>	<b>230.668</b>	<b>73.106</b>	<b>4.732</b>	<b>40.129</b>	<b>9.711</b>	<b>1.867</b>	<b>44.861</b>	<b>100,0%</b>	

Fuente: CDAV,  
Simit de Occidente

<b>TOTAL ENVIADO</b>	<b>230.668</b>	<b>19,4%</b>
<b>TOTA ESTIMADO</b>	<b>113.725</b>	<b>39,4%</b>

Con base en la información enviada se concluye que el municipio con mayor potencialidad de vehículos declarantes es Palmira con un 38.7%, seguido de Cartago con un 21.3% y Roldanillo con un 8.8%.

Se observa como el incumplimiento en el envío de la información con la totalidad de los ítems solicitados es generalizado, principalmente en lo referente a la información de la tabla de vehículos, lo que dificulta notablemente la conformación de la Base de Datos.



Infelizmente, el Departamento no cuenta con esta herramienta de planeación a pesar de que existe un convenio interadministrativo con el centro de Diagnostico Automotor del Valle Ltda., suscrito en el año 2000; que entre otros de sus objetos contractuales, estaba el de conformar la base de datos del parque automotor del Departamento del Valle del Cauca, tarea que a la fecha no se ha llevado a cabo.

De lo anterior se concluye que la información enviada por las diferentes secretarías es débil y no ofrece las garantías necesarias para la elaboración de la base de datos del parque automotor del Departamento, también es conocido, que en la mayoría de municipios del Valle del Cauca circulan una gran cantidad de motocicletas las cuales en su mayoría son de hasta 125 cc y por esta razón no se deben tener en cuenta para establecer la potencialidad de los declarantes del impuesto de vehículos automotores ya que las mismas no pagan impuesto. Por lo tanto se debe aclarar que en este aspecto, el análisis presenta sesgos considerables en la determinación de los declarantes potenciales, lo que pone de manifiesto la urgencia de conformar la base de datos del parque automotor del Departamento.

#### **4.4.1 Análisis de la potencialidad del recaudo de impuesto de vehículos automotores en lo referente al número de declarantes.**

Entre la información que se envió al CDAV y la que recibió la Contraloría Departamental, hay diferencia de 238.812 registros, de las cuales la diferencia más representativa corresponde al municipio de Cali con 219.920 registros que no están incluidos en el análisis realizado por SIMIT de Occidente y el CDAV, otros municipios como Andalucía, Buenaventura, El Cerrito y Florida, presentan diferencias pero en menor número.

El número de vehículos registrados en el Departamento del Valle del Cauca al 30 de noviembre de 2005 fue de 436.061 vehículos, de los cuales la



participación de los vehículos registrados en la ciudad de Cali, corresponde al 50.43% del total, nuevamente se debe aclarar que hace falta la información de los vehículos registrados en la ciudad de Palmira por lo antes informado.

Vehículos Registrados en El Departamento del Valle del Cauca a 30 de Noviembre de 2005

Municipio	Nº de Vehículos	Participación
Andalucía	14.737	3,38
Buenaventura	16.835	3,86
Buga	34.120	7,82
Caicedonia	4.402	1,01
Cali	219.920	50,43
Candelaria	11.343	2,60
Cartago	32.253	7,40
El Cerrito	3.854	0,88
Florida	25.871	5,93
Guacari	5.928	1,36
Jamundi	18.489	4,24
La Unión	2.795	0,64
Roldanillo	15.708	3,60
Sevilla	5.741	1,32
Tulúa	13.206	3,03
Yumbo	5.613	1,29
Zarzal	5.246	1,20

Total	436.061
-------	---------

Fuente: Secretarías de Tránsito Municipal del Valle del Cauca

Según datos del Centro de Diagnóstico Automotor del Valle (CDAV), de los 210.634 declarantes en el año 2004, pagaron el impuesto de vehículos de esa vigencia 187.862 declarantes, correspondiente al 43% del potencial del año 2005, mientras que 22.772 contribuyentes pagaron el impuesto de vigencias anteriores.

Para la vigencia 2005, de los 238.604 declarantes, 205.253 pagaron lo correspondiente a dicha vigencia, lo que corresponde al 47% del total del potencial del 2005, mientras que 33.351 declarantes pagaron los impuestos de vigencias anteriores.



Sí se toma como base de análisis el número de vehículos registrados en el 2005, y se examinan las cifras de los declarantes que pagaron los impuestos, en el periodo 1999 - 2005, se puede concluir que la gestión al respecto no ha sido efectiva; adicionalmente el Departamento esta dejando de captar recursos importantes debido a la evasión que se presenta en el recaudo de la renta.

El cuadro muestra la participación de los declarantes del recaudo en el periodo evaluado, es así como el mayor incremento en la variación anual del número de declarantes se da en el periodo 2004 – 2005, con un incremento del 11.72%, producto de la cultura de pago que se ha observado últimamente; seguido del periodo 2000 – 2001 con un crecimiento del 10.58%.

**Participación en el número de declarantes**  
**entre 1999 y 2005, tomando como base**  
**el número total de vehículos registrados en el**  
**Departamento a 30 de Noviembre de 2005**

Año	Nº Declarantes	Variación Anual	Participación Total Vehículos
1999	171.629		39,70%
2000	172.150	0,30%	39,82%
2001	192.521	10,58%	44,53%
2002	194.803	1,17%	45,06%
2003	207.254	6,01%	47,94%
2004	210.634	1,60%	48,72%
2005	238.604	11,72%	55,19%

Fuente: Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Impuestos y Rentas, CDAV

El incremento en el número de declarantes del impuesto a vehículos automotores fue de un 39% entre 1999 y 2005, lo que nos arroja como promedio de crecimiento anual cerca de un 8%, que es un indicador real sobre la capacidad potencial de la renta y sobre la que debería centrarse necesariamente la gestión de la subsecretaría de rentas en razón a que de la administración y control adecuada de la base de datos que contenga dicha capacidad potencial dependerá en gran medida la tendencia de recaudo que se logre obtener.



Es conveniente aclarar que al tomarse como base la información de los vehículos registrados en el 2005 y ante la imposibilidad de identificar el número de motocicletas de hasta 125 c.c y el número de vehículos de servicio público, es precipitado conceptuar sobre la gestión de la Subsecretaría de rentas frente al número de declarantes potenciales; sin embargo y al no contar con información confiable de las vigencias anteriores, este análisis evidencia que la participación del número de declarantes frente al potencial es del orden del 45%.

El cuadro que se presenta a continuación muestra la variación de los vehículos matriculados año a año desde 1999 hasta 2005 en la ciudad de Cali, se observa como hay un incremento en el número de vehículos registrados en los periodos 2001 – 2002 y 2002 – 2003, alcanzando variaciones del 34.05% y 20.97% respectivamente, esta situación es consecuente con la participación en el número de declarantes en los mismos periodos, con participaciones del 45.06% y 47.94% (tal como lo demuestra el cuadro anterior) respectivamente. De lo anterior se concluye que la mayor participación en el número de declarantes en estos periodos obedeció al incremento en los vehículos registrados y no a la gestión de la subsecretaria de impuestos y rentas en este aspecto.



Comportamiento de los vehículos

matriculados  
en Cali entre 1999 y 2005

Modelo	Nº Vehículos	Variación
1999	4.029	
2000	3.986	-1,08%
2001	3.820	-4,35%
2002	5.792	34,05%
2003	7.329	20,97%
2004	7.160	-2,36%
2005	4.902	-46,06%

Fuente: CDAV

Sí se hace una proyección del número de declarantes que pagaron el impuesto de vehículos en la vigencia 2005 y se incrementa esta cifra en un 5% anual, se tiene que para el 2006 el número de declarantes será de 250.534, y que para el 2012 sería de 335.740, esto sí la tendencia en el recaudo sigue siendo de menos del 60% frente al potencial, el siguiente cuadro muestra la proyección del número de declarantes que pagarían el impuesto.

Proyección número de Declarantes por Año Impuesto de Vehículos

*(Incremento del 5% sobre el número de declarantes de la vigencia 2005)*

DETALLE	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
No. DECLARANTES	250.534	263.061	276.214	290.025	304.526	319.752	335.740
VARIACIÓN PORC. No. DECLARANTES	4,76%	4,76%	4,76%	4,76%	4,76%	4,76%	4,76%

Fuente: Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Impuestos y Rentas, CDAV

Por otro lado, si se proyecta el número de vehículos matriculados en el Departamento, con base en el crecimiento de las matrículas de Cali entre 1999 y 2005, que fue de aproximadamente el 6.5% anual, se puede establecer que para el año 2006 el potencial de vehículos matriculados del Departamento será de 464.405 vehículos, mientras que para el año 2012 el número de vehículos matriculados sería de 677.633 vehículos.



Estas son las proyecciones de los vehículos matriculados en el periodo 2006 – 2012.

**Proyección de la Potencialidad en el número de vehículos matriculados para el Departamento (2006-2012), tomando como base la variación en el número de vehículos matriculados en Cali entre 1999 - 2005**

DETALLE	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
No. DECLARANTES	464.405	494.591	526.740	560.978	597.441	636.275	677.633
Variación Porc. No. De Vehículos Matriculados	6,10%	6,10%	6,10%	6,10%	6,10%	6,10%	6,10%

Fuente: Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Impuestos y Rentas, CDAV

#### **4.4.2 Análisis de la potencialidad del recaudo en pesos del impuesto de vehículos automotores.**

Como se mencionó en párrafos anteriores, solo se pudo determinar la potencialidad de la renta teniendo en cuenta la información del municipio de Cali, que corresponde al 50.43% del parque automotor del Departamento; para ello se presentan apartes del análisis que realizó la firma SIMIT de Occidente, en asocio con el CDAV.

El objetivo general del análisis fue determinar el monto de los impuestos sobre vehículos automotores no pagados por los vehículos registrados en el Municipio de Cali, con el fin de constituir una base sobre la cual la Gobernación del Valle del Cauca pueda ejercer acciones tendientes a recuperar los valores correspondientes

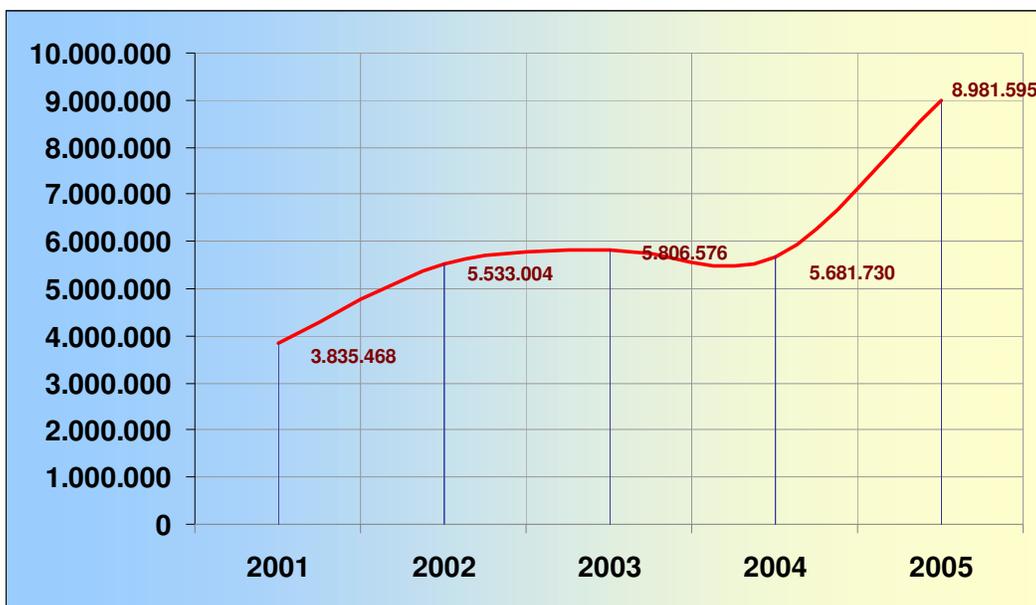
El parque automotor que debe cancelar el impuesto en cada vigencia corresponde a las matrículas de vehículos oficiales y particulares activos y motos con cilindraje superior a 125 c.c, se determinó que aproximadamente 30.327 vehículos no cancelan el impuesto, dado que presentan las siguientes características:



- Nunca han pagado el impuesto sobre vehículos automotores a partir de 1999
- Adeudan el impuesto de timbre sobre vehículos por más de 10 años desde 1998 hacia atrás
- Son modelos anteriores a 1990,
- Los avalúos son de baja gama.
- No presentan trámites ante la STTM,
- En cada vigencia se han tratado de ubicar y hasta el momento no ha sido posible

Al analizar la cartera recuperada en el periodo 2001 – 2005, se observa que el mayor crecimiento en la recuperación se dio en la vigencia 2005, con una recuperación de \$8.981 millones de pesos, posiblemente como efecto de los 75.000 emplazamientos realizados por la subsecretaría de Impuestos y Rentas, entre tanto el periodo en el que tuvo menor crecimiento la recuperación de la cartera fue la vigencia 2001, con \$3.835 millones de pesos, la siguiente gráfica muestra el comportamiento de la cartera en el periodo mencionado.

**RECUPERACIÓN CARTERA POR VIGENCIA (2001-2005)**

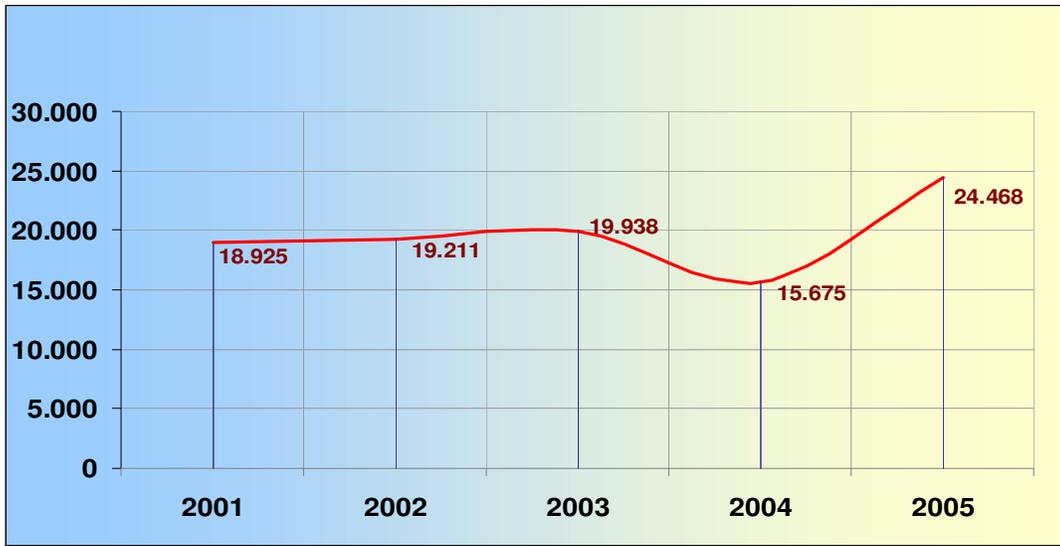


Fuente CDAV, SIMIT de Occidente S.A



Por su parte la recuperación de cartera en lo referente al número de declarantes muestra un comportamiento similar, al ser la vigencia 2005 la de mayor recuperación en este aspecto, al pasar de 15.675 declarantes en el 2004, a 24.468 declarantes en el 2005, entre tanto en el periodo 2003-2004 el recaudo decreció al pasar de 19.938 en el 2003 a 15.675 en el 2004; la gráfica muestra el comportamiento de la cartera en el periodo evaluado.

**RECUPERACIÓN DE CARTERA POR VIGENCIA EN UNIDADES MUNICIPIO DE CALI**



Fuente CDAV, SIMIT de Occidente S.A

Con el fin de establecer la potencialidad de la cartera para el municipio de Cali, se determinó por parte del CDAV y SIMIT de Occidente, la cartera de las vigencias 2001 a 2005 teniendo en cuenta el recaudo efectivo hasta la vigencia 2005, de lo anterior se concluye que la cartera ha aumentado progresivamente año a año desde 2001; como resultado lógico de este comportamiento, la participación de vehículos que han pagado el impuesto ha ido disminuyendo. El siguiente cuadro ilustra el comportamiento de la cartera en cuanto al número de vehículos registrados.



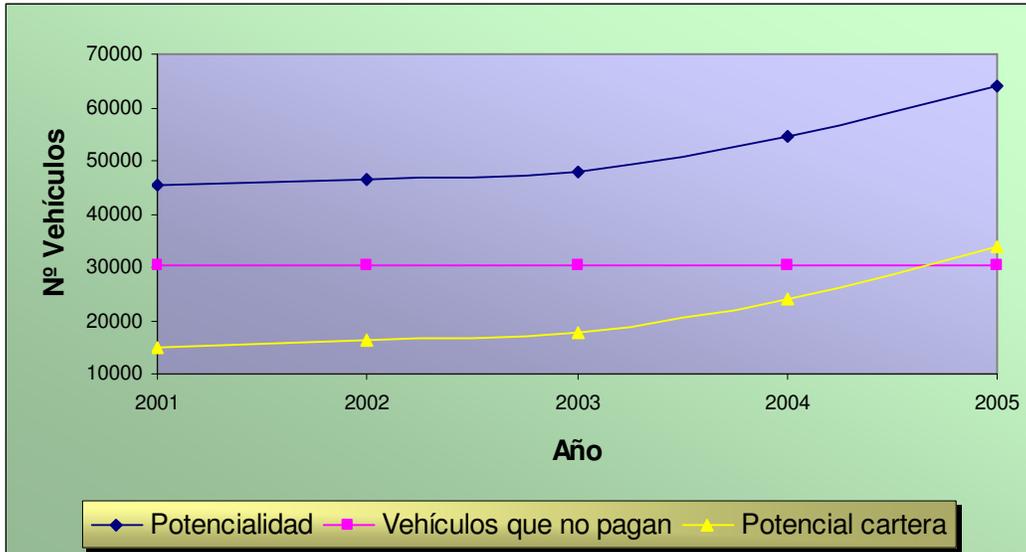
**CANTIDAD DE VEHÍCULOS DEUDORES SEGÚN MODELO EN CADA VIGENCIA**

Modelo	Vigencia Adeudada				
	2001	2002	2003	2004	2005
<= a 1980	23.997	24.492	24.442	26.185	29.469
1981 a 1990	12.322	12.609	12.849	14.630	16.031
1991 a 1999	8.759	9.149	9.956	11.846	14.779
2000 a 2005	228	405	815	1.806	3.910
<b>Subtotales</b>	<b>45.306</b>	<b>46.655</b>	<b>48.062</b>	<b>54.467</b>	<b>64.189</b>
<b>Vehículos sin probabilidad de Pago</b>	<b>30.327</b>	<b>30.327</b>	<b>30.327</b>	<b>30.327</b>	<b>30.327</b>
<b>Potencial Cartera</b>	<b>14.979</b>	<b>16.328</b>	<b>17.735</b>	<b>24.140</b>	<b>33.862</b>
<b>Parque Automotor</b>	<b>170.744</b>	<b>178.681</b>	<b>187.407</b>	<b>197.328</b>	<b>210.301</b>
<b>Proporción de la Cartera</b>	<b>8,8%</b>	<b>9,1%</b>	<b>9,5%</b>	<b>12,2%</b>	<b>16,1%</b>
<b>Participación de vehículos que han pagado el impuesto</b>	<b>91,2%</b>	<b>90,9%</b>	<b>90,5%</b>	<b>87,8%</b>	<b>83,9%</b>

Fuente: CDAV, SIMIT de Occidente

La gráfica muestra como desde el año 2003, la potencialidad de los vehículos ha aumentado progresivamente, al pasar de 48.062 vehículos en el 2003, a 64.189 en el 2005, mostrando un crecimiento del 34% en estas dos vigencias. Se debe aclarar que el número de vehículos sin probabilidad de pago se mantiene en 30.327 durante la totalidad del periodo estudiado. El hecho significativo en este análisis radica en que la potencialidad de la cartera durante el periodo 2003 - 2005 pasa de 17.735 vehículos en el 2003, a 33.862 vehículos en el 2005, con un incremento del 90%, esta cifra muestra la gestión real de la subdirección de Impuestos y Rentas del Departamento frente a este hecho.

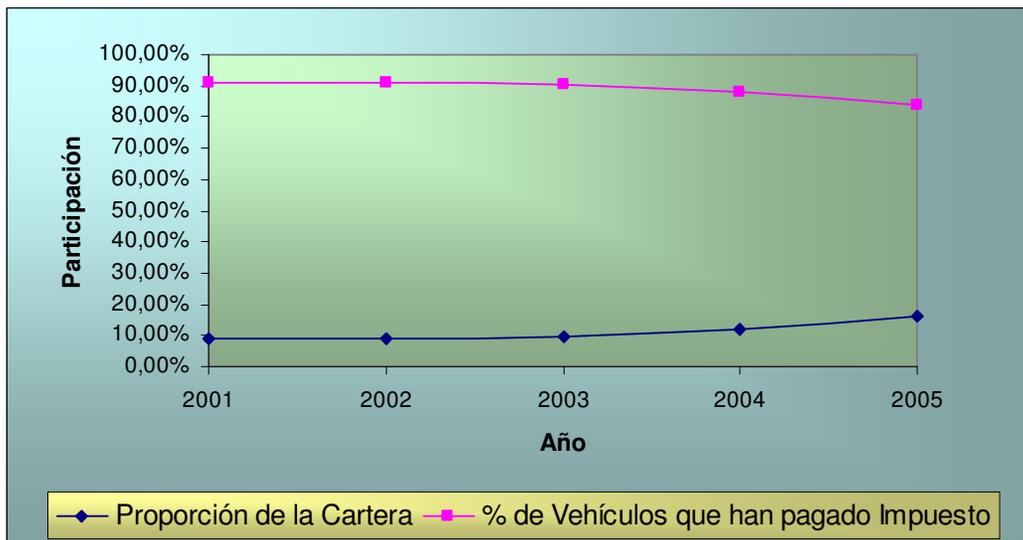
**Potencialidad Cartera Vehículos Cali**



Fuente: CDAV, SIMIT de Occidente

El comportamiento anterior se aprecia en la siguiente gráfica en términos porcentuales, se observa como la participación disminuye progresivamente, al pasar de 91.2% en el 2001, a 83.9% en el 2005, así mismo la porción de la cartera ha aumentado al pasar de 8.8% en el 2001 a 16.1% en el 2005.

**Cartera vs Recaudo Impuesto Vehículos**





Fuente: CDAV, SIMIT de Occidente

En términos monetarios, el comportamiento de la cartera es como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cantidad de Vehículos Deudores en Cada Vigencia**

Modelo	Vigencia Adeudada					Total
	2001	2002	2003	2004	2005	
<= a 1980	1.070.224.415	957.099.585	911.122.050	1.108.265.980	1.107.456.465	5.154.168.495
1981 a 1990	798.201.675	805.574.820	814.664.775	1.058.993.640	1.083.149.435	4.560.584.345
1991 a 1999	1.626.369.610	1.728.645.275	2.095.008.250	2.776.539.820	3.183.825.205	11.410.388.160
2000 a 2005	105.345.235	189.105.070	459.556.900	1.174.692.340	2.816.632.160	4.745.331.705
<b>Totales</b>	<b>3.600.140.935</b>	<b>3.680.424.750</b>	<b>4.280.351.975</b>	<b>6.118.491.780</b>	<b>8.191.063.265</b>	<b>25.870.472.705</b>
<b>Impuesto adeudado por vehículos sin probabilidad de pago</b>	<b>1.793.517.740</b>	<b>1.690.790.445</b>	<b>1.647.145.755</b>	<b>1.984.608.555</b>	<b>2.003.100.680</b>	<b>9.119.163.175</b>
<b>Potencial de Cartera</b>	<b>1.806.623.195</b>	<b>1.989.634.305</b>	<b>2.633.206.220</b>	<b>4.133.883.225</b>	<b>6.187.962.585</b>	<b>16.751.309.530</b>

Fuente: CDAV, SIMIT de Occidente

Se puede apreciar que la cartera de difícil recaudo se ha incrementado en el periodo estudiado, al pasar de \$1.793 millones de pesos en el 2001 a \$2.003 millones de pesos en el 2005, para un total acumulado de \$9.119 millones de pesos, cifra esta sobre la cual que la administración departamental debe adelantar acciones tendientes a que esta cifra no se incremente en el futuro. El periodo de mayor crecimiento de este ítem fue el 2003 – 2004, al pasar de \$1.647 millones de pesos en el 2003 a \$1.984 millones de pesos en el 2004.

Por su parte la cartera potencial se ha ido incrementando al pasar de \$1.806 millones de pesos en el 2001 a \$6.187 millones de pesos en el 2005 para un total acumulado al 2005 de \$16.751 millones de pesos; en términos porcentuales el incremento del potencial de cartera ha sido de 9%, 24%, 36% y 33% respectivamente desde 2001 hasta el 2005.



Nuevamente se insiste en el hecho que la Administración Departamental debe adoptar políticas efectivas que apunten a la recuperación de estos recursos, pues sí se suma el total de la cartera de difícil recaudo con el total del potencial de la cartera, se tendrían recursos disponibles por valor de \$25.870 millones de pesos.

El siguiente cuadro explica claramente esta situación:

**Resumen General**

CONCEPTO		VALORES
CARTERA DEL IMPUESTO		25.870.472.705
CARTERA DEL IMPUESTO SIN PROBABILIDAD DE PAGO		9.119.163.175
POTENCIAL DE CARTERA MOROSA		16.751.309.530
VEHICULOS REGISTRADOS AL 31 DICIEMBRE DE 2005		210.301
CANTIDAD DE VEHÍCULOS SIN CALCULAR IMPUESTOS	5,9%	12.435

Fuente: CDAV, SIMIT de Occidente

Sí se toma como base el valor del recaudo del año 2005, y se aplica una inflación sostenida del 4% (Proyectada por el Banco de la República para los próximos años), y un incremento en el avalúo del 3.75% (de acuerdo al comportamiento a la baja en el avalúo), se tiene que el recaudo potencial real del Departamento para el año 2006 será de 55.653 millones de pesos, mientras que para el año 2012, el recaudo potencial real sería de 71.092 millones de pesos, el siguiente cuadro muestra las cifras proyectadas para el escenario 2006 – 2012 en el Departamento del Valle del Cauca.

**Proyección Recaudo Impuesto de Vehículos** (Inflación 4%, Incremento Avalúo 3,75%)

DETALLE	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
RECAUDO (\$) Incremento avalúo 3,75%	55.431.550.000	57.740.274.058	60.145.156.472	62.650.202.239	65.259.583.162	67.977.644.801	70.808.913.707
INFLACION	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%	4,00%



RECAUDO CON INFLACION E INCREMENTO DEL AVALUO	55.653.276.200	57.971.235.154	60.385.737.098	62.900.803.048	65.520.621.495	68.249.555.380	71.092.149.362
--	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------

Fuente: Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Impuestos y Rentas, CDAV

Nuevamente se insiste que al no contar con la información de la base de datos consolidada del parque automotor del Departamento del Valle del Cauca, es imposible determinar la potencialidad real del recaudo, los cálculos que se hacen se basan en el recaudo realizado; tampoco se puede contar con el dato de la cartera que a la fecha y según cálculos del CDAV, se aproxima al 30% del total del recaudo.

#### **4.5 Confiabilidad de la información**

Como se ha podido observar en el desarrollo del análisis del impuesto de vehículos automotores, los datos que se entregan a la comunidad sobre la gestión en el recaudo se limitan a la variación en el recaudo de un periodo a otro, esto por sí solo muestra crecimientos importantes, pero que están alejados de la realidad al no tenerse en cuenta aspectos importantes como la inflación y el incremento en los avalúos, por lo tanto las cifras presentadas no son reales y lo más preocupante es que se toman como base para la elaboración de los presupuestos de ingresos del Departamento.

Por lo anterior, se reitera la importancia de conformar, mantener y sostener una base de datos bien estructurada, que permita conocer entre otros aspectos información sobre: el potencial de la renta, los nuevos registros, el valor de la cartera en un momento dado y lo más importante es que esta base de datos se debe convertir en una eficiente herramienta de planeación, no solo para el sector central del Departamento, sino para cada uno de los municipios en los cuales exista secretaría de tránsito.



Como se mencionó en el numeral 4, la información enviada por las diferentes secretarías de tránsito municipales del Departamento ([Anexo 1](#)) presenta deficiencias que hacen demorada y traumática la conformación de la base de datos; por lo anterior se concluye que sí no se toman los correctivos del caso, y sí no se hace cumplir lo establecido en el contrato Interadministrativo con el CDAV, la administración central seguirá dándole un manejo inadecuado e ineficiente al recaudo del impuesto de vehículos automotores, y se seguirán dejando de captar recursos importantes para la inversión social.

Otro aspecto delicado y que tiene que ver directamente con la confiabilidad de la información del impuesto de vehículos automotores, es la situación que se presenta en la Secretaría de Tránsito Municipal de Palmira, en la cual como se ha venido observando a lo largo de este análisis en la actualidad no se cuenta con un solo registro debido a problemas entre el operador del recaudo y la administración municipal. En tal sentido, la administración departamental en cabeza de la Subsecretaría de Rentas, debe tomar la iniciativa y adelantar las acciones necesarias con el fin de normalizar esta situación.

Finalmente, con el fin de adelantar un eficiente proceso de recuperación de cartera, es prioritario la conformación de la base de datos de los propietarios, la cual sirve de base para la información en caso de requerimientos, demandas y emplazamientos que se tengan que adelantar con el fin de recuperar la cartera del impuesto de vehículos en el Valle del Cauca.

Por todo lo anteriormente expuesto, se concluye que la información no es confiable, y que la Subsecretaría de rentas en coordinación con el CDAV Ltda. deben adelantar un plan de trabajo para actualizar, mantener y sostener el proceso de información y la conformación de la base de datos del parque automotor del Departamento.



#### **4.5.1 Análisis del contrato entre el Departamento y el centro de diagnóstico automotor del valle CDAV.**

El contrato se firma el 11 de mayo de 2000.

Objeto del contrato.

Aunar esfuerzos entre el Departamento y el CDAV, tendientes a **implementar, mejorar, modernizar y optimizar** los procedimientos para el control y cobro del impuesto sobre vehículos automotores, el impuesto de timbre nacional sobre vehículos, así como también lo relativo a las multas por infracciones de tránsito.

Cómo:

Sistematización

Automatización

Registro Departamental de infractores de tránsito y el cobro de las mismas, en el caso de que sea necesario se adelantará el cobro prejurídico y jurídico.

Obligaciones del CDAV:

1. Adecuar un sistema de información de los infractores de tránsito
2. Estructurar y mantener una base de datos con los infractores del Departamento
3. Implementar sistemas que disminuyan la posibilidad de evasión en el pago de multas y tributos objeto del contrato.
4. Facilitar a los usuarios el pago de multas, comparendos e impuestos
5. Validar los pagos de multas, comparendos e impuestos
6. Implementar la operatividad del recaudo, de acuerdo a lo estipulado en la Ley 488 de 1998.
7. Estructurar un sistema de información que permita administrar la información tributaria del impuesto de vehículo.



8. Conformar, dentro de los 60 (sesenta ) días siguientes a la ejecución del contrato, la base de datos referente a los vehículos matriculados en el Departamento.
9. Implementar sistemas tendientes a controlar y disminuir la evasión.
10. Verificar el pago de las sumas correspondientes
11. Rendir informes diarios de declaraciones presentadas, inconsistencias, recaudos y multas en tiempo real.
12. Expedir y distribuir los formularios de la declaración de impuestos
13. Hacer entrega de la calcomanía que acredita el pago del impuesto, el costo del proceso esta a cargo del CDAV.
14. Dotar a los cuerpos de tránsito de los equipos necesarios para verificar en tiempo real la existencia de infractores en tránsito exigibles.
15. Realizar el cobro persuasivo por concepto de multas y comparendos.
16. Informar a la sub-secretaria de impuestos y rentas sobre las inconsistencias en la declaración y el pago de impuestos, para ello situará en la sub secretaria las personas y el equipo necesario para dicha actividad.
  
17. Dentro de los 45 días siguientes a la firma del contrato, el CDAV digitalizará la información relacionada con los pagos de los impuestos de los años 1999 y 2000, que se realizaron antes de la firma del contrato.

#### Obligaciones del Departamento del Valle del Cauca

1. Entregar mediante acta el archivo que posea sobre:
  - Registro de conductores e infractores
  - Suministrar toda la información que el CDAV requiera y que el Dpto. posea para el cumplimiento del contrato.
  - Facilitar el espacio en las oficinas recaudadoras para que hasta dos funcionarios del CDAV asistan a los usuarios.
  - Expedir las normas y los actos administrativos necesarios para reglamentar los servicios objeto del presente contrato.
2. Parágrafos



- 1) La información y la base de datos producto del proceso, son de propiedad del Dpto, y la tecnología y los equipos son de propiedad del CDAV, hasta la terminación del contrato. Al término del contrato la infraestructura usada pasará a ser propiedad del Dpto.
- 2) El CDAV permitirá al Dpto. la consulta de la base de datos.

#### Cláusula Cuarta Forma de Pago y tabla de Valores

Concepto	Monto Recaudado	% CDAV	Si Monto >	% CDAV Mayor Monto
Cobro multas infracciones de Tránsito	1.550 millones	2%	Mayor de 1.550 millones	8.9% de la diferencia
Infracciones cometidas en el Dpto por matrículas fuera del Dpto.	Sobre el total del recaudo	27%	No aplica	No aplica
Cobro de impuestos de vehículos dentro del plazo acordado	22.500 millones	2%	Entre 22.500 y 40.000 millones	8.9%
Cobro de impuesto de vehículos después del plazo acordado	Sobre el total del recaudo	8%	No aplica	No aplica
Cobro timbre Nacional año 98 y anteriores	4.200 millones	2%	Mayor de 4.200 millones	8.9%

Fuente: Contrato Departamento del Valle del Cauca – CDAV de Mayo de 2000

#### Parágrafo 1:

Estos valores se reconocen siempre y cuando el CDAV garantice ingresos por valor de 22.500 millones en el impuesto de vehículos; y de 2.300 millones por concepto de multas.

#### Parágrafo 2:

Cuando el recaudo supere los 40.000 millones de impuesto de vehículo, y 6.000 millones en las multas, la comisión para el CDAV será del 5%.



Parágrafo 3:

El valor base son pesos del año 2000 y se indexan así: año 2001 IPC + 2 puntos, año 2002 y siguientes IPC del año inmediatamente anterior.

Parágrafo 4:

Sobre el cobro por jurisdicción coactiva.

Cláusula Quinta Duración del contrato.

12 años y tres meses a partir del perfeccionamiento del mismo

Cláusula Sexta Interpretación, modificación y terminación

Cláusula Séptima Cesión y subcontratación

El CDAV no podrá subcontratar con personas naturales ó jurídicas sin la previa autorización del Dpto; solo en casos en los que la función sea especializada y apunte a cumplir con los términos del contrato. Queda claro que de todas formas la responsabilidad es del CDAV.

Cláusula Octava Coordinación y Vigilancia

Está a cargo de un comité interdisciplinario conformado por:

- . El gobernador ó su delegado
- . El secretario de Hacienda ó su delegado
- . El sub secretario de impuestos y rentas del Dpto
- . El sub secretario de Telemática del Dpto
- . El gerente del CDAV ó su delegado

Este comité se reunirá mínimo una vez al mes.

Cláusula Novena Interventoría

La ejercerá la Secretaría de Hacienda del Dpto, no aprobará ni objetará los pagos, esta objeción es de responsabilidad exclusiva del Dpto.



Cláusula Décima Publicación

Cláusula Décima primera Anexos

Cláusula Décima segunda Controversias

Cláusula Décima tercera Imputación presupuestal

Cláusula Décima cuarta Domicilio

Otrosí N° 1 firmado el 22 de agosto de 2000

Modificación de la forma de pago "Diariamente la entidad fiduciaria trasladará los recursos que le corresponden al CDAV por los servicios prestados.

El CDAV constituirá póliza por \$440 millones que ampare el anticipo.

Otrosí N° 2 firmado el 14 de noviembre de 2000

Modifica el otrosí N° 1 firmado el 22 de agosto de 2000

Modifica el monto de los servicios a cancelar al CDAV, el nuevo valor es de \$450.000.000, por lo tanto se modifica la garantía y se acuerda:

1- que el Dpto. efectuó el trámite de la disponibilidad presupuestal por valor de 450 millones de pesos;

2- Modificar la forma de pago a través de la fiduciaria, para que la periodicidad sea diaria;

3- El CDAV constituirá póliza de cumplimiento por valor de 225 millones de pesos, correspondiente al 50% del valor del contrato, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 17 del decreto reglamentario 679 de 1994, y se ajustará en el mes de enero de cada año de acuerdo al IPC del año inmediatamente anterior. ¿Qué pasa con los dos puntos adicionales para el año 2001?

Otrosí N° 3 firmado el 21 de diciembre de 2001

Modificó la cláusula 4.2 del contrato y paga al CDAV 800 millones en cuatro cuotas trimestrales cada una de 200 millones. ¿Bajo qué argumento se hace este cambio?, las condiciones se establecieron plena y claramente en el



contrato inicial. El Dpto. comunicará a la fiduciaria, la provisión mensual de 66.666.666,67, hasta completar los 200 millones correspondientes a la cuota trimestral, este mecanismo se aplicará únicamente en el año 2002.

Para el año 2003 y posteriores se modifica la participación del CDAV en el porcentaje del recaudo así:

De 0\$ a 19.828.800.000 2.5%

De 19.828.800.001 a 24.494.000.000 4.5%

De 24.494.000.001 en adelante 16%

Esta distribución es altamente desventajosa frente a la primera opción y no se tienen en cuenta los parámetros inicialmente planteados.

Se modifica la cláusula que garantiza el recaudo de los dineros por parte del CDAV, al pasar de 22.500 millones a 19.828.8 millones por impuesto automotor.

Pagar al CDAV 300 millones como producto de la conciliación de las diferencias planteadas en este documento (otrosí N° 3).

Otrosí N° 4 firmado el \_\_\_\_\_ No aparece fecha, aparece el año 2002.

Modifica la cláusula cuarta del contrato interadministrativo en lo que respecta al Rubro, que se define con el código 20021111202001610100000000, cuyo concepto es "Remuneración servicios Técnicos"

Otrosí N°5 firmado el 20 de marzo de 2003

La fiduciaria transferirá directamente al CDAV dentro de los primeros 15 días de cada mes el valor correspondiente a los servicios prestados, previa liquidación realizada por el interventor.

Se modifican las obligaciones del CDAV principalmente en el diseño, mantenimiento y consolidación de la información.

El Dpto. autoriza a las entidades financieras, suministrar información del recaudo al CDAV, con una periodicidad de 2 veces por semana.

Modifica la cláusula 8a en lo referente a la vigilancia control, la cual estará a cargo de un funcionario designado por la secretaría de Hacienda.



El CDAV percibirá directamente los ingresos por la venta de los formularios de impuesto de vehículo, con el fin de asumir los costos y gastos de esta actividad.

El CDAV se compromete a cumplir con lo estipulado en la ley general de archivo. En el otrosí no se especifica que Ley.

Con Fecha 31 de diciembre de 2003, se firma el otrosí N° 6 entre el gobernador saliente Dr. Germán Villegas Villegas y el supuesto representante legal de la firma CDAV (firma que no corresponde a la registrada por el Señor José Gustavo Castillo R, gerente del CDAV), este otrosí modifica la cláusula 4 del contrato y fija en \$8.500 el valor del formulario de declaración de impuestos sobre vehículos automotores.

Con fecha 15 de enero de 2004, se firma un acta entre el Gobernador entrante Angelino Garzón y el representante legal del CDAV señor José Gustavo Castillo Rivera, en la cual se anula el otrosí N° 6, se anula el incremento del valor del formulario para la declaración de vehículos automotores y se crea una comisión con el fin de elaborar una propuesta para renegociar el contrato con el CDAV.

Con fecha 27 de enero de 2004, se firma el acta de transacción entre las partes y se define:

El Dpto. hará un único pago por valor de 412 millones de pesos al CDAV, por concepto de obligaciones derivadas del contrato, en consecuencia el Departamento queda a Paz y Salvo por todo concepto con el CDAV.

El CDAV, renuncia a cualquier clase de reclamación por cualquier concepto derivado del contrato en mención.

Otrosí N° 6 firmado el 27 de enero de 2004



El Dpto. cancelará al CDAV una comisión única del 3% sobre el recaudo de vehículos automotores, y el recaudo por el valor del formulario correspondiente a la declaración de vehículos, el cual se fijó en \$6.500 incluido IVA, el CDAV asumirá los costos de producción y distribución.

#### ***4.6 Gestión del Grupo de fiscalización durante las vigencias 2003, 2004 y primer semestre de 2005, en lo concerniente al impuesto de vehículos automotores.***

Para el desarrollo de este informe se solicitó a la subsecretaría de rentas los informes de gestión de las últimas vigencias evidenciando las siguientes observaciones:

El grupo de fiscalización, dedica el 60% de sus actividades al impuesto de vehículos por tratarse de un impuesto de carácter masivo, los programas se dirigen a los contribuyentes que no han pagado su impuesto (omisos) y a los que presentan sus declaraciones con inconsistencias (inexactos).

Durante el año 2003 no se desarrollaron programas de fiscalización masivos dirigidos a los omisos debido a diferencias contractuales con el CDAV Ltda, se continuó con los procesos iniciados en el año 2000 y 2002. Se emitieron 450 autos de cierre y archivo a los contribuyentes omisos, finalmente se notificaron 6.690 requerimientos especiales a los contribuyentes que presentaban en sus declaraciones inconsistencias por liquidación, sanciones e intereses de mora y se profirieron 250 autos de cierre y archivo a los contribuyentes que atendieron los requerimientos.



En el informe de gestión de la vigencia 2004, en lo relacionado al impuesto de vehículos, no se presentan mayores avances, ni actividades diferentes a las de la vigencia anterior, la subsecretaría en sus informe se limita a copiar textualmente la mayoría de la información, y solo se hace referencia al programa de Omisos en la vía pública, el cual se ejecutó en coordinación con el CDAV Ltda., y consistía en detectar aleatoriamente contribuyentes que no habían cumplido con sus obligaciones, como resultado de este programa se notificaron 1.742 emplazamientos por no declarar el impuesto sobre vehículos; la subsecretaría calculó un incremento en el recaudo del impuesto de 2.000 millones de pesos durante las vigencias 2004 y 2005, cifra esta que no fue confirmada.

En el informe de gestión del primer semestre de la vigencia 2005 se destacan los 75.000 emplazamientos a propietarios que no han declarado entre 1999 y 2004.

Evaluada la gestión del grupo de fiscalización de la subsecretaría de rentas, en lo referente al impuesto de vehículos automotores se concluye:

La subsecretaría no cuenta con indicadores de gestión que permitan evaluar y hacer seguimiento permanente a los planes y programas que se adelantan el proceso de planeación ó en el plan estratégico.

La subsecretaría cuenta con un software integrado al CDAV Ltda. que permite la consulta de los pagos de impuesto, consulta de certificados de tradición de los vehículos y permite la liquidación del impuesto mediante comunicación a un Call Center.

La plataforma informática con que cuenta la subsecretaría en enlace con el CDAV esta sub utilizada, ya que los funcionarios de dicha dependencia no consultan información importante que permita determinar el comportamiento



del recaudo, los dineros que han ingresado a las entidades financieras y las inconsistencias que se generan en el recaudo y pago del impuesto, esto generaría un verdadero control al impuesto.

Los procesos de fiscalización son de un alcance mínimo en comparación con el número de declarantes por cada vigencia, además no están estructurados ni se articulan con otras entidades que podrían prestar soporte, como es el caso de las secretarías de tránsito municipales con su grupo de agentes de tránsito.

#### **4.7 PARTICIPACION EN LOS INGRESOS CORRIENTES**

Para efectos de conocer la importancia de este impuesto respecto de los Ingresos Corrientes, descontadas las transferencias de la Nación, se evalúa su participación histórica:

##### **IMPUESTO DE VEHICULOS AUTOMOTORES PARTICIPACION EN LOS INGRESOS CORRIENTES**

(en millones de pesos)

<b>DETALLE</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005}</b>
RECAUDO (\$)	24.883	29.961	38.884	46.082	53.428
INGRESOS CTES.	313.864	331.313	382.554	476.520	512.754
PARTICIPACION	8%	9%	10%	10%	10%

El impuesto de vehículo automotor presenta una participación constante del 10% desde la vigencia 2003, confirmando así su importancia como ingreso tributario departamental.

De acuerdo al análisis anterior del Impuesto de vehículo automotor se puede concluir lo siguiente:



- El primer semestre del año es el más representativo en el recaudo del impuesto de vehículos, por lo tanto es aconsejable focalizar los esfuerzos en el segundo semestre a la recuperación de cartera y a la conciliación del recaudo del primer semestre del año.
- Al hacer un análisis del comportamiento del recaudo del impuesto de vehículos automotores, se concluye que no hay relación directa entre el número de declarantes y el valor recaudado, en periodos en los que el recaudo ha aumentado su valor, el número de declarantes no crece en la misma proporción.
- En la ciudad de Cali, el 13% de los vehículos registrados no pagan sus impuestos desde 1999, si esta situación se presenta en un municipio que tiene un sistema más o menos organizado del recaudo, se puede prever que en el resto del Departamento, el porcentaje de vehículos que no pagan sus impuestos, puede estar por el orden del 20% ó 30%. Se recomienda establecer el número de usuarios y el valor de la cartera potencial de los mismos, con el fin de adelantar estrategias de recuperación de cartera y aumentar el recaudo de la renta.
- Los datos del recaudo entregados a la comunidad y a los entes de control por el Departamento, están muy alejados de la realidad, ya que se reporta el crecimiento nominal del recaudo, y no el crecimiento real (aplicada la inflación, el incremento en los avalúos y las tasas para la liquidación del impuesto), se presentan diferencias porcentuales de hasta 16.20%.
- Se recomienda a la Administración Central, aplicar a los datos los criterios mencionados, con el fin de aterrizar la información y de esta forma hacer una planificación más aproximada a la realidad.
- Al evaluar la gestión de la Subsecretaria de rentas en lo pertinente al impuesto de vehículos automotores, se puede afirmar sin lugar a dudas que esta ha sido altamente deficiente y que por esta razón dicha gestión no ha contribuido a generar mayor ingreso y por consiguiente mayor inversión social, para así mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable del Departamento.



- Conformar la Base de datos del Parque Automotor del Departamento del Valle del Cauca es una prioridad, tarea esta que se ve seriamente afectada por las inconsistencias que reportan la mayoría de secretarías municipales de tránsito que existen en el Departamento y permiten los procesos de evasión y/o elusión.
- La situación presentada en la secretaría de tránsito municipal de Palmira debe tomarse como beneficio de inventario, para establecer correctivos en los procesos de contratación con operadores privados, en este caso, la administración Departamental en cabeza de la Subsecretaría de rentas, debe asesorar a los municipio sobre la forma adecuada de contratar este tipo de servicios.
- La Subsecretaría de Rentas, el CDAV y los municipios en los que exista secretaria de tránsito, con el apoyo de la Contraloría Departamental, deben adelantar el proceso de depuración de la información, y de conformación de la Base de Datos del Parque Automotor del Departamento del Valle del Cauca.
- La Administración Departamental debe hacer cumplir lo establecido en el objeto contractual del convenio firmado en el año 2000, entre el Departamento del Valle del Cauca y el Centro de Diagnostico Automotor del Valle Ltda., principalmente en lo referente al sistema de información, conformación de las bases de datos y operatividad del recaudo, más aún sí el subsecretario de Impuestos y Rentas es el interventor del convenio.
- La Subsecretaría de rentas debe aprovechar al máximo el software con el cual cuenta el CDAV para el manejo, control y evaluación del recaudo del impuesto de vehículos automotores.
- Para establecer la potencialidad de la renta en el Departamento del Valle del Cauca, solo se contó con la información del parque automotor del municipio de Cali suministrada por el CDAV, se debe aclarar que falta el registro de la información del municipio de Palmira que puede ser el segundo municipio en importancia en este recaudo en el Departamento.



- Después de analizar las cifras y el comportamiento del recaudo en lo referente al número de declarantes que pagan el impuesto en las vigencias estudiadas, se puede concluir que la eficiencia en el recaudo ha sido inferior al 60% del potencial.
- En lo referente al dinero recaudado, solo se está cumpliendo con aproximadamente el 70% de la potencialidad del mismo, además el 30% restante se suma a la cartera acumulada de las vigencias anteriores.
- Se concluye que la información con la que se cuenta para las proyecciones y el análisis de la efectividad del recaudo no es confiable.
- La Subsecretaría de Rentas no cuenta con indicadores que permitan evaluar y hacer seguimiento a la gestión adelantada en el recaudo de impuesto de vehículos automotores.
- El seguimiento que hace la Subsecretaría de Rentas al recaudo del impuesto de vehículos, se limita a la inspección ocular de las declaraciones que presentan multas, el grueso del recaudo se queda sin validar por esta dependencia.
- La Subsecretaría de Rentas debe aprovechar la información que maneja el CDAV, para la conciliación del recaudo del impuesto, además debe garantizar la permanente comunicación con la base de datos y las aplicaciones con las que opera el CDAV.
- Finalmente la Administración Departamental debe dejar claro con el CDAV, con los demás operadores y en general con las empresas públicas y privadas que intervengan en el manejo y administración del recaudo, que la información es propiedad del Departamento.



## 5- Impuesto de Registro

### 5.1 *Reseña Histórica y Normatividad.*

Este tributo fue creado como impuesto de orden nacional por la Ley 223 de diciembre 20 de 1995, artículos 226 al 236, Decretos Reglamentarios N° 0650 y 2141 de 1996, ordenanza N° 008 de 1996 que fija las tarifas y por la Ley 488 del 24 de diciembre de 1998. Grava la inscripción de actos, contratos y negocios jurídicos en los cuales sean parte o beneficiarios los particulares y que, de conformidad con las disposiciones legales, deban registrarse en las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos o en las Cámaras de Comercio.

La destinación del recaudo es la siguiente: 20% para el fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET, según el artículo 2° del numeral 8 de la Ley 549 de 1999; el 80% restante es de libre destinación.

2- Comportamiento del Impuesto de Registro en el Valle del Cauca entre 1999 y 2005



El cuadro muestra el comportamiento del impuesto de registro entre 1999 y 2005.

**Recaudo Anual Impuesto de Registro (aplicada la inflación y el incremento en los avalúos)**

DETALLE	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>RECAUDO (\$)</b>	16.388.300.261	16.388.808.120	16.642.815.429	20.760.012.637	26.752.771.371	44.009.829.005	40.775.980.515
<b>INFLACION</b>	9,63%	8,77%	7,76%	6,99%	6,49%	5,49%	4,52%
<b>RECAUDO CON INFLACION</b>		17.825.554.194	17.660.579.630	17.806.148.227	22.107.337.457	28.221.498.519	45.999.073.276
Variación del Recaudo (%) Aplicada la inflación		-8,06%	-5,76%	16,59%	21,01%	55,94%	-11,35%
Incremento Tarifario por año		0,00%	0,00%	0,00%	0,50%	0,50%	0,50%
Recaudo con Inflación e Incremento en el avalúo		17.825.554.194	17.660.579.630	17.806.148.227	22.217.874.144	28.362.606.012	46.229.068.642
Incremento real en pesos		-1.436.746.074	-1.017.764.202	2.953.864.410	4.534.897.227	15.647.222.993	-5.453.088.127
Incremento porcentual real		-8,77%	-6,12%	14,23%	16,95%	35,55%	-13,37%
Variación del Recaudo según Secretaría de Hacienda		0,00%	1,53%	19,83%	22,40%	39,21%	-7,93%

Diferencia en la información		8,77%	7,64%	5,60%	5,45%	3,66%	5,44%
------------------------------	--	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Fuente: Secretaría de hacienda

Durante el período 1.999 – 2.002 la tarifa del impuesto de registro se mantuvo estable, lo que permite analizar en igualdad de condiciones el comportamiento de la renta, teniendo como única variación la generada del incremento de la tarifa en salarios mínimos para los actos sin cuantía, así como del incremento o disminución de las transacciones sujetas a registro.

A diferencia de lo ocurrido en el período 2.000-2.001, en el cual el recaudo mostró un comportamiento real negativo, a pesar de que hubo incremento en el salario mínimo para el año 2.001. Esta situación es el reflejo de la difícil situación económica que se presentó en el país por esta época; además, la crisis del sector de la construcción, la caída en la demanda de créditos y ante todo el desmonte del UPAC en el sistema financiero y su consecuencia en la estructura bancaria, repercutieron directamente sobre el tributo.

En la vigencia 2002 - 2003 el proceso de reactivación de la economía se refleja en el comportamiento del recaudo; adicionalmente, la Asamblea Departamental mediante Ordenanza No. 165 de mayo 15 de 2003 incrementó las tarifas,

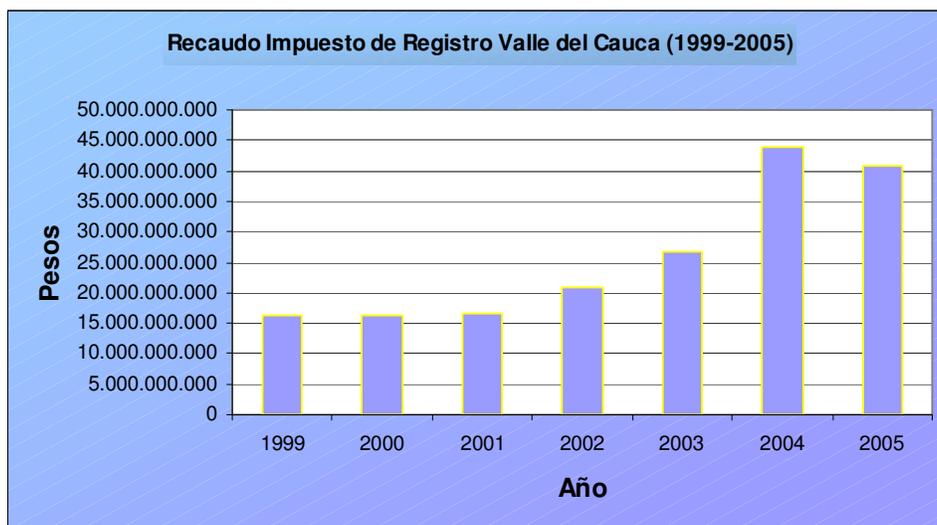


logrando en este periodo un incremento en el recaudo del 22.4%, para el año 2002 el impuesto de registro participo con el 8% de los ingresos tributarios del Departamento.

Finalmente, en el periodo 2004 – 2005 el recaudo muestra un crecimiento importante, al pasar de 26.752 mil millones en el 2003, a 44.009 mil millones en el 2004, mostrando un crecimiento en el recaudo del 39.21% y con una participación en el total de los ingresos tributarios del Departamento del 15.17%, la más importante en el periodo evaluado; lo anterior es reflejo del sostenido crecimiento económico que se presenta no solo en el Departamento, sino en el resto del país, además es importante mencionar el recaudo de cerca de \$8.000 millones de pesos correspondientes a una transacción de EPSA y al incremento en la tarifa del 1% al 1.5% en el año 2003.

En el periodo 2004 – 2005 el incremento en el recaudo se freno, ya que mostró un decrecimiento del 7.93%, el menor en el periodo evaluado.

La gráfica muestra el comportamiento del recaudo en el periodo evaluado.





## ***5.2 Crecimiento real del Impuesto de Renta en el periodo 1999 a 2005***

Los reportes que rinde la secretaría de Hacienda sobre el comportamiento del recaudo se limitan al análisis del incremento en los valores recaudados de un periodo a otro, sin tener en cuenta aspectos importantes y determinantes sobre los mismos; como es el caso del efecto de la inflación y del incremento en las tasas de liquidación y en los avalúos catastrales, que sirven de base para el calculo del recaudo.

Para el calculo de las cifras aplicada la inflación, se tomo el recaudo de la vigencia anterior y se llevó a pesos de la vigencia analizada, aplicando el valor de la inflación reportado por el Dane; en el caso de incremento en los avalúos se tomo la información consignada en el informe (Documento Conpes 3405), en el cual se registran los avalúos catastrales para los predios del Departamento desde 1999 al 2005, teniendo en cuenta que solo desde el año 2002 se toma como referencia el IVP (Índice de Valorización Predial); este indicador se establece de la variación porcentual promedio de los precios de los predios del país (a excepción de Bogotá) en dos periodos de tiempo, antes del 2002 se tomaba el valor de la inflación, para incrementar el avalúo de los predios.

El cuadro siguiente muestra las diferencias en las cifras rendidas por la secretaría de hacienda y el crecimiento real del recaudo año por año, aplicada la inflación y el incremento en las tasas de intereses y los avalúos.

Periodo	Nominal	Inflación	Inflación + Avalúos
1999			
2000	0%	-8.06%	-8.77%
2001	1.53%	-5.76%	-6.12%
2002	19.83%	16.59%	14.23%



2003	22.40%	21.01%	16.95%
2004	39.21%	55.94%	39.21%
2005	-7.93%	-11.35%	-13.37%

El comportamiento real del recaudo mostró decrecimientos del orden del 8.77%, 6.12% y del 13.37% en los periodos 1999 – 2000, 2000 – 2001 y 2004 – 2005 respectivamente, caso contrario a la información reportada por la secretaría de hacienda en la que se reflejan crecimientos positivos en todos los periodos, a excepción del periodo 1999 – 2000, en el cual el crecimiento porcentual fue menor al 1%, y el periodo 2004 – 2005 en el cual el recaudo decreció en un 7.93%.

Por lo anterior se concluye que la información que rinde la secretaría de hacienda a los organismos de control y a la comunidad en general esta sesgada ya que como se ha repetido insistentemente; no se toman en cuenta los efectos de la inflación, aumento de tasas y avalúos en el recaudo. Igualmente para el establecimiento de metas y proyecciones, solo se tiene en cuenta el crecimiento nominal del recaudo, debido a lo anterior, se debe cuestionar la gestión de la secretaría de Hacienda y de la Subsecretaría de Rentas en la administración y manejo de este recaudo.

### ***5.3 Comportamiento del impuesto en el número de actos***

Para el análisis del comportamiento del impuesto de registro en lo referente al número de actos, se contó con información pormenorizada de los periodos 2003, 2004 y consolidado a 30 de septiembre de 2005.

#### **Número de Actos Impuesto de Anotación y Registro (2003 - 2005)**

<b>DETALLE</b>	<b>2003</b>	<b>% Part</b>	<b>2004</b>	<b>% Part</b>	<b>2005 (Sep 30)</b>	<b>% Part</b>
547 Ventas	61.826	42,49%	65.506	43,22%	47.896	41,72%
566 Cancelación Hipoteca	26.696	18,35%	25.858	17,06%	19.302	16,81%



581 Hptca Abierta	8.234	5,66%	3.206	2,12%	30	0,03%
626 Hptca Abierta con Valor	4.299	2,95%	10.753	7,09%	10.459	9,11%
563 Aclaración	4.728	3,25%	4.888	3,22%	4.397	3,83%
Total Actos	145.520		151.569		114.796	

El cuadro muestra como los actos más representativos en cada periodo son Ventas, Cancelación de Hipotecas, Hipoteca abierta e Hipoteca abierta con valor, los cuales participan en el 70% del recaudo. En lo referente al total de actos, se observa como del periodo 2003 al 2004, el número de actos se incrementa en un 4%, este comportamiento es sostenido, sí se tiene en cuenta que a 30 de septiembre de 2005 el número de actos es de 114.796 y falta el reporte de los meses de octubre a diciembre, periodo en el cual el número de transacciones se incrementa debido al mayor número de negocios de compra y venta de propiedades gracias al circulante que por este periodo hay en el mercado.

#### **5.4 Capacidad Potencial del Impuesto de Registro**

Un ambiente de seguridad mas fortalecido, una mayor confianza por parte de los inversionistas y el buen desempeño de los principales indicadores económicos del país, son factores determinantes en las inversiones que realizan los empresarios y en el impulso futuro del sector de la construcción.

Además de la seguridad política que se vislumbra en el futuro reciente, el creciente grado de confianza por parte de los comparadores de vivienda en el sector financiero, el aumento de la oferta de vivienda principalmente de estratos altos y el crecimiento sostenido en los últimos años del sector de la construcción, permiten afirmar que el impuesto de registro y anotación en el 2006 seguirá aumentando sus recaudos en una forma sostenida. El decrecimiento en el recaudo de la vigencia 2005, obedece al recaudo de cerca de \$4.000 millones de pesos por una transacción de EPSA en la vigencia 2004,



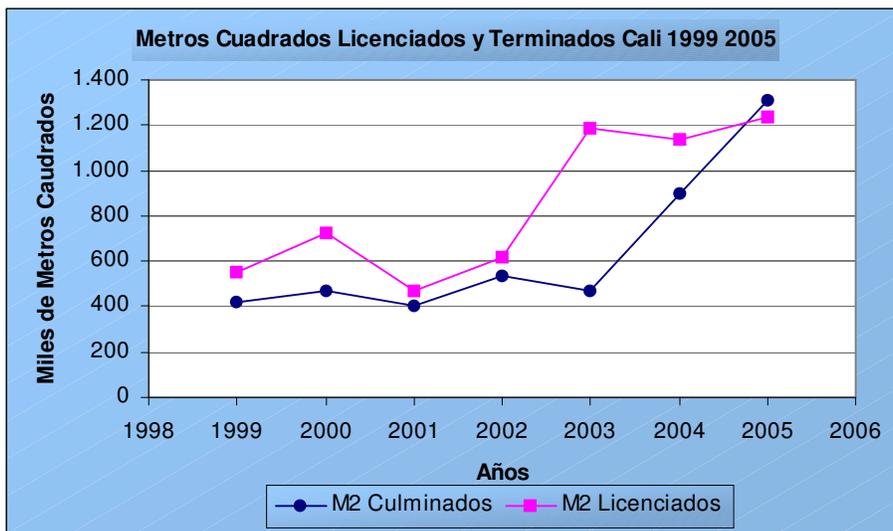
y como se mencionó anteriormente al aumento de la tarifa del 1% al 1.5% en el 2003.

La información sobre el número de metros culminados, el número de metros licenciados y su comportamiento, permiten determinar la tendencia del impuesto de registro y anotación para el año 2006, en el cuadro se aprecia como estas cifras han aumentado, reflejo del crecimiento en el sector, el cual se ha convertido en un verdadero jalónador de la economía regional.

Metros Cuadrados Licenciados y Culminados (1999 - 2005)

DETALLE	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
M2 Culminados	420	471	401	532	466	895	1.309
M2 Licenciados	551	725	471	619	1.183	1.134	1.239

Fuente: Fedelonjas



Fuente: Fedelonjas

En la gráfica se observa el comportamiento de los metros cuadrados licenciados y culminados entre 1999 y 2005, se puede apreciar el repunte en

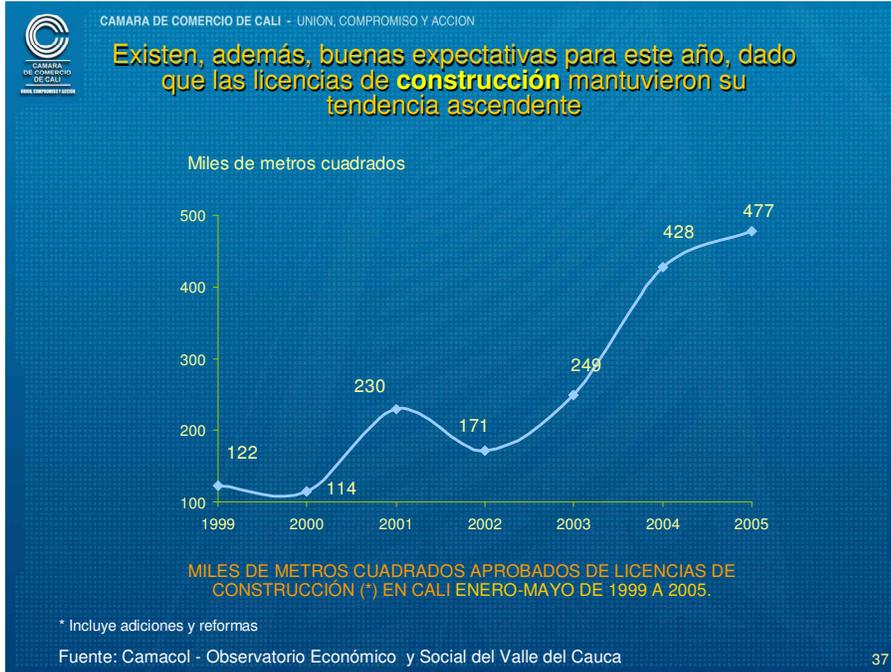


los metros licenciados a partir del año 2002, y consecuentemente el repunte en los metros culminados a partir del 2003.

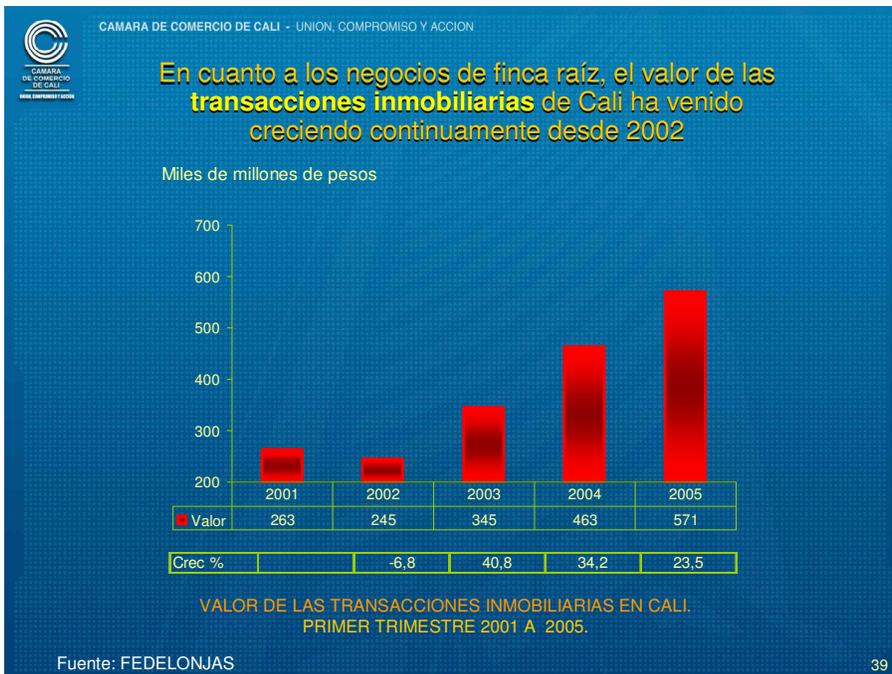
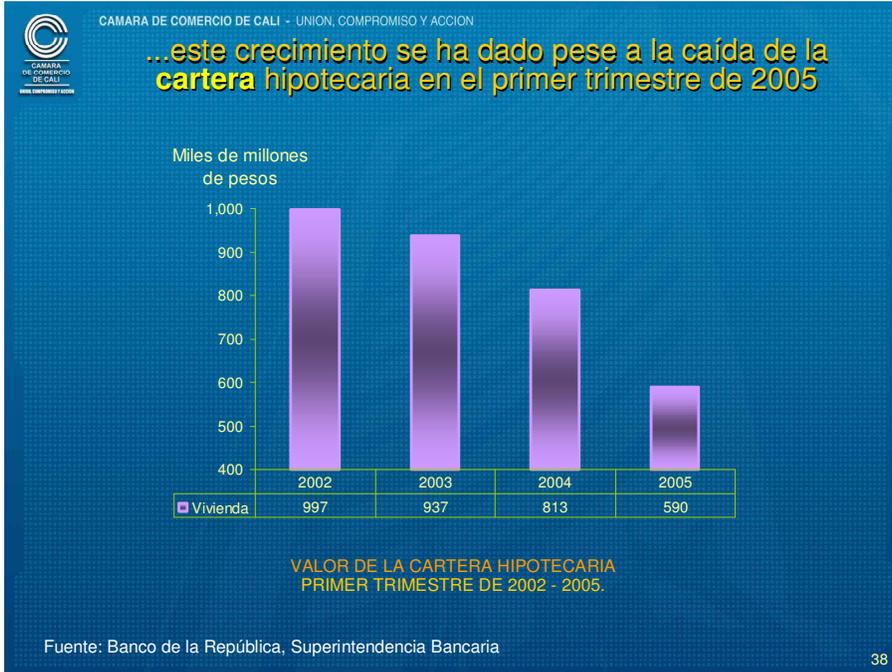
En promedio, durante los últimos cuatro años, el PIB del sector ha mostrado un incremento que supera el 10% anual. Así mismo, para el primer semestre de 2005, la construcción fue uno de los sectores con mayor dinamismo y participó con un 5% en el crecimiento total del país. Si bien, en ninguno de los indicadores que miden el comportamiento del sector se lograron niveles similares a los alcanzados a mediados de los noventa, la recuperación sostenida en estos últimos cuatro años permite afirmar que la crisis del sector está superada.

En el impuesto de registro como en el impuesto de vehículo se adolece de información a nivel departamental que permita establecer con algún grado de exactitud el potencial del recaudo, empezando, porque en este tipo de impuesto no es fácil determinar los negocios que la población hará, sin embargo y contando con la información de Cali, se puede hacer un acercamiento, sí no al potencial, sí por lo menos a la tendencia del recaudo en el año 2006.

Las gráficas que se muestran a continuación, son tomadas de un documento elaborado por Fedelonjas, y presentado a la comunidad vallecaucana.



De la información que se registra en la gráfica anterior, se debe aclarar que en el resto de las ciudades del Departamento, esta tendencia puede variar, ya que la demanda de metros licenciados para la construcción de centros comerciales es mucho menor, y la construcción de proyectos de vivienda de estrato medio es también más reducida, en estas ciudades intermedias del Departamento, la tendencia más alta la tienen la Vivienda de Interés social.



Las gráficas anteriores muestran que a pesar de la caída en la cartera del sector financiero durante el periodo 2001 a 2005, el valor de transacciones en



el mismo periodo ha venido mostrando un aumento, esto significa que los caleños se están endeudando menos para comprar vivienda y están acudiendo a otras formas de pago.

Nuevamente se reafirma que pese a solo tener la información de Cali, se vislumbra un crecimiento en el recaudo del impuesto de registro no solo para el año 2006, sino para las próximas 4 vigencias, además se conoce el incremento en los avalúos para predios rurales y urbanos, el cual será del 4.5%.

### ***5.5 Confiabilidad de la información***

Para adelantar el presente estudio, se consultó información de diferentes fuentes, entre ellas Camacol Valle del Cauca, Cámara de Comercio de Cali, Compes, Dane, Secretaría de Hacienda, subsecretaría de contabilidad y sección de cajas de la Tesorería Departamental; se cruzó la información del caso y se pudo evidenciar que no existen diferencias en la misma, luego la información seleccionada para el presente estudio es consistente y no presenta mayores desviaciones.

El único comentario que merece el sistema de información en el análisis de esta renta, es que la información se focaliza en la ciudad de Cali, desconociendo municipios de suma importancia para el Departamento como Palmira, Tulúa, Buga y Buenaventura entre otros.

No fue posible determinar el número de actos por año desde 1999, solo allegaron información completa de los años 2003 y 2004, la respuesta a esta solicitud, fue que el proceso para determinar el número de actos consolidado por año era demasiado dispendioso y no se contaba con tiempo ni el personal suficiente para la conformación de la información.



### ***5.6 Gestión del Grupo de fiscalización durante las vigencias 2003, 2004 y primer semestre de 2005, en lo concerniente al impuesto de Registro.***

En la vigencia 2004, en el proceso de revisión de las declaraciones de registro el grupo de fiscalización de la subsecretaria de rentas detecto extemporaneidad en la declaración de impuestos de la Cámara de Comercio de Cali, determinando multa por valor de 98 millones de pesos aproximadamente.

En la vigencia 2005 se continuo con el proceso iniciado a la Cámara de Comercio de Cali, además se solicitó a la secretaría de Telemática autorización para la creación de tres usuarios con acceso a la aplicación de la liquidación de impuestos de Registro con el propósito de ejercer control selectivo de las liquidaciones realizadas por los funcionarios de la tesorería del Departamento, igualmente se solicitó a los funcionarios de la Tesorería Departamental registrar los documentos ó actos que soportan las autorizaciones de las exenciones de pago de impuesto de registro.

Al observar el proceso de fiscalización y control que la subsecretaria ejerce sobre esta renta, se puede afirmar que este es muy débil y su alcance y cobertura es mínimo. En el impuesto de registro es fundamental la validación del valor del avalúo; en los grandes negocios de compra y venta es muy probable que el valor del avalúo este por debajo del registro oficial del predio, lo que genera elusión en el impuesto.

Para validar este aspecto se seleccionó una muestra de 219 registros, correspondientes a los meses de noviembre de 2004, febrero abril y junio de 2005, dicha información se cruzó con la oficina de catastro del municipio de Cali, se encontró que en el 100% de la muestra seleccionada hay diferencia entre el avalúo que aparece en la boleta fiscal y el avalúo reportado por la sección de catastro del municipio de Cali, los valores reportados por la oficina



de catastro son mayores, hay casos en los cuales la diferencia es de hasta 119 millones de pesos entre un dato y otro, lo que genera una presunta elusión en el pago del impuesto de registro y anotación.

Además en la muestra seleccionada, 46 registros (21%), muestran avalúos de 0 y 1 pesos, lo que significa que son actos pagados por mujeres cabeza de hogar, comunidades afro colombianas, comunidades indígenas ó por titularización de tierras; estos actos deben cumplir con lo establecido en la Ley 223 de 1995 y en el decreto 0650 de 1996.

El grupo de fiscalización de la subsecretaría de rentas a la fecha no ha adelantado procesos de verificación y validación del cumplimiento de los requisitos para el otorgamiento de las exenciones mencionadas.

## 5.7 PARTICIPACION EN LOS INGRESOS CORRIENTES

Para efectos de conocer la importancia de este impuesto respecto de los Ingresos Corrientes, descontadas las transferencias de la Nación, se evalúa su participación histórica:

### IMPUESTO DE REGISTRO PARTICIPACION EN LOS INGRESOS CORRIENTES

(en millones de pesos)

DETALLE	2001	2002	2003	2004	2005
RECAUDO (\$)	16.643	20.760	26.753	44.010	47.758
INGRESOS CTES.	313.864	331.313	382.554	476.520	512.754
PARTICIPACION	5%	6%	7%	9%	9%

El impuesto de Registro presentó una participación creciente durante las vigencias 2001, 2002 y 2003 al pasar del 5%, al 6% y al 7% respectivamente. Durante las vigencias 2004 y 2005 la participación de los Ingresos Corrientes ascendió al 9% en las dos vigencias, demostrando su importancia dentro de los ingresos tributarios departamentales.



De acuerdo al análisis anterior sobre esta renta se puede concluir:

- ▣ Cómo se ha registrado en las otras rentas el control sobre la elusión y la evasión no son eficientes
- ▣ Los procesos de fiscalización no están definidos, el proceso se basa en la buena fe de los funcionarios de la oficina de registro de instrumentos públicos.
- ▣ No se tiene control sobre las exenciones y el control de requisitos que se deben cumplir para su otorgamiento.
- ▣ Hay diferencias en los datos de los avalúos reportados por la Tesorería Departamental y la oficina de Catastro del municipio de Cali, lo que evidencia un control deficiente por parte de la subdirección de rentas de la secretaría de Hacienda.
- ▣ En la ciudad de Cali, de 550.747 predios registrados, el 46.5% están actualizados, y el 53.47% correspondientes a 294.509 están pendientes por avaluar ó tienen avalúos de más de 5 años, estos últimos están ubicados en la zona rural del municipio. Situación parecida se debe estar presentando en el Departamento, donde casi la totalidad de los predios ubicados en las cabeceras municipales tienen actualizados sus avalúos, mientras que los de la zona rural los tienen completamente desactualizados.
- ▣ La estructura física, tecnológica y el talento humano de la subsecretaría de rentas resulta insuficiente para el control efectivo del impuesto de registro.



- ▣ La información catastral es fundamental para el fortalecimiento de las finanzas municipales, la estratificación socioeconómica, el ordenamiento territorial, el saneamiento de la propiedad y el fortalecimiento del mercado de tierras; es responsabilidad de los alcaldes de los municipios tener esta información actualizada.



## **7- IMPUESTO AL CONSUMO DE CERVEZAS, SIFONES Y REFAJOS**

### ***7.1 Reseña Histórica y Normatividad***

Este impuesto tiene sus orígenes en la Ley 190 de 1969, modificado por la Ley 223 de 1995 y sus Decretos Reglamentarios (2141 de 1996, 1640 de 1996, 3071 de 1997), la Ley 488 del 24 de Diciembre de 1998 y la Ley 788 de 2002; el impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos, es de propiedad de la nación y su producto se encuentra cedido a los Departamentos y al Distrito Capital, en proporción al consumo en sus jurisdicciones.

El hecho generador está constituido por el consumo en el Territorio Nacional de Cervezas, Sifones, Refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas.

Destinación: en cervezas y sifones de la tarifa del 48%, 40 puntos son de Libre Destinación y 8 puntos con destino a salud (Fondo de Salud) para financiar el segundo y tercer nivel de atención en salud. En mezclas y refajos la tarifa es del 20% y es de Libre Destinación.

### ***7.2 Comportamiento Histórico del Recaudo y consumo***

Esta renta representa en el 2005, con corte a Diciembre 30, el 19% de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación del Departamento, excluidas las Transferencias de la Nación, y su comportamiento histórico es como sigue:



**DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA  
COMPORTAMIENTO HISTORICO  
RECAUDO (\$) Y CONSUMO (Unidades)**

DETALLE	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
RECAUDO (\$)	31.188.010.734	34.566.527.563	38.355.994.387	45.580.676.188	54.915.170.126	72.885.765.972	87.481.107.000
VARIACIÓN RECAUDO		10,83%	10,96%	18,84%	20,48%	32,72%	20,02%
UNIDADES	281.629.617	283.978.683	267.012.219	306.893.281	351.662.243	356.617.749	385.493.451
VARIACIÓN PORCENTUAL UNIDADES		0,8%	-6,0%	14,9%	14,6%	1,4%	8,1%
VARIACION EN UNIDADES		2.349.066	-16.966.464	39.881.062	44.768.962	4.955.506	28.875.702

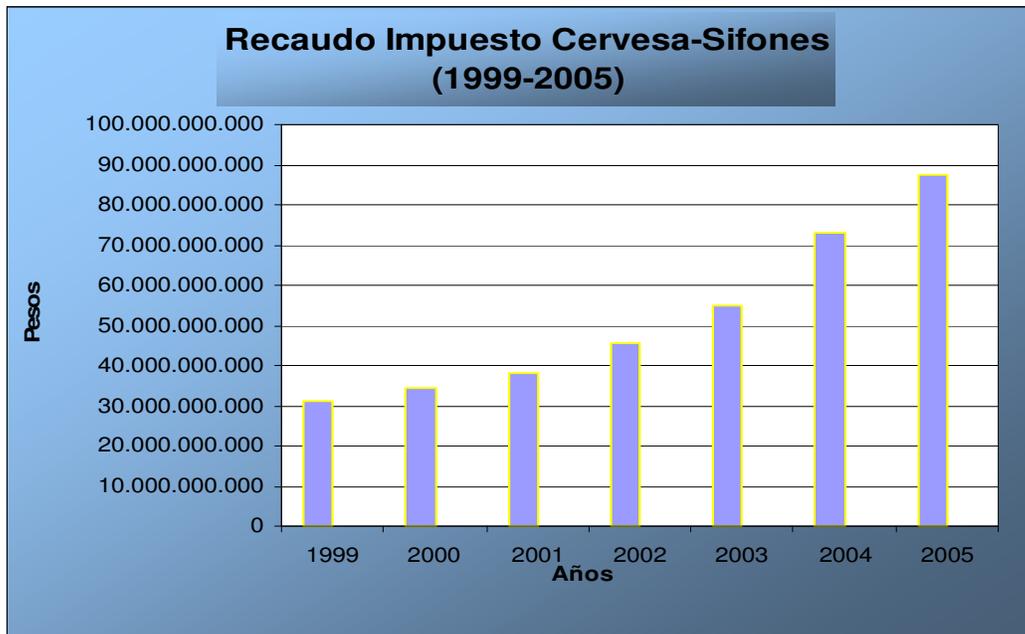
Fuente: Subsecretaría de Rentas.

Si se considera el recaudo en pesos, se puede afirmar que esta renta ha presentado aumentos constantes del recaudo en las últimas siete vigencias, siendo necesario establecer el efecto de los reajustes de precios, ya que sí se considera el consumo en unidades, que refleja la verdadera capacidad potencial de la renta, los resultados son completamente irregulares ya que mientras en el 2000 se da un aumento de 2.349.066 unidades, en la siguiente vigencia se presenta un decrecimiento de 16.966.464 unidades, ubicándose incluso por debajo al consumo total obtenido en 1999. En las vigencias 2002 y 2003 se presenta un crecimiento porcentual constante cercano al 15%, pero dicho crecimiento decae a sólo el 1.4% en el 2004 y para el 2005 aumenta al 8,1%, reflejando de esta forma, la irregularidad en el consumo de unidades de esta renta, que es el verdadero indicador de la capacidad potencial de esta renta.

Las finanzas Departamentales no pueden entonces basar sus presupuestos en incrementos nominales de recaudo, ya que debido a que se presentan reajustes en los precios de venta y al fenómeno inflacionario del país, este difícilmente decaerá ocultando el verdadero decrecimiento en el consumo en número de unidades que es el verdadero patrón de medida de la capacidad potencial de la misma.



Consideremos la representación gráfica de los comportamientos, tanto en el recaudo como en el consumo de esta renta:



La gráfica demuestra el crecimiento constante en el recaudo nominal de esta renta en las últimas seis (6) vigencias. Con el fin de poder establecer el aumento en el recaudo real, consideremos las cifras afectándolas por la inflación presentada en cada vigencia:

**DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA**  
**INCREMENTO REAL EN EL RECAUDO**

(en pesos)

DETALLE	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
RECAUDO (\$)	31.188.010.734	34.566.527.563	38.355.994.387	45.580.676.188	54.915.170.126	72.885.765.972	87.481.107.000
INFLACION	9,63%	8,77%	7,76%	6,99%	6,49%	5,50%	4,52%
INCREMENTO NOMINAL RECAUDO		10,83%	10,96%	18,84%	20,48%	32,72%	20,02%
RECAUDO VIG. ANTERIOR CON INFLACION		33.923.199.275	37.248.890.102	41.037.078.395	48.538.862.073	57.935.504.483	76.180.202.594
VARIACION REAL RECAUDO		1,90%	2,97%	11,07%	13,14%	25,81%	14,83%



Mientras que para la vigencia 2000 el incremento nominal en el recaudo fue del 10,83%, este sólo ascendió en pesos constantes de dicha vigencia, al 1,90% y de allí el crecimiento ha sido constante: para el 2001 el crecimiento real fue del 2,97% respecto de la vigencia anterior, para el 2002, el 11,07%, para el 2003 el 13,14%, para el 2004 el 25,81% pero al finalizar el 2005 la tendencia porcentual de crecimiento cae al 14,83%, es decir, casi once puntos porcentuales menos de crecimiento respecto de lo logrado en el 2004.

Es preciso anotar que el producto Cerveza no presentaba incrementos en su precio desde la vigencia 2003 hasta finalizar el 2005 cuando se da un aumento aproximado del 5% en el mismo, que lógicamente aportó a obtener el crecimiento del 14,83% en dicha vigencia. Para las vigencias 2000 al 2002 los incrementos de precio por marca representativa de cerveza fueron:

**RESUMEN POR MARCA DE CERVEZA DE MAYOR PARTICIPACION**

CERVEZA	PART. 2000	VARIAC PRECIOS	INCREM PROMEDIO	PART. 2001	VARIAC PRECIOS	INCREM PROMEDI O	PART. 2002	VARIAC PRECIOS	INCREM PROMEDIO
CLUB COLOMBIA C-30-300	5,92%	12,53%	0,74%	4,68%	8,5%	0,40%	6,30%	15,3%	0,96%
CLUB COLOMBIA-LATA CL-24-300	1,67%	12,53%	0,21%	1,51%	8,50%	0,13%	1,67%	15,25%	0,25%
POKER C-30-300	61,88%	9,52%	5,89%	58,43%	8,56%	5,00%	61,28%	12,40%	7,60%
POKER-LATA CL-24-300	3,17%	9,50%	0,30%	4,05%	8,56%	0,35%	5,68%	12,40%	0,70%
COSTEÑA C-30-355	12,91%	9,52%	1,23%	9,18%	8,56%	0,79%	11,53%	12,40%	1,43%
COSTEÑA C-24-355	1,42%	9,50%	0,13%	1,16%	8,56%	0,10%	1,04%	12,40%	0,13%
CLAUSEN LATA 24-300	1,35%	9,50%	0,13%	0,98%	8,50%	0,08%	0,01%	12,39%	0,00%
PILSEN C-30-300 *	0,09%	9,50%	0,01%	8,95%	8,56%	0,77%	0,04%	12,39%	0,00%
CRISTAL ORO C-30 - 355 c.c	2,11%	9,51%	0,20%	1,99%	8,56%	0,17%	0,44%	12,39%	0,05%
CRISTAL ORO C-24 - 296 c.c	0,82%	9,50%	0,08%	1,22%	8,97%	0,11%	0,16%	12,39%	0,02%
OTROS	8,70%	10,00%	0,87%	7,80%	8,58%	0,67%	12%	12,97%	1,54%
<b>TOTAL</b>	<b>100,0%</b>		<b>9,8%</b>	<b>100,0%</b>		<b>8,56%</b>	<b>100,0%</b>		<b>12,70%</b>

Con el fin que el estudio pueda evaluar el crecimiento real en el consumo (unidades), es necesario establecer la participación de las principales marcas de cerveza dentro del total por vigencia y cual fue en su oportunidad la variación en el precio de la unidad, es decir, en la base del impuesto. Las



marcas de mayor participación son en su orden descendente: Poker 300 cc, Costeña 355 cc, y Club Colombia en su orden.

Al considerar la variación en precios en el período analizado y la participación de cada una de ellas dentro del total de unidades vendidas, obtenemos que el incremento promedio de la base para el 2000 fue del 9,8%, para el 2001 fue del 8,56% y para el 2002 del 12,70%. A partir de la vigencia 2003 y hasta Octubre de 2005 no se presentaron alzas en los precios de la cerveza, cuando llegó aproximadamente al 5% y cuyo efecto en el recaudo sólo se sintió a partir del mes de Noviembre de 2005.

El incremento promedio obtenido en el precio de venta para cada vigencia, permite excluirlo del incremento real del recaudo, informado anteriormente:

**DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA**  
**INCREMENTO REAL EN EL RECAUDO**

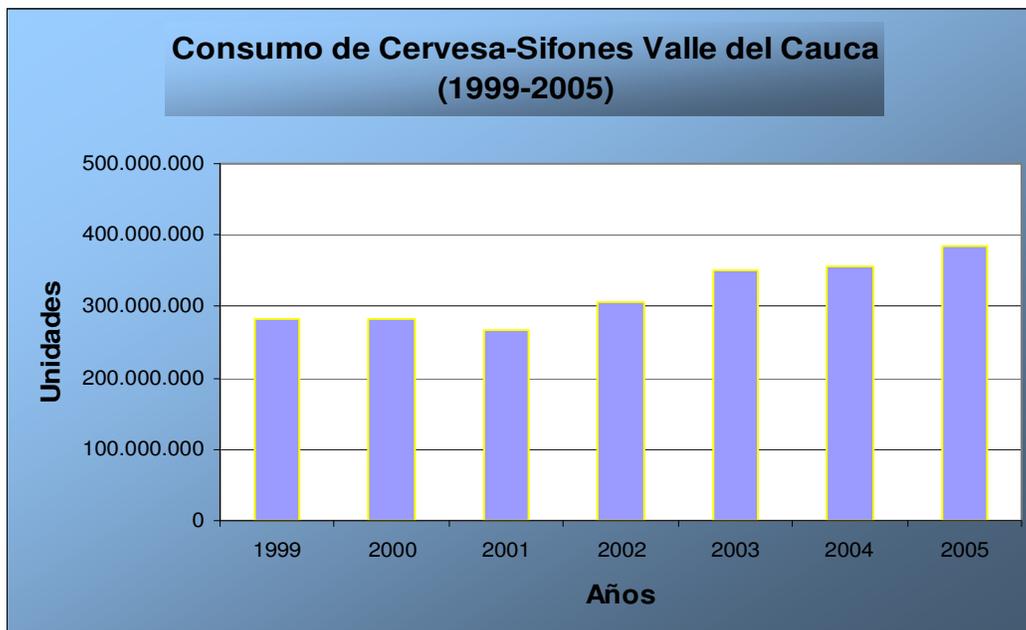
(en pesos)

DETALLE	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
RECAUDO (\$)	31.188.010.734	34.566.527.563	38.355.994.387	45.580.676.188	54.915.170.126	72.885.765.972	87.481.107.000
INFLACION	9,63%	8,77%	7,76%	6,99%	6,49%	5,50%	4,52%
INCREMENTO NOMINAL RECAUDO		10,83%	10,96%	18,84%	20,48%	32,72%	20,02%
RECAUDO VIG. ANTERIOR CON INFLACION		33.923.199.275	37.248.890.102	41.037.078.395	48.538.862.073	57.935.504.483	76.180.202.594
VARIACION REAL RECAUDO		1,90%	2,97%	11,07%	13,14%	25,81%	14,83%
INCREMENTO PRECIO (BASE)		9,79%	8,56%	12,70%	0,00%	0,00%	5,00%
INCREMENTO FINAL REAL		-7,90%	-5,58%	-1,62%	13,14%	25,81%	9,83%

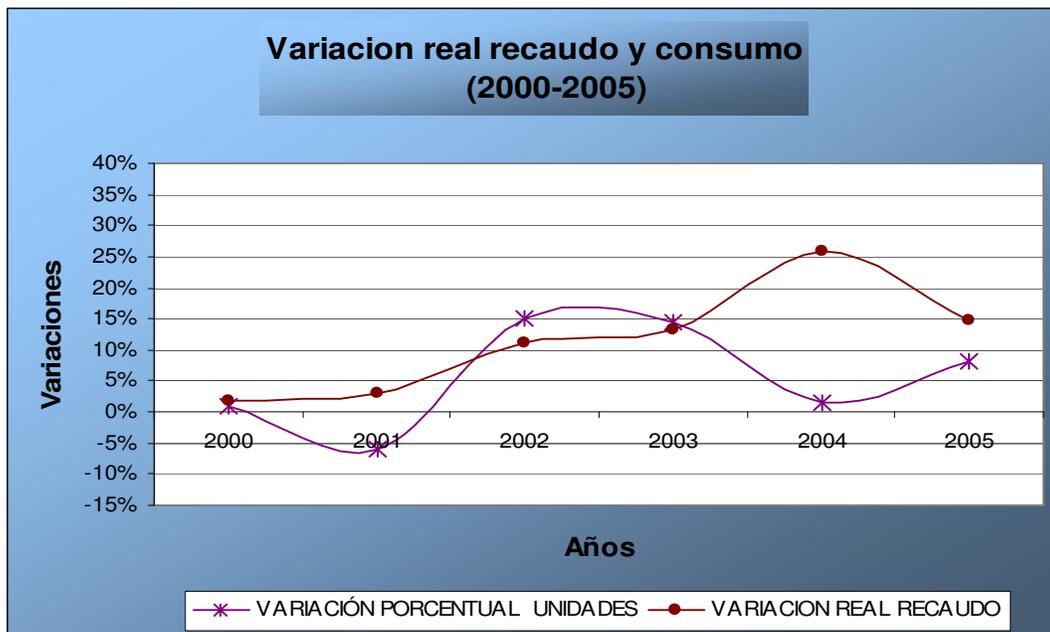
Una vez descontado tanto el efecto de la inflación como el incremento en la base de liquidación del impuesto producido por el aumento de precios de la cerveza tenemos que para las vigencias 2000, 2001 y 2002, lo que se dio realmente fue un decrecimiento en el recaudo del 7,90%, 5,58% y 1,62% respectivamente. A partir de la vigencia 2003 aumenta porcentualmente su recaudo al 13,14% en el 2003 y al 25,81% en el 2004, vigencias en las cuales

no se presentó aumentos de precios y, para el 2005 se llega a un crecimiento del 9,83%.

El análisis de la capacidad potencial de esta renta debe necesariamente considerar el comportamiento real presentado en el número de unidades de cerveza, el cual refleja la variación en la verdadera capacidad potencial de la misma; veamos el comportamiento gráfico del incremento en el consumo:



La gráfica refleja un aumento en el consumo (unidades) en cada vigencia que podría significar una consistencia en la política tributaria del Departamento, por lo que es necesario poder establecer las variaciones presentadas en el crecimiento del consumo en cada vigencia. Consideremos la variación porcentual obtenida tanto en el recaudo real como en el consumo:



Se evidencia como el comportamiento de crecimiento porcentual presentada en el consumo (unidades) respecto a la vigencia inmediatamente anterior es irregular, al presentar decrecimiento real en el 2001, aumentos importantes y sostenidos en el 2002 y 2003, decaer en su crecimiento a sólo el 1,4% en el 2004 y aumentar nuevamente en el 2005 al 8,1%. Entretanto, la línea que corresponde a la tendencia del crecimiento en la variación porcentual real en el recaudo (\$) respecto de la vigencia anterior, refleja una aparente tendencia creciente en cada vigencia hasta el 2004, ya que para el 2005 la tasa de crecimiento real pasa al 14,83% cuando venia de un crecimiento del 25,81% .

Es notoria la diferencia en las tendencias del incremento en el recaudo y en el número de unidades en la vigencia 2004, ya que mientras en el recaudo real logra su mayor aumento (25,81%), para el caso del consumo (unidades) apenas si alcanza el 1,4% de crecimiento. Por ello es necesario que la evaluación de gestión adelantada sobre la capacidad potencia de esta renta debe basarse necesariamente sobre el comportamiento logrado en el consumo



y no sobre el recaudo ya que este último es afectado directamente por efectos de inflación y de cambios en los precios de venta.

### **7.3 PARTICIPACION SOBRE LOS INGRESOS CORRIENTES**

Con el fin de considerar el impacto de dicha renta sobre los Ingresos Corrientes del Departamento, excluidas las transferencias de la nación, se evalúa la participación histórica de la misma:

#### **DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA PARTICIPACION DE LOS INGRESOS CORRIENTES**

(en millones de pesos)

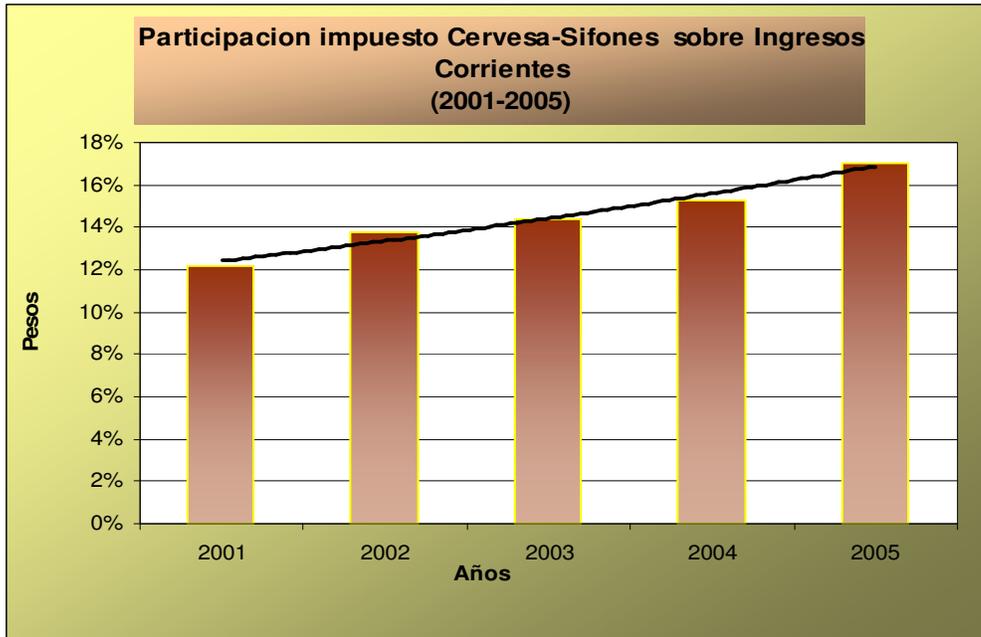
<b>DETALLE</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
RECAUDO (\$)	38.356	45.581	54.915	72.886	87.481
INGRESOS CTES.	313.864	331.313	382.554	476.520	512.754
PARTICIPACION	12%	14%	14%	15%	17%

Fuente: Secretaría de Hacienda

La renta al consumo de cerveza presenta una participación muy importante para el total de recaudo de sus Ingresos Corrientes, es así como esta se ha mantenido, en promedio en las últimas cinco vigencias, en un 14.5%. En las últimas tres vigencias ha venido aumentando su participación del total, especialmente en el 2005 cuando asciende al 17%, producto en parte del aumento nominal de su recaudo (20,02%).

Esta importante participación amerita todo el esfuerzo en la administración, fiscalización y control en el recaudo de la misma por parte de la administración central especialmente en el consumo logrado, así como del establecimiento de políticas fiscales definidas y consistentes. De igual forma requiere del ejercicio auditor con el fin de garantizar la confiabilidad de la información estadística suministrada.

La participación del impuesto de cerveza respecto de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación durante las vigencias 2001 a 2005 se refleja gráficamente así:



La gráfica ratifica el aumento de la participación de esta renta respecto del total recaudado de los Ingresos Corrientes, excluidas las transferencias de la Nación, durante el período analizado.

Con el fin de establecer un referente de comparación respecto del recaudo de dicho impuesto en la totalidad de Departamentos del país, consideremos la información para la vigencia 2002:

DEPARTAMENTO	<u>PARTICIPACION</u>
Bogotá	23,24%
Antioquia	8,65%
Cundinamarca	8,59%
Boyacá	8,28%
Valle del Cauca	6,40%
Santander	6,08%
Atlántico	5,42%
Meta	3,82%
Norte de Santander	3,80%
Tolima	3,63%
Bolívar	3,22%
Magdalena	2,38%
Huila	2,34%
Córdoba	2,09%

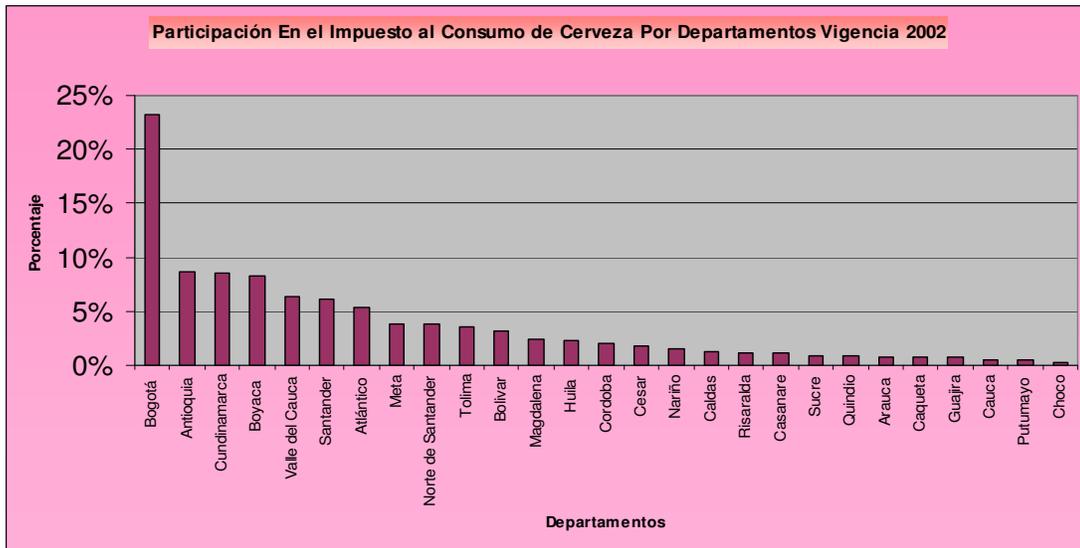


Cesar	1,75%
Nariño	1,52%
Caldas	1,25%
Risaralda	1,15%
Casanare	1,09%
Sucre	0,87%
Quindío	0,83%
Arauca	0,80%
Caquetá	0,76%
Guajira	0,75%
Cauca	0,55%
Putumayo	0,46%
Choco	0,27%

El Departamento del Valle participa con un 6,40% del impuesto al consumo de cerveza a nivel nacional, ocupando el quinto lugar en dicha participación, después de Bogotá, Antioquia, Cundinamarca y Boyacá. Comparativamente con Antioquia, el Valle tiene una menor participación del 2.25% respecto del total, o manifestado de otra forma, Antioquia supera al Valle en un 35,16% en la participación en el consumo de cerveza.

Antioquia, Cundinamarca y Boyacá presentan participaciones similares, por encima del 8%, mientras que el Valle pertenece al grupo ubicado en un 6%, lo que debe llamar a la implementación de adecuadas políticas de mercadeo que permita incrementar el recaudo en este impuesto con el fin de obtener mayores recursos destinados a la inversión social.

La representación gráfica de la situación señalada es:



Las estrategias de mercadeo y el ingreso per cápita de cada Departamento, son factores que influyen directamente en la mayor o menor participación.

## 7.4 CONTROL EN LA CAUSACION Y LIQUIDACION DEL IMPUESTO

A través del software de Imposconsumo, el Departamento del Valle a través de su subsecretaria de Rentas realiza el control sobre la causación y liquidación del impuesto al consumo de cerveza.

Mediante la digitación del número de factura por parte del funcionario vinculado con el contratista, el sistema carga de manera automática los datos de la tornaguía: productos, cantidad, base gravable, valor unitario del impuesto y destino de la mercancía entre otros. Es un procedimiento que permite la correcta causación del impuesto a cada contribuyente y elimina los errores inherentes a la digitación o grabación de la información.

La responsabilidad del funcionario radica en digitar el número de factura, el valor total del impuesto, y revisar que los productos cargados coincidan con los del documento físico. La razón para digitar el valor del impuesto, es lograr una



triple verificación, al comparar el dato que viene en el archivo plano, con el calculado por el sistema.

La principal debilidad en el control de esta renta, radica en que el mismo se basa en la información que registra un funcionario de la subsecretaría en la planta de producción sin que se observe validación de dichos reportes. La participación de esta renta dentro del total de los Ingresos Corrientes amerita que se realice una verdadera gestión de fiscalización en todo el proceso de causación, liquidación, control y pago de este impuesto.

Es necesario que se realice una verdadera verificación y fiscalización efectiva de las mercancías despachadas por los distribuidores contra los datos reportados en las tornaguías con el fin de poder detectar posibles procesos de evasión y/o elusión, al confrontar los despachos reales contra lo causado y lo declarado.

Adelantar procesos efectivos de fiscalización, realizar evaluaciones periódicas al procedimiento vigente para el control de la causación del impuesto, unificar conceptos y aplicarlos adecuadamente generan definitivamente aumentos importantes en el recaudo que deben traducirse necesariamente en mayores niveles de inversión social en el Departamento.

### **7.5 GESTION ADELANTADA POR EL GRUPO DE FISCALIZACION**

Durante las vigencias 2003, 2004 y 2005 se adelantaron procesos de fiscalización a diferentes empresas entre las que sobresalen: Acevedo y Cía Ltda., Bodegas del Rhín Ltda., Cervecería Leona S.A., La cava Ltda., Coloma Ltda., Distribuidora Fávila, Distrimarket, Cervecería Colón, Almacenes Éxito, Almacenes La 14.



Como resultado de los procesos de revisión y verificación de la información relacionada con las declaraciones de Departamentalización presentada hasta el día 25 del mes de cobro, las tornaguías de reenvíos expedidas y los ajustes de períodos anteriores; la Administración Departamental ha obtenido oportunamente los giros del Impuesto al Consumo de productos Extranjeros por parte del Consorcio Fondo Cuenta Improex, que durante la vigencia 2004 representó recursos así:

CONCEPTO	2003	2004
Impuesto al Consumo de Cerveza	\$309.870.000	\$309.870.000
Impuesto con destino a la Salud	61.945.000	61.945.000

Fuente: Subsecretaría de Rentas

La información suministrada para las vigencias 2003 y 2004 son idénticas, lo que desnuda la fragilidad en la información manejada por la Subsecretaría de Rentas del Departamento.

El Sector de la industria de bebidas es muy representativa en cuanto se refiere a su aporte al valor agregado, como porcentaje del PIB Departamental, como a continuación se detalla:

**Indicadores de valor agregado, como porcentaje del PIB Departamental**  
**DEPARTAMENTO DEL VALLE**

AÑOS	AGRICULTURA	MINERÍA	INDUSTRIA	CONSTRUCCIÓN	SERVICIOS PUBLICOS	COMERCIO	SERVICIOS
1980	15.40	0.47	32.01	5.00	1.29	10.04	33.27
1981	15.76	0.46	28.77	5.82	1.69	10.10	34.78
1982	15.09	0.48	30.23	4.58	2.09	9.95	34.93
1983	15.36	0.49	29.11	5.67	2.14	9.80	35.15
1984	14.28	0.47	30.55	6.31	2.18	10.38	33.93
1985	15.07	0.61	30.71	5.24	2.24	10.98	32.82
1986	15.76	0.57	31.39	4.84	2.40	10.68	31.39
1987	16.29	0.67	29.41	4.09	2.42	11.17	32.72
1988	14.75	0.62	29.45	4.52	2.58	11.48	33.26
1989	15.64	0.66	27.39	5.62	2.48	11.51	33.50
1990	9.48	0.85	25.89	4.41	2.18	11.17	40.12
1991	9.63	0.79	25.27	5.67	2.18	9.75	40.92



1992	9.15	0.69	23.39	6.21	2.31	9.15	42.76
1993	8.58	0.67	19.91	8.90	2.44	9.22	40.61
1994	8.00	0.52	20.85	4.96	3.19	10.22	44.88
1995	8.15	0.54	20.59	5.39	3.10	9.31	45.31
1996	7.20	0.51	19.32	6.62	3.31	8.95	47.46
1997	8.49	0.40	18.37	4.81	3.55	8.92	48.41
1998	8.33	0.33	18.64	4.13	3.57	8.89	49.37
1999	7.86	0.28	19.18	3.03	3.90	8.31	50.81
2000	7.35	0.29	20.73	2.36	4.54	8.41	48.66
2001	6.83	0.32	19.99	2.19	5.72	8.59	47.64

**NOTAS:** A partir de 1990, el PIB departamental se basa en la nueva metodología de cuentas nacionales, 1994.

**Fuente:** DANE

El sector de la industria, que se compone de alimentos, bebidas y tabaco y el resto de industria, en los años 80 aportaba como porcentaje del PIB Departamental el 32%, para los años 90 había decrecido su participación al 25,89% y para el 2001 se ubica en un 19,99 demostrándose así su retroceso en dicha participación, lo que debe llamar la atención de los gobernantes de turno, en el sentido de fortalecer las potencialidades de sus rentas que permitan la generación de mayores recursos para la inversión social.

Dentro del sector de la Industria, en el período 1994 al 2001, los alimentos, bebidas y tabaco alcanzó el 35% del mismo y el resto de la industria el 65%; participación que en el período 2002 a 2004 se eleva al 39%, por lo que se puede deducir la importancia de este sector dentro del PIB Departamental.



## **8- CONSUMO DE LICORES Y VINOS**

### ***8.1 Reseña Histórica y normatividad***

Por mandato constitucional esta renta esta destinada a atender los servicios de salud y educación, por lo que es fundamental ejercer una adecuada gestión fiscal en el recaudo de la misma, evaluándola frente a su capacidad potencial con el objeto de garantizar la mayor cantidad de recursos posibles que permita obtener mejores condiciones de vida para la comunidad.

El monopolio de licores tiene sus orígenes en la colonia con el establecimiento de los estancos. Luego de la Independencia continuó hasta el congreso de Cúcuta (1.821) que suprimió la mayoría de los impuestos, incluido el del comercio de aguardiente. La creciente dependencia fiscal de las Aduanas llevó al restablecimiento de las renta monopólicas y fue así como mediante Decreto Legislativo 41 de 1.905, se instauró la Renta Nacional de Licores, que consistió en el monopolio de la producción, introducción y venta de licores; finalmente el monopolio fue establecido por la Ley 8ª de 1.909 y 4ª de 1.913, pero fue la Ley



12 de 1.923 la que cedió el impuesto al consumo de licores a los Departamentos y desde allí se ha convertido en fuente principal de financiación con recursos propios para la salud y educación de dichos entes territoriales.

La Ley 4ª de 1.913 autorizó a las Asambleas Departamentales para establecer el impuesto al expendio o venta de licores destilados, la Ley 12 de 1.923, estableció el tributo departamental a los licores extranjeros destilados y a las bebidas nacionales fermentadas (cervezas); así quedaron exentos los licores de producción nacional. La ley 88 de 1.928 definió el carácter nacional del impuesto, pero cedió el 50% a los Departamentos, hasta que en 1.930, el gobierno nacional concede el total de dichos recaudos a los Departamentos; sólo a partir de 1.955 se grava el consumo de licor nacional, cobrado por la Nación y cedido al fisco departamental tres años más tarde.

La constituyente de 1.991 estableció: “el monopolio de alcoholes y licores es una fuente de recursos básica para los Departamentos, hasta el punto que su suspensión podría crear un caos económico en los mismos”. La Asamblea Constituyente ratificó en su artículo 336 de la Constitución Nacional, los monopolios legales como arbitrio rentístico y con una finalidad de interés público o social. De la misma manera estableció que la Ley reglamentaria un régimen propio, que incluyera mecanismos de control e incentivos de eficiencia, sin embargo aún no se ha promulgado el régimen propio de licores, aunque la Ley 617 de 2000 señaló la prohibición a los Departamentos de efectuar transferencias, aportes o créditos a las industrias de licores y al estipular que aquellas empresas que generen pérdidas durante tres años seguidos se presumen no viables y deben ser liquidadas o enajenadas la participación estatal en ella.

Creada por la Ley 14 de 1983, Decreto ley 1222 de 1996, reglamentado por la Ley 223 de 1995 y sus Decretos Reglamentarios 1640, 1789, 2024 y 2141 de 1996 y 3071 de 1997, Ley 788 de 2002 y su Decreto Reglamentario 1150 de 2003. El hecho generador está constituido por el consumo de licores, vinos,



aperitivos y similares, en la jurisdicción del Departamento y se liquida sobre el número de grados alcoholimétricos que contenga el producto y las tarifas se fijan de acuerdo al grado de contenido alcoholimétrico de 2,5° hasta 15° y demás de 15° hasta 20°, en valores absolutos incrementados anualmente de acuerdo al IPC; la tarifa incluye componente IVA Salud y Deporte.

Destinación: Libre Destinación 65% y 35% de IVA, así: 70% Salud y 30% Deporte, por ello es una renta directamente relacionada con el nivel de inversión social que se logre adelantar en una vigencia con recursos propios.

## 8.2 Comportamiento Histórico del recaudo y consumo

Una vez considerado su aspecto normativo, evaluemos el comportamiento histórico de su recaudo en el Departamento del Valle durante las últimas siete vigencias:

### COMPORTAMIENTO HISTORICO DEL RECAUDO IMPUESTO CONSUMO DE LICORES Y VINOS

(en pesos)

DETALLE	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
RECAUDO DE LICORES	23.305.865.586	19.991.829.300	23.410.967.942	25.195.847.230	16.331.822.485	23.857.316.923	41.944.347.548
INFLACION	9,63%	8,77%	7,76%	6,99%	6,49%	5,50%	4,52%
INCREMENTO NOMINAL RECAUDO		-14,2%	17,1%	7,6%	-35,2%	46,1%	75,8%
RECAUDO VIG. ANTERIOR CON INFLACION		25.349.789.998	21.543.195.254	25.047.394.601	26.831.057.715	17.230.072.722	24.935.667.648
VARIACION REAL RECAUDO		-21,1%	8,7%	0,6%	-39,1%	38,5%	68,2%

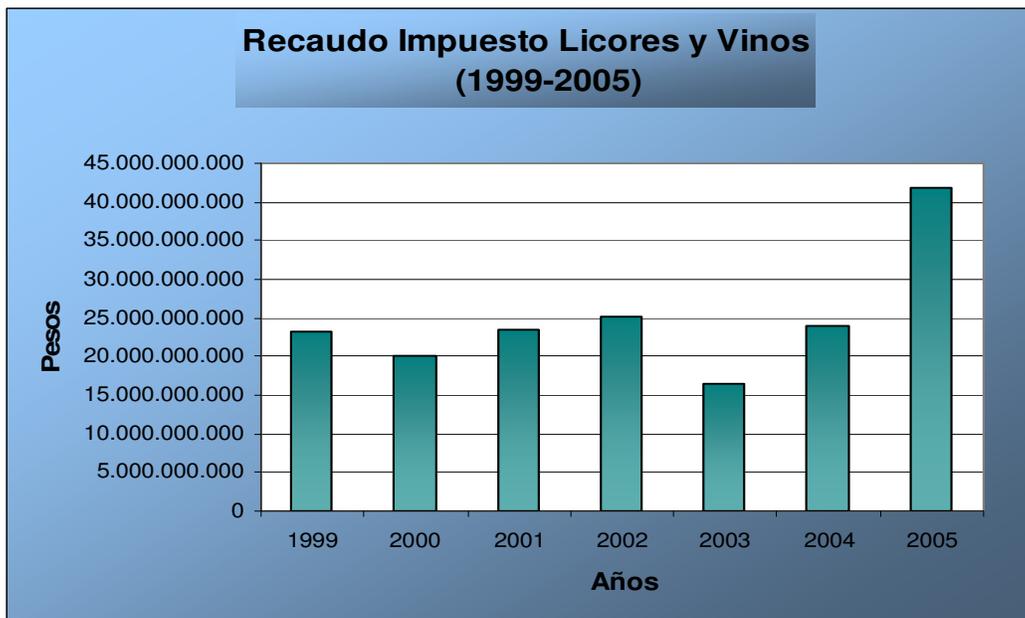
El comportamiento de recaudo en términos nominales ya refleja la inconsistencia del mismo, pues de un decrecimiento importante obtenido en el 2000 del 14,2% pasa a un incremento en el 2001 del 17,1% y del 7,6% en el 2002, lo cual es contrario al decrecimiento tan significativo presentado en el



2003 del 35,2% llegando en esa vigencia al nivel más bajo de recaudo en el período analizado, lo que es originado por el cambio introducido por el gobierno nacional mediante la Ley 788 de 2002 y a la medida de cierre de fronteras decretada por el Gobierno Departamental para los productos de la Industria de licores de caldas; posteriormente se llega en el 2004 a un nivel de recaudo superior en un 46,1% al obtenido en el 2003, logrando niveles similares al obtenido en el 2001 y 2002.

Para la vigencia 2005, sin la barrera comercial del “cierre de fronteras” se da un significativo aumento en el recaudo del 75,8% al acumular \$41.944 millones de pesos, lo cual demuestra que no hay consistencia en las políticas tributarias y que cuando estas se implementan, necesariamente se deben ver los resultados. Ahora bien, es pertinente aclarar que las cifras de las vigencias 2003, 2004 y 2005 no son comparables en forma directa, ya que el cierre de fronteras se mantuvo hasta junio de 2004, además en el mes de Enero de 2005, se registró la venta de licor correspondiente a la segunda quincena del mes de Diciembre de 2004 lo que finalmente distorsiona la evaluación al crecimiento real en el recaudo de la misma, al presentarse como consecuencia de ello, el aumento porcentual mencionado.

Veamos la representación gráfica de lo antes informado:



La gráfica refleja claramente la falta de constancia en el crecimiento de los recaudos obtenidos en las últimas siete (7) vigencias, explicado por los efectos de la Ley 788 de 2002, el traslado de ventas del 2004 al 2005 al cierre y la falta de las políticas fiscales consistentes en el aspecto rentístico de las últimas Administraciones que sólo se limitan a proyectar incrementos meramente vegetativos sin trazar políticas claras y permanentes, que tengan en cuenta no sólo las potencialidades internas sino las amenazas externas que puedan sobrevenir de medidas fijadas por la propia Ley, para permitir potenciar de manera técnica unos mayores recaudos en cada vigencia.

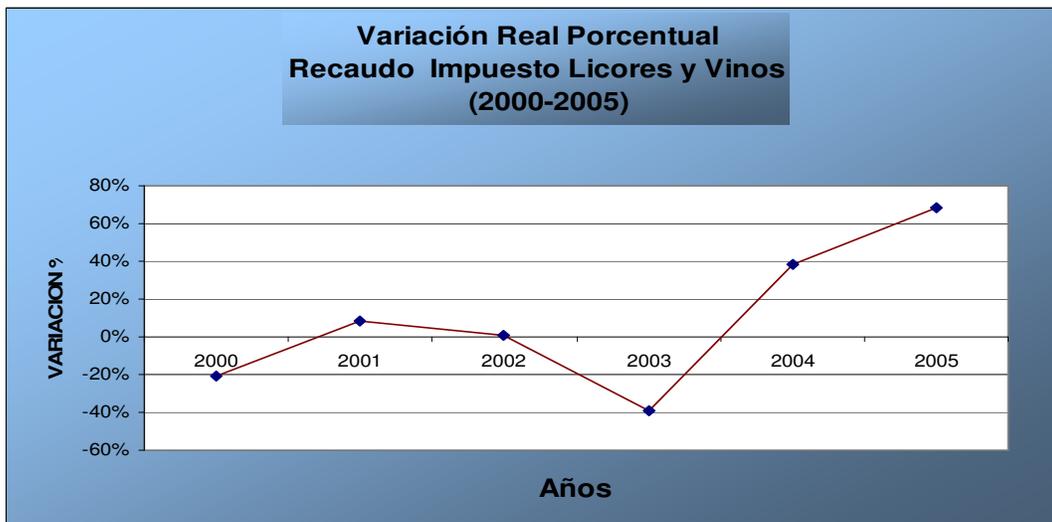
Si se deja de lado los crecimientos nominales y descontamos el efecto inflacionario causado en cada vigencia, tendríamos que los incrementos en pesos constantes son aún más irregulares, pues de una fuerte disminución del 21,1% presentada en el 2000 respecto de la vigencia anterior, inmediatamente después se obtiene un incremento del 8,7% en el 2001 y de tan sólo un 0,6 % en el 2002. Al llegar al año crítico en el recaudo ocurrido en la vigencia 2003, se evidencia que la real disminución en el mismo en relación al año anterior fue del 39,1% lo que impactó negativamente en las finanzas territoriales y particularmente en el comportamiento rentístico de esta renta, la que se corrige



en el 2004 y 2005 al obtenerse un incremento del 38,5% y 68,2% respectivamente.

Este análisis desnuda mucho más la falta de políticas fiscales a largo plazo, lo que puede permitir afirmar que, más que políticas, las rentas departamentales basan su recaudo en medidas puntuales a corto plazo, las que son cambiadas por la siguiente administración, afectando de esta manera la solidez rentística del ente territorial.

Veamos la variación real porcentual de crecimiento del recaudo en el período analizado para evidenciar su verdadero comportamiento:



El aspecto fundamental a tener en cuenta para evaluar el incremento real en el recaudo de este impuesto, además del efecto inflacionario, radica en el cambio en la base gravable definido en la Ley 788 de 2002, la que paso de ser el precio de venta al minorista o detallista a basarse en el número de grados alcoholímetros del producto, mediante la aplicación de un valor fijo por cada grado de contenido alcoholimétrico para unidades de 750 c.c. o proporcional. Esta situación generó que los productores trazaran estrategias que los favoreciera en sus intereses particulares a costa de los intereses del ente



territorial, ya que los productos contenían menores grados de alcohol, lo que afecta directamente el recaudo en este impuesto.

Sobre este tema se ha presentado sinnúmero de consideraciones, de un lado y de otro, de los que defienden dicha formula aduciendo que no afecta de manera alguna la equidad y el recaudo de los Departamentos hasta los que atacan por el contrario dicha equidad al manifestar que los productos más costosos sobre los que anteriormente pagaban sobre dicho precio de venta, paga ahora lo mismo que uno mucho más económico que posea igual grado alcoholímetro.

### **8.3 PARTICIPACION EN LOS INGRESOS CORRIENTES**

Para medir la importancia del recaudo de esta renta, evaluemos la participación histórica de la misma en el período 2001 a 2004:

**DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA**  
**PARTICIPACION EN LOS INGRESOS CORRIENTES**

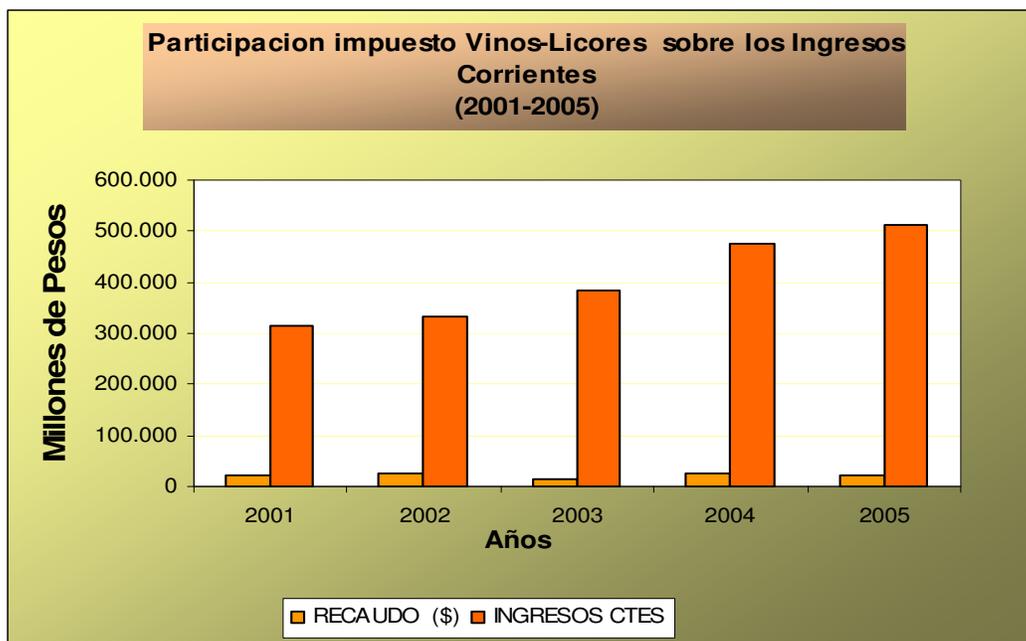
(en millones de pesos)

<b>DETALLE</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
RECAUDO (\$)	23.411	25.196	16.332	23.857	41.944
INGRESOS CTES	313.864	331.313	382.554	476.520	512.754
PARTICIPACION	7%	8%	4%	5%	8%

Es claro como la participación de esta renta venia decreciendo en relación con las demás rentas componentes de los Ingresos Corrientes, lo cual significa que aportaba menores recursos comparados con el resto de rentas, de los que generaba en anteriores años. Es así como durante los años 2001 y 2002 su participación alcanzó el 7% y 8% respectivamente, pero en el 2003 cae al 4% debido a las medidas del cierre de fronteras (que pretendía la protección del monopolio de la ILV, por lo que se reemplazaría el ron viejo de caldas por el



ron trapiche, sin tener en cuenta que el gusto del consumidor no se puede cambiar simplemente con un Decreto) y a lo fijado por la Ley 788 de 2002, porcentaje que es ligeramente superior en el 2004 y que en el 2005 aumenta al 8% respecto de la vigencia anterior, con la observación que las bases no son comparables pues el cierre de fronteras se mantuvo hasta junio de 2004. Veamos la representación gráfica de la situación señalada:



Ahora bien, con el fin de poder conocer la variación real obtenida en el consumo, es decir, en unidades consumidas en el período analizado, consideremos las cifras históricas relacionadas con dicho consumo:

**COMPORTAMIENTO HISTORICO DEL CONSUMO DE LICORES Y VINOS (Unidades)**

DETALLE	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
CONSUMO DE LICORES Y VINOS	11.418.300	12.781.011	12.560.707	16.501.923	8.392.429	9.499.676	10.482.272
VARIACION CONSUMO		11,9%	-1,7%	31,4%	-49,1%	13,2%	10,3%



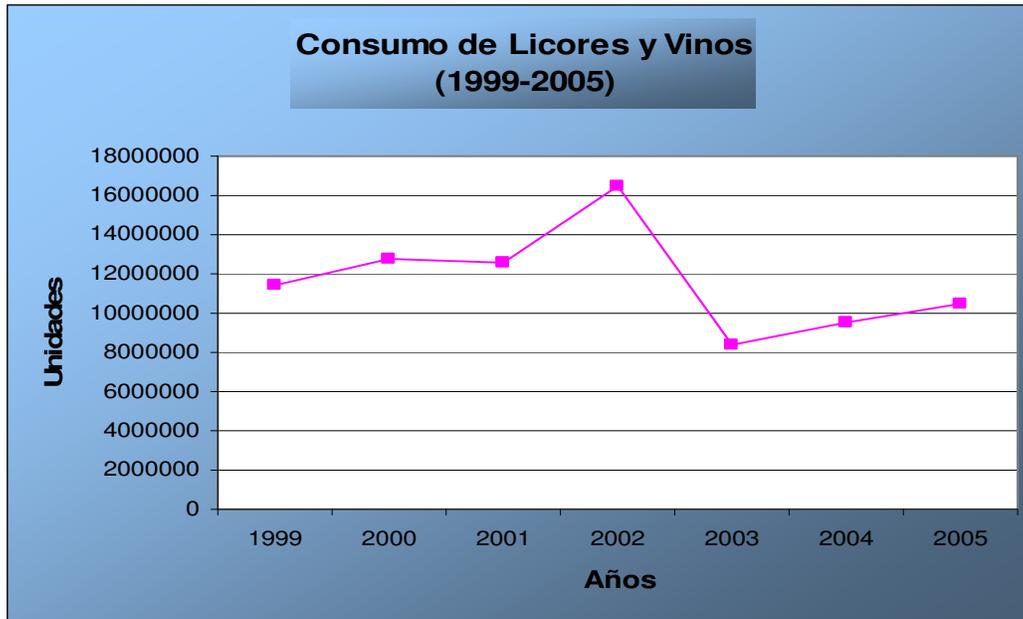
El cuadro anterior permite consolidar el consumo real en unidades para cada vigencia de licores nacionales, licores extranjeros, vinos nacionales y vinos extranjeros. Para la vigencia 2000 se observa entonces un crecimiento en consumo de unidades del 11,9%, la que es seguida de una disminución del 1,7% en el siguiente año (2001), de un importante aumento en el 2002 del 31,4%, de una estruendosa disminución del 49,1% en el 2003 por efecto del cierre de fronteras, siguiendo en el 2004 con un aumento del 13,2% y finalmente a un aumento en el 2005 del 10,3%; todos ellos en relación con el consumo en unidades de la vigencia inmediatamente anterior.

A pesar del aumento obtenido en el 2004 respecto del 2003 de un 13,2% y del aumento en el 2005 del 10,3%, en el consumo en unidades, si comparamos el consumo logrado en el 2005 respecto del obtenido en el 2002, estaríamos frente a una disminución del 36,5%, del 16,5% respecto del 2001, del 18% en relación al año 2000 y finalmente de un 8,2% comparado con el año 1999. La disminución presentada en la vigencia 2003 generó una gran brecha en el comportamiento en el consumo de unidades, llevándolo a niveles muy inferiores a los obtenidos cinco (5) vigencias atrás, lo que será difícil de recuperar, si se tiene en cuenta la falta de consistencia en las políticas rentísticas del Departamento.

Las cifras expuestas en el párrafo anterior nos permiten argumentar que la situación presentada durante la vigencia 2003 ha relegado el consumo obtenido muy por debajo al promedio histórico que se traía hasta dicha fecha, lo que de haberse sostenido a un crecimiento promedio de un 14% anual, los niveles logrados en el 2005 estarían alrededor de 24.448.325 unidades, es decir, que el cambio fijado en la Ley 788, la medida de cierre de fronteras y la falta de políticas definidas para lograr verdaderos incrementos en el consumo nos coloca en un nivel del 43% de consumo inferior a la capacidad potencial que hoy se hubiese podido llegar a tener.



Veamos la representación gráfica del comportamiento del impuesto al consumo de licores y vinos en unidades:



La gráfica refleja igualmente la poca consistencia de las políticas rentísticas del Departamento del Valle, ya que la línea de crecimiento es inconstante, observándose la gran brecha presentada en la vigencia 2003 y el repunte conseguido en las vigencias 2004 y 2005.

Las cifras correspondientes a la vigencia 2005 incluyen la venta de unidades de Ron Viejo de Caldas, inclusive la segunda quincena de diciembre de 2004 que se registró en la ejecución de enero de 2005 por 588.672 unidades, las cuales si se descontaran del total de consumo de la vigencia 2005 tendríamos la variación real lograda en esta vigencia:

DETALLE	2004	2005
CONSUMO DE LICORES Y VINOS	9.499.676	9.893.600
VARIACION CONSUMO		4,1%



Al descontar las unidades mencionadas se tiene entonces que el crecimiento real en el consumo (unidades) en el 2005 fue de sólo el 4,1% y no del 10,3% como se podría afirmar en forma desprevenida. Este cambio de políticas presupuestales en el registro de lo ejecutado de una vigencia a la otra genera inconsistencias importantes que permiten reflejar una aparente “buena gestión” y se requiere entonces indagar a fondo para llegar a cifras confiables que permitan la adecuada toma de decisiones y la evaluación objetiva de la gestión adelantada por la administración.

Veamos la descomposición de las anteriores cifras estadísticas en unidades en sus dos componentes: Vinos y Licores a fin de conocer su capacidad potencial por tipo de producto.

Consumo de Vinos:

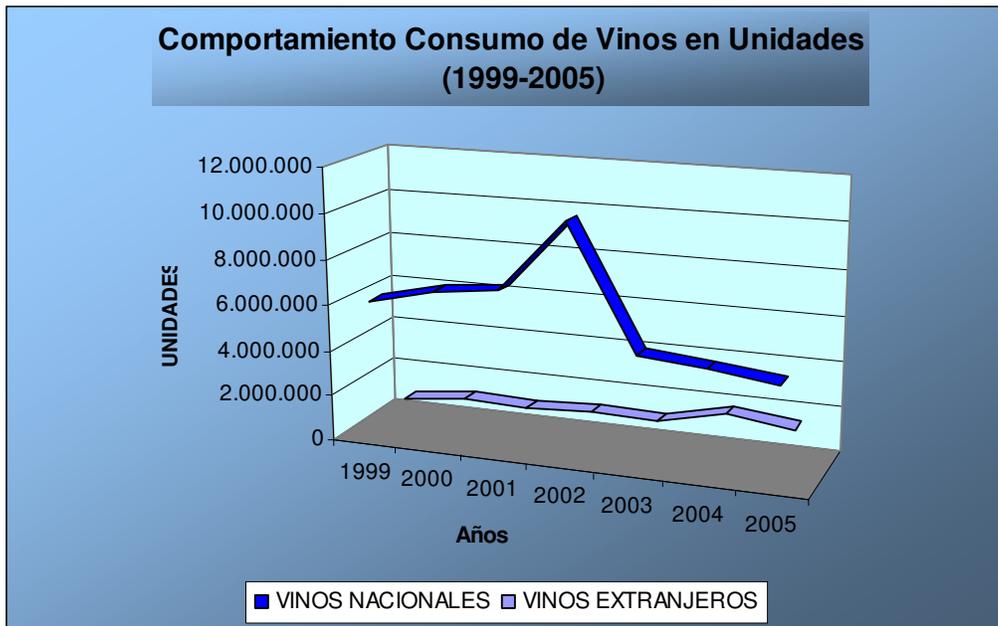
Consideremos el comportamiento Histórico desde la vigencia 1999 hasta el 2005:

CONSUMO DE VINOS (UNIDADES)

DETALLE	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
VINOS NACIONALES	6.144.459	6.811.045	7.129.315	10.284.731	4.931.561	4.639.450	4.323.771
VINOS EXTRANJEROS	814.811	1.191.332	1.036.011	1.220.204	1.162.025	1.814.450	1.454.821
TOTAL	6.959.270	8.002.377	8.165.326	11.504.935	6.093.586	6.453.900	5.778.592

El consumo de vinos nacionales presenta incrementos importantes en las vigencias 1999 a 2002, pero en el 2003 decrece notoriamente en un 52%, en el 2004 en un 6% y en el 2005 en un 7%, respecto de la vigencia inmediatamente anterior en razón a que la Ley 788 de 2002 favorece el ingreso de licores importados ya que su impuesto se calcula sobre la base de grados alcohométricos y no sobre el precio de venta. El aumento en el número de unidades reportadas en la vigencia 2002, obedece a que en los últimos meses de este año, los productores estampillaron la totalidad del stock precisamente antes de la entrada en vigencia de la ley 788, obteniendo por este hecho utilidades hasta del 80% del impuesto cancelado. Entretanto el comportamiento

en el consumo de vinos extranjeros ha sido más regular por lo antes mencionado. Consideremos la representación gráfica de los datos anteriores:



Mientras el comportamiento en el consumo de vinos nacionales fue creciente hasta el 2002, en el año 2003 decrece estrepitosamente y en el 2004 sigue decreciendo, eso sí, a una mucho menor tasa. Otra cosa diferente se observa con el consumo de vinos extranjeros que presenta una línea creciente en su consumo aunque a niveles muy inferiores.

Consumo de Licores:

Consideremos el comportamiento histórico presentado en las últimas siete (7) vigencias:

**CONSUMO DE LICORES (UNIDADES)**

DETALLE	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
LICORES NACIONALES	4.290.455	4.601.434	4.252.591	4.800.175	2.029.218	2.719.119	4.389.724
LICORES EXTRANJEROS	168.575	177.200	142.790	196.813	269.625	326.656	313.956
TOTAL	4.459.030	4.778.634	4.395.381	4.996.988	2.298.843	3.045.775	4.703.681

Al igual que la situación presentada en el consumo de vinos nacionales, losVCC licores nacionales presentaron un crecimiento durante 1999 y 2000,



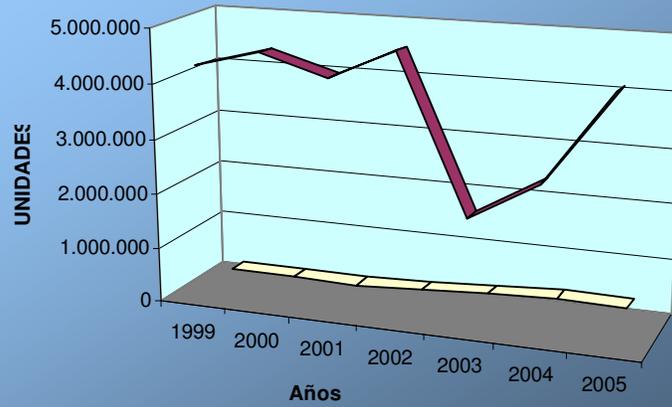
después decrece en el 2001 pero repunta su crecimiento en el 2002 hasta cuando en el 2003 se presenta la medida del cierre de fronteras con los productos de la Industria de Licores de Caldas, en donde el consumo en unidades decrece en un 58% respecto de la vigencia anterior, para llegar a obtener una recuperación en el 2004 del 34% y en el 2005 del 61% comparativamente con la vigencia anterior. La situación de incremento en el 2005 se explica porque en el 2004 se mantuvo el cierre de fronteras hasta junio y porque se incluyeron 588.672 unidades de Ron Viejo de Caldas que correspondían a la segunda quincena del mes de Diciembre de 2004; si se excluyeran dichas unidades el incremento porcentual en el consumo pasaría del 61% informado a un 40%.

La situación del consumo de licores extranjeros es diferente y con la sola excepción del año 2001, su tasa de crecimiento durante el período analizado es de un crecimiento sostenido, llegando incluso a una tasa promedio de crecimiento del 13%, ya que dicho consumo no fue afectado por las situaciones antes planteadas y por el contrario se favorecieron con ellas. La situación mencionada ha permitido el posicionamiento de los licores extranjeros lo que advierte desde ya, un panorama sombrío si se tiene en cuenta que el tratado de Libre Comercio va a otorgar muchas más ventajas de las que actualmente tienen, quienes con campañas comerciales agresivas desplazarán el consumo de licores nacionales y especialmente el del Departamento del Valle, que históricamente se ha limitado a concentrar su actividad comercial en su propio territorio y ha sido incapaz de incursionar de manera exitosa en el resto de los Departamentos del país.

Veamos la representación gráfica de las situaciones antes expuestas:



### Comportamiento Consumo de Licores en Unidades (1999-2005)



■ LICORES NACIONALES □ LICORES EXTRANJEROS



## 9- IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLO Y TABACO ELABORADO

### 9.1 Reseña Histórica y Normatividad

Este impuesto tiene sus orígenes en la propia colonia, fue entregado totalmente como renta departamental en el año de 1.951. Creado por la Ley 14 de 1983, reglamentado en la Ley 223 de 1995 y sus decretos reglamentarios 0650, 2141 y 1640 de 1996 y 3071 de 1997 y por la Ley 488 de 1998.

El hecho generador está constituido por el consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, en la jurisdicción del Departamento. Los responsables de impuesto son los productores, los importadores y solidariamente con ellos, los distribuidores; además, son responsables directos los transportadores y expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o expenden.

Para la liquidación del impuesto se establece una tarifa del 65% sobre la base gravable, los recursos así generados son destinados así: 55% corresponde a Ingresos de Libre Destinación, 10% destinados a financiar el deporte.

Este impuesto se causa en el momento en que el productor los entrega en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta en el país, o para publicidad, promoción, donación, comisión o los destina al autoconsumo. En el caso de los productos extranjeros, el impuesto se causa en el momento en que los mismos se introducen al país, salvo cuando se trate de productos en tránsito hacia otro país.



La fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro, devoluciones y sanciones es de competencia del Departamento a través de la Subsecretaría de Impuestos y Rentas.

## 9.2 Comportamiento Histórico del Recaudo y Consumo

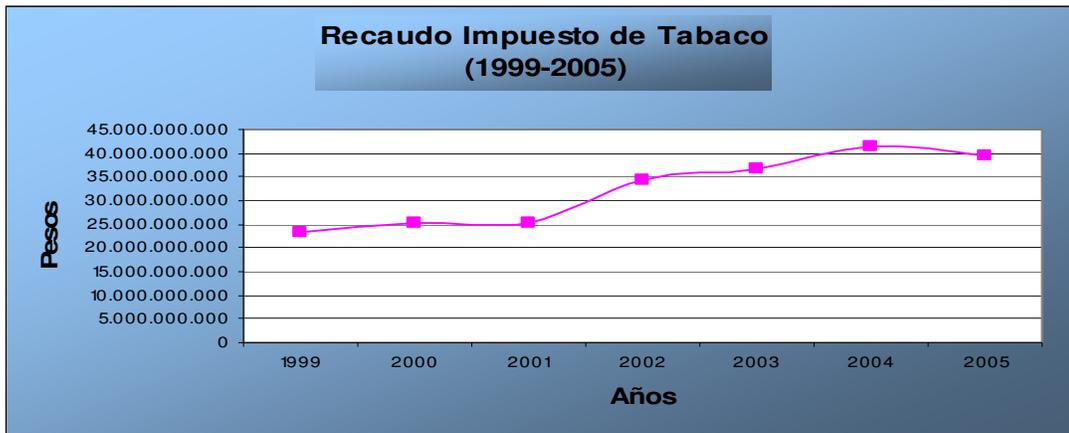
Este impuesto representa el 15% de los Ingresos corrientes del Departamento excluidas las Transferencias de la Nación y presenta el siguiente comportamiento histórico:

### RECAUDO DE IMPUESTO DE TABACOS NACIONALES Y ESTRANJEROS

#### VIGENCIAS 1999 A 2005

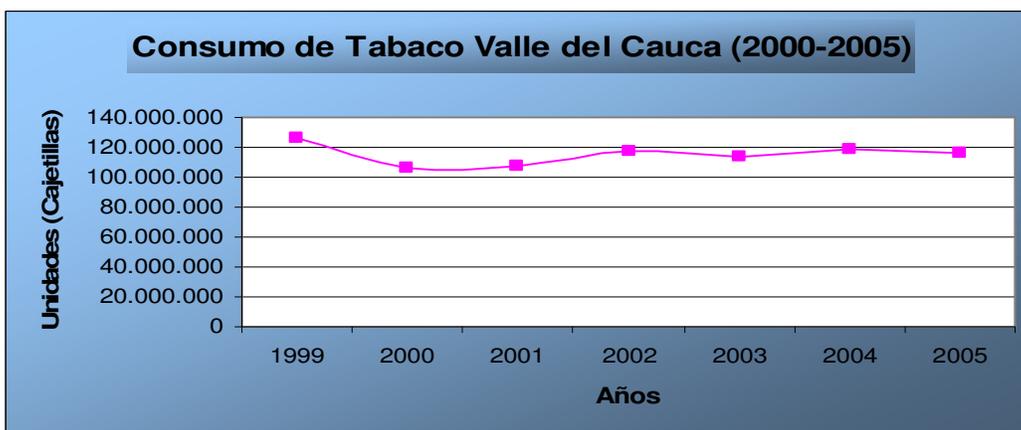
CONCEPTO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
INGRESOS	23.309.236.364	25.093.745.962	25.270.546.610	34.478.818.089	36.768.097.552	41.616.988.554	39.371.447.482
VARIACION INGRESOS		7,7%	0,7%	36,4%	6,6%	13,2%	-5,4%
UNIDADES	126.187.563	106.190.199	107.749.306	117.420.966	113.908.186	119.250.110	115.835.613
VARIACION EN UNIDADES		-16%	1%	9%	-3%	5%	-3%

En su comportamiento histórico se evidencia como el impuesto al cigarrillo y tabaco elaborado ha venido presentando variaciones nominales positivas en su recaudo especialmente en la vigencia 2002 y 2004 cuando alcanzó un 36,4% y un 13,2% respecto de la vigencia anterior, pero en el 2001 apenas si logró un incremento del 0,7%. En la vigencia 2005, el recaudo cae en un 5,4% en términos nominales respecto de la vigencia anterior, lo que demuestra la irregularidad en el recaudo histórico de este impuesto. La representación gráfica es como sigue:



Si consideramos los datos históricos en unidades, que nos acerca más a la verdadera capacidad potencial rentística de esta renta, tenemos que el crecimiento real, sólo se ha presentado durante las vigencias 2002 (9%) y 2004 (5%). Mientras que en la vigencia 2002 la variación nominal en el recaudo de ingresos respecto de la vigencia 2001 fue del 36.4%, la variación en unidades nos evidencia que el crecimiento real obtenido en unidades fue de sólo el 9%, es decir, una diferencia de 27 puntos porcentuales.

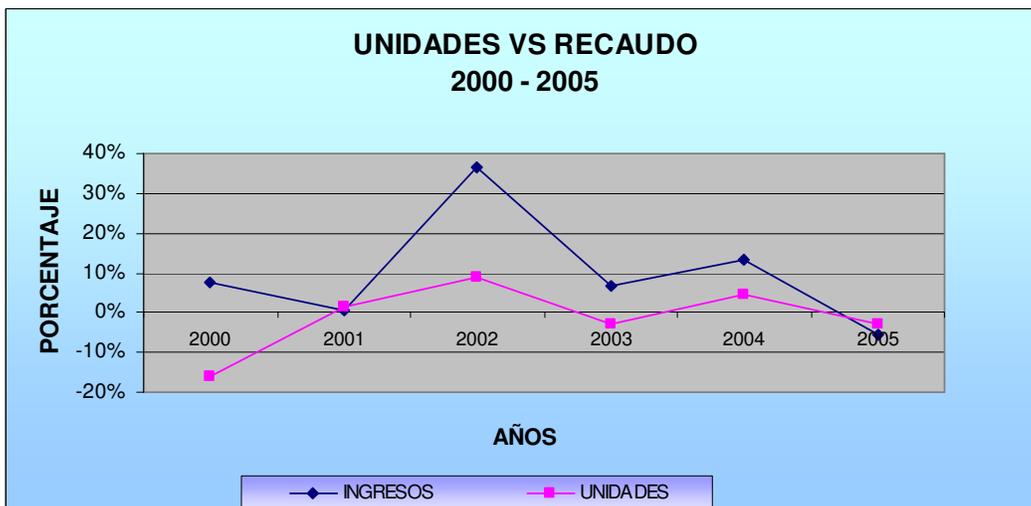
Consideremos la representación gráfica del comportamiento histórico en unidades:



Se evidencia como el crecimiento en la capacidad potencial de esta renta no ha existido ya que para la vigencia 2.005 el número de unidades se encuentra por

debajo de las de la vigencia 1.999 y durante el período analizado, el crecimiento real no se ha dado y simplemente se ha mantenido el nivel existente en cada vigencia, incluso en el 2003 y 2005 decrece respecto del consumo existente en la vigencia inmediatamente anterior.

Con el fin de ilustrar la diferencia en los crecimientos porcentuales, tanto en recaudo (\$) como en el consumo (unidades), veamos la respectiva gráfica comparativa:



Mientras la variación nominal en ingresos presenta una línea de crecimiento porcentual irregular, esta se encuentra en niveles muy superiores a la línea correspondiente a unidades la que, finalmente es la que refleja el verdadero comportamiento de la capacidad potencial de esta renta, la cual sólo en el 2002 y 2004 presenta variaciones positivas pero de bajo nivel y para el 2005 se obtiene una disminución del 3% respecto del 2004, igual a la presentada en el 2003.

La capacidad potencial de esta renta no se ha explotado adecuadamente afectando así los recursos del Departamento para el fortalecimiento de la



inversión social que permita mejorar las condiciones de vida de los habitantes, por tanto se sigue reflejando que no existe una consistencia lógica en el consumo de cigarrillos lo que nos representaría una falencia mas en el control y seguimiento del producto.

Con el fin de poder establecer el recaudo real, consideremos las cifras afectándolas por la inflación presentada en cada vigencia y de esta forma poder conocer el incremento en el recaudo real en cada una de ellas:

**DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA**  
**INCREMENTO REAL EN EL RECAUDO**

DETALLE	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>RECAUDO (\$)</b>	23.309	25.094	25.271	34.479	36.768	41.617	39.371
<b>INFLACION</b>	9,63%	8,77%	7,76%	6,99%	6,49%	5,50%	4,52%
<b>INC. NOM. RECAUDO</b>		7,66%	0,70%	36,44%	6,64%	13,19%	-5,40%
<b>RECAUDO VIG. ANTERIOR CON INFLACION</b>		25.353	27.041	27.037	36.716	38.790	43.498
<b>VARIACIÓN REAL RECAUDO</b>		-1,02%	-6,55%	27,52%	0,14%	7,29%	-9,49%

Mientras que para la vigencia 2000 el incremento nominal en el recaudo fue del 7,66%, este decrece en pesos constantes de dicha vigencia en un 1,02%, posteriormente en el 2001 sigue decreciendo en un 6,55% respecto al 2000. Para el 2002 se obtiene un crecimiento real del 27,52%, el que decae a uno de 0.14% en la vigencia 2003, se da un crecimiento real en el 2004 del 7,29% y finalmente en el 2005 decrece en un 9,49% respecto de la vigencia anterior.

Hasta la vigencia 2001 se presentan decrecimientos reales en el recaudo de esta renta, la que a partir de la vigencia 2002 cambia su tendencia e inicia una recuperación que, desafortunadamente no se mantiene constante en el tiempo. Si se toma el recaudo obtenido en 1999 (\$23.309 millones) y se deflacta a pesos de 2005, se obtiene una cifra de \$37.629 millones, que comparado con el recaudo de la vigencia 2005 significaría un aumento en el período analizado



del 4,6%, es decir, que el crecimiento anual real promedio en las últimas seis (6) vigencias es del 0,8%, dejando en entredicho la gestión adelantada por parte de la Administración Central.

El incremento presentado en el recaudo nominal en la vigencia 2002, fue influenciado específicamente por el aumento en el precio de la unidad de cigarrillos, lo que produce que para la siguiente vigencia se obtenga un crecimiento de cerca de treinta (30) puntos porcentuales menos al presentado en el 2002.

Las expectativas para 2005 no son muy alentadoras ya que según informe del comité de seguimiento y de acuerdo a las proyecciones presentadas por la Secretaría de Hacienda, el recaudo estará alrededor de \$39.371 millones, lo que significaría que comparativamente con el 2004 se tendría una reducción nominal en su recaudo del 5,40% y en términos reales de un 9,49% si se considera el efecto inflacionario estimado del 4,52%, evidenciando la fragilidad en las políticas tributarias y de los procesos de fiscalización adelantados por la subsecretaría de Rentas.

### **9.3 PARTICIPACION DEL IMPUESTO SOBRE LOS INGRESOS CORRIENTES**

Para las finanzas del Departamento del Valle, el recaudo del impuesto al tabaco es representativo, como se puede apreciar en el siguiente cuadro informativo relacionado con el comportamiento histórico del recaudo y su participación dentro de los Ingresos Corrientes, excluidas las transferencias de la Nación:

**IMPUESTO AL TABACO**  
**PARTICIPACION EN LOS INGRESOS CORRIENTES**

(en millones de pesos)

DETALLE	2001	2002	2003	2004	2005}
RECAUDO (\$)	25.271	34.479	36.768	41.617	39.371



INGRESOS CTES.	313.864	331.313	382.554	476.520	512.754
PARTICIPACION	8%	10%	10%	9%	8%

El impuesto al tabaco representó durante las vigencias 2001, 2002 y 2003 un promedio del 9.4% del recaudo de los Ingresos Corrientes, la que disminuye en el 2004, al representar el 9% del total y en el 2005 en donde se da un nuevo retroceso en su participación ubicándose en un 8%, significando que se ha dado un estancamiento en la gestión sobre la capacidad potencial de esta renta y evidenciando una vez más la falta de consistencia de las políticas tributarias de la administración central.

Es prioritario que se realice una verdadera gestión en el recaudo de este impuesto, así como en el control a la evasión y elusión del mismo para permitir recuperar la participación que siempre ha tenido dentro del total de los IC y así poder brindar mayores recursos para el desarrollo del Departamento.

#### **9.4 DE LA PARTICIPACION DE TABACOS NACIONALES Y EXTRANJEROS**

Es importante determinar la participación que históricamente han tenido los tabacos nacionales y extranjeros en este impuesto:

##### **PARTICIPACION DE TABACOS NACIONALES Y EXTRANJEROS**

(EN UNIDADES)

CONCEPTO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
TABACOS NACIONALES	112.410.860	93.285.233	94.237.001	102.765.876	97.385.312	103.290.510	100.649.930
TABACOS EXTRANJEROS	13.776.703	12.904.966	13.512.305	14.655.090	16.522.874	15.959.600	15.185.683
TOTAL	126.187.563	106.190.199	107.749.306	117.420.966	113.908.186	119.250.110	115.835.613
PARTICIPACION NACIONALES	89%	88%	87%	88%	85%	87%	87%

Es claro como la mayor participación de este impuesto corresponde a los tabacos nacionales durante el período analizado, conservando un promedio del 87%, aunque durante las vigencias 1999, 2000 y 2002 la participación fue superior. Para la vigencia 2005 se ubica en el promedio anual del 87%.



En la vigencia 2005, se proyecta una disminución en el número de unidades de este impuesto respecto de la vigencia 2004 en un 3%, especialmente en el grupo de tabacos nacionales (2,6%), al llegar a 115.835.613 unidades, cuando en el 2004 la cifra alcanzó las 119.250.110 unidades. Esta situación es preocupante por cuanto no se vislumbra la existencia de políticas consistentes de recaudo por parte de la subsecretaría de rentas, afectando el recaudo de ingresos corrientes a ser destinados para la inversión social.

Con el fin de poder proyectar el crecimiento en el recaudo de este impuesto y tomando como política tributaria crecer siempre dos puntos porcentuales por encima de la inflación esperada, es decir, crecer siempre en términos reales, se tendrían las siguientes proyecciones hasta la vigencia 2010:

**PROYECCION IMPUESTO DE TABACOS NACIONALES Y EXTRANJEROS**

(EN UNIDADES)

CONCEPTO	2005	2006	2007	2008	2009	2010
RECAUDO	39.371.447.482	41.733.734.331	44.237.758.391	46.449.646.310	48.772.128.626	51.210.735.057
VARIACION RECAUDO		6%	6%	5%	5%	5%
UNIDADES	115.835.613	122.785.750	130.152.895	136.660.540	143.493.566	150.668.245
VARIACION UNIDADES		6%	6%	5%	5%	5%

El cuadro anterior permite establecer metas reales de crecimiento de este impuesto que necesariamente requeriría el compromiso de la subsecretaría de rentas para lograrlas, convirtiéndose en verdaderos indicadores de gestión para la misma, ya que se evidenciaría la existencia de políticas tributarias consistentes y se garantizaría mayor volumen de recursos para la administración central.

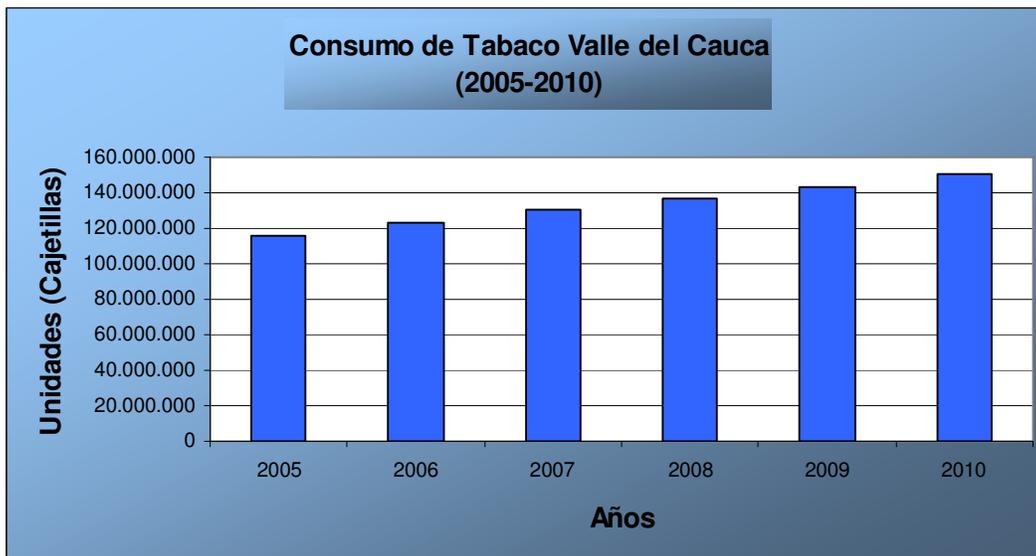
La tendencia gráfica de esta proyección realizada, tanto en pesos como en unidades, es como a continuación se señala:

***Escenario de Proyección del Impuesto de Tabaco  
Vigencias 2005 a 2010  
(Recaudo en pesos)***



Consideremos la proyección del impuesto de tabaco en unidades hasta la vigencia 2010 de acuerdo a las políticas de consumo planteadas:

**Escenario de Proyección del Impuesto de Tabaco  
Vigencias 2005 a 2010  
(Consumo en Unidades)**



La tendencia de crecimiento sería creciente y dependerá principalmente del establecimiento y aplicación de políticas tributarias consistentes que estén acordes con el comportamiento de la economía regional y a los hábitos de



consumo, los que pueden ser afectados drásticamente por los efectos del tratado de Libre Comercio que actualmente se encuentra en su etapa final de negociación.

### **9.5 GESTION ADELANTADA POR EL GRUPO DE FISCALIZACION**

El control a esta renta la realiza el grupo operativo de fiscalización, adscrito a la Subsecretaría de Rentas del Departamento del valle, y específicamente se origina en los operativos llevados a cabo por funcionarios los cuales hacen visitas muy esporádicas a los distribuidores y puntos de venta donde se verifica que no exista mercancía de contrabando. Este fenómeno ha iniciado una época de reducción debido principalmente a que en la actualidad los precios del cigarrillo extranjero son muy similares a los del cigarrillo nacional, por lo que los controles deben encaminarse hacia las plantas productoras, mediante procesos planeados y constantes a las mismas.

Las visitas realizadas a las plantas productoras no son constantes y sólo se verifican las guías contra el pago, pero no se tiene un funcionario específico adscrito a la subsecretaria de rentas, con la función específica de realizar controles desde la salida del producto físico contra las tornaguías, por lo que la información contenida en las mismas difícilmente presentara diferencias contra el pago. Este proceso de fiscalización sin tener que ser realizado de manera permanente, si implica necesariamente realizar procesos planeados de visitas por sorpresa que generen ante todo la cultura del pago real por parte del contribuyente.

Si la acción fiscalizadora se limita a confrontar las guías contra el pago se esta asumiendo tal vez la etapa final y menos relevante de la misma, afectando así el recaudo que corresponda a la realidad de esta actividad.



En la vigencia 2004 se programó y coordinó con el Grupo Operativo 6 diligencias para presenciar la incineración de cigarrillo en mal estado en las empresas autorizadas: Jhon Restrepo A & Cía. Ltda., Coltabaco, Tiendas y Mercadeo Ltda. Durante el primer semestre de 2005 se realizaron nuevamente visitas a las empresas autorizadas.

## **10- SOBRETASA A LA GASOLINA MOTOR**

### ***10.1 Reseña Histórica y Normatividad***

La Sobretasa a la gasolina tiene como filosofía dotar de recursos a los entes territoriales para mejorar la infraestructura vial del país, ampliar su cobertura que siempre ha sido deficiente, convirtiéndose en un real obstáculo para el desarrollo de las regiones.

La responsabilidad de las vías secundarias es de los Departamentos, así como la responsabilidad de las denominadas terciarias es de los Municipio mientras que las de nivel nacional son del gobierno central. La Ley 105 de 1993 dio la opción a los Municipios para que se adoptara la Sobretasa, pero fue la Ley 488 de 1998 que autorizó a los municipios, distritos y Departamentos para adoptar la Sobretasa a la gasolina motor extra y corriente, destinando el 95% para los Departamento y el 5% para el Fondo de Subsidio a la Gasolina., igualmente creado por la misma Ley y reglamentada por Decreto 2653 de 1998 y la



ordenanza 065 de enero 14 de 1999 y la Ley 788 de 2002 que fija la tarifa del 6,5% para los Departamentos.

Destinación: El 5% de los recursos que recauda el Departamento por concepto de la Sobretasa a la Gasolina Motor y ACPM financia el Fondo de Subsidio de la Sobretasa a la Gasolina, cuya destinación la definió la Ley 488 de 1998, artículo 130, el resto 95% es de Libre Destinación.

El hecho generador está constituido por el consumo de Gasolina Motor Extra y corriente nacional o importada, en la jurisdicción de cada municipio, distrito o Departamento.

La fiscalización, liquidación oficial, discusión, cobro, devoluciones y sanciones es de competencia del Departamento a través de la Subsecretaría de Impuestos y Rentas.

## **10.2 Comportamiento Histórico del recaudo y Consumo**

Esta Sobretasa representa el 9% de los Ingresos corrientes del Departamento excluidas las Transferencias de la Nación y presenta el siguiente comportamiento histórico:

### **SOBRETASA A LA GASOLINA**

#### **COMPORTAMIENTO HISTORICO (EN PESOS Y EN UNIDADES)**

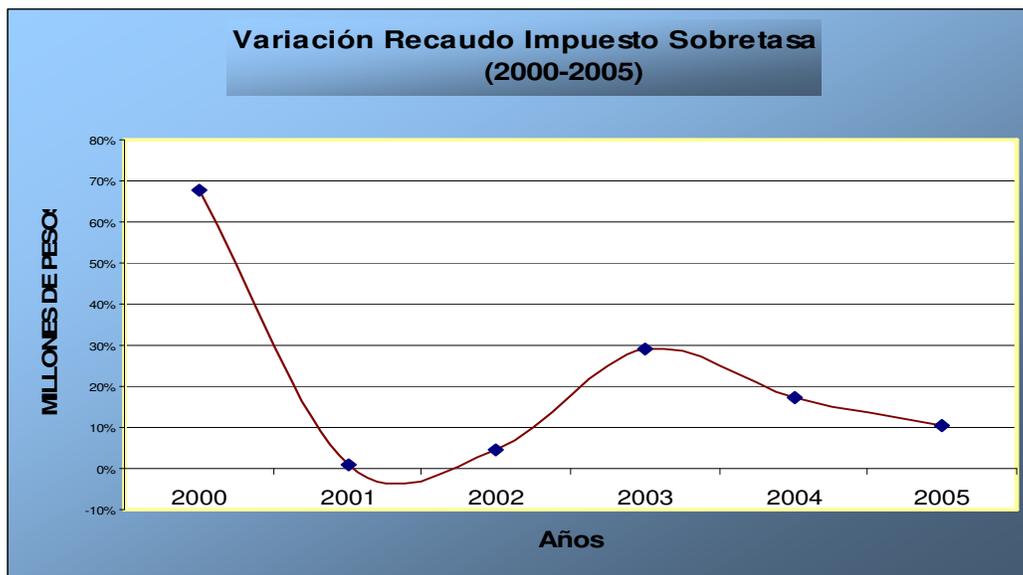
DETALLE	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>RECAUDO (\$)</b>	13.926.855.959	23.382.027.203	23.560.703.000	24.605.642.354	31.795.376.538	37.290.124.000	41.189.545.000
<b>VARIACIÓN RECAUDO</b>		68%	1%	4%	29%	17%	10%
<b>GALONES</b>	186.503.813	205.081.776	183.550.258	177.728.707	171.232.216	163.014.615	155.932.092
<b>VARIACIÓN UNIDADES</b>		10%	-10%	-3%	-4%	-5%	-4%

Fuente: Secretaría de Hacienda



Al igual que las rentas analizadas en el presente estudio, la sobretasa a la gasolina presenta un comportamiento nominal en su recaudo completamente irregular en el período analizado y siempre tomando como base el recaudo en la vigencia anterior, ya que mientras en el 2000 se da un crecimiento en el recaudo del 68%, en la siguiente vigencia alcanza tan sólo un 1% de aumento, pero en el 2003 nuevamente su recaudo se aumenta al 29% propiciado principalmente por el incremento en el precio de referencia fijado para cada período gravable por el Ministerio de Minas y Energía; posteriormente se logra un aumento del 17% para el 2004 y para el 2005 se logra un crecimiento del 10%.

Este comportamiento irregular se puede observar con mayor comprensión en la siguiente gráfica:



La línea de comportamiento del recaudo refleja las grandes variaciones en el mismo, al presentar notables variaciones de una vigencia a otra, reflejo de la falta de consistencia en las políticas tributarias y de los aumentos en el precio de venta por galón establecida por el gobierno nacional.

Con el fin de poder establecer el comportamiento del recaudo real, consideremos las cifras afectándolas por la inflación presentada en cada



vigencia y de esta forma poder conocer el verdadero incremento obtenido en cada una de ellas:

**SOBRETASA A LA GASOLINA  
ANALISIS INCREMENTO REAL EN EL RECAUDO**

DETALLE	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>RECAUDO (\$)</b>	13.927	23.382	23.561	24.606	31.795	37.290	41.190
<b>INFLACION</b>	9,63%	8,77%	7,76%	6,99%	6,49%	5,50%	4,52%
<b>INC. NOM. RECAUDO</b>		67,89%	0,76%	4,44%	29,22%	17,28%	10,46%
<b>RECAUDO VIG. ANTERIOR CON INFLACION</b>		15.148	25.196	25.208	26.203	33.544	38.976
<b>VARIACIÓN REAL RECAUDO (\$)</b>		54,35%	-6,49%	-2,39%	21,34%	11,17%	5,68%

Fuente: Secretaria de Hacienda

Una vez desafectadas las cifras por la inflación se obtiene que el incremento real en el recaudo para la vigencia 2000 fue del 54.35%, seguido de decrecimientos del 6,49% y 2,39% durante las vigencias 2001 y 2002 respectivamente. Para el 2003 se obtiene un aumento real en el recaudo del 21,34%, del 11,17% en el 2004 y uno del 5,68% para la vigencia 2005. Este tipo de variaciones tan diferentes de una vigencia a la otra es reflejo de la falta de la adopción de políticas claras de recaudo por parte de la Administración central.

Con el fin de identificar las variables que incidieron en los incrementos reales en el recaudo, veamos las variaciones presentadas en los precios por galón de combustible en el período de 1999 a 2005, estableciendo la comparación en el consumo de Gasolina Corriente y Extra en razón a que la variación en el incremento de precios es diferencial:

**ANALISIS DE INCREMENTOS ANUALES DE LOS PRECIOS DE REFERENCIA  
GASOLINA CORRIENTE**

PERIODO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ENERO	1.321	1.712	2.279	2.681	2.799	3.177	3.726
DICIEMBRE	1.670	2.229	2.667	2.780	3.136	3.681	4.234



% INCREM	26,34%	30,19%	17,02%	3,70%	12,01%	15,85%	13,62%
----------	--------	--------	--------	-------	--------	--------	--------

Fuente: Secretaria de Hacienda

### **ANALISIS DE INCREMENTOS ANUALES DE LOS PRECIOS DE REFERENCIA**

#### **GASOLINA EXTRA**

PERIODO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ENERO	1.960	2.498	3.226	3.586	3.444	4.281	5.129
DICIEMBRE	2.426	3.181	3.570	3.423	4.207	5.069	5.702
% INCREM	23,8%	27,3%	10,7%	-4,5%	22,1%	18,4%	11,2%

Fuente: Secretaria de Hacienda

Los cuadros anteriores demuestran las variaciones en el incremento de precios para cada vigencia, observándose que se dan incrementos porcentuales muy diferentes según el tipo de gasolina de que se trate, es así como la gasolina corriente presenta mayores incrementos hasta la vigencia 2000 y a partir del 2001 la gasolina extra presenta los aumentos porcentuales más altos de precios.

Se aprecia como los incrementos en los precios de referencia de ambos tipos de gasolina han sido significativos con la sola excepción de la vigencia 2002 en donde se dio una disminución en el precio de la gasolina extra. Para lograr establecer el efecto del aumento en el precio del galón de combustible en los recaudos obtenidos, es necesario considerar la participación obtenida en cada vigencia:

### **PARTICIPACION GASOLINA EXTRA Y CORRIENTE EN EL TOTAL DE CONSUMO POR VIGENCIA**

DETALLE	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>GASOLINA CORRIENTE</b>	<b>90%</b>	<b>93%</b>	<b>93%</b>	<b>91%</b>	<b>91%</b>	<b>92%</b>	<b>92%</b>
<b>GASOLINA EXTRA</b>	<b>10%</b>	<b>7%</b>	<b>7%</b>	<b>9%</b>	<b>9%</b>	<b>8%</b>	<b>8%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>						

Fuente: Secretaria de Hacienda

La Gasolina corriente presenta una participación promedio del 92% en el período analizado, mientras que la gasolina extra sólo alcanza el 8%. De acuerdo a esta participación y al incremento en los precios presentado en cada vigencia, se obtiene el verdadero aumento porcentual presentado para cada año analizado, como se evidencia en el siguiente cuadro informativo:



**INCREMENTO EN PRECIOS POR TIPO DE COMBUSTIBLE Y POR VIGENCIA**

DETALLE	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>GASOLINA CORRIENTE</b>	<b>23,8%</b>	<b>28,2%</b>	<b>15,9%</b>	<b>3,4%</b>	<b>10,9%</b>	<b>14,6%</b>	<b>12,5%</b>
<b>GASOLINA EXTRA</b>	<b>2,3%</b>	<b>1,8%</b>	<b>0,7%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>2,0%</b>	<b>1,5%</b>	<b>0,9%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>26,09%</b>	<b>30,00%</b>	<b>16,60%</b>	<b>2,96%</b>	<b>12,93%</b>	<b>16,06%</b>	<b>13,42%</b>

Fuente: Secretaría de Hacienda

Se observa como los aumentos de precios por galón de combustible para cada vigencia son representativos, especialmente durante las vigencias 1999, 2000 y 2001. De acuerdo a ello, es necesario descontar de las variaciones porcentuales en el recaudo, el efecto del aumento de precios como a continuación se detalla:

**COMPORTAMIENTO REAL DEL RECAUDO**

DETALLE	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>VARIACIÓN RECAUDO SIN EL EFECTO INFLACIONARIO</b>	54,35%	-6,49%	-2,39%	21,34%	11,17%	5,68%
<b>INCREMENTO EN PRECIOS</b>	30,00%	16,60%	2,96%	12,93%	16,06%	13,42%
<b>INCREMENTO REAL DEL RECAUDO</b>	24,35%	-23,09%	-5,34%	8,41%	-4,89%	-7,74%

Fuente: Secretaría de Hacienda

Finalmente se llega al verdadero comportamiento del recaudo de esta renta en el período analizado, es así como sólo se evidencia aumentos reales en las vigencias 2000 y 2003, año en el cual entra en vigencia la Ley 788, en la cual se incrementa la participación del Departamento del 5% al 6.5%, para las demás vigencias se presentan decrecimientos reales en el recaudo de esta renta, por lo que se demuestra como se viene comprimiendo en forma gradual, afectando en forma directa la inversión social que se financia con estos



recursos, se debe agregar la falta de control sobre la renta por parte de la administración.

Cuando se descuenta del incremento en el recaudo, el aumento en los precios de combustible para cada vigencia, se obtiene que esta renta ha venido presentando serios problemas de disminución en su capacidad potencial, es así como en la vigencia 2001 se da un decrecimiento real del 23,09%, en el 2002 del 5,34%, en el 2004 del 4,89% y en el 2005 se estaría llegando a una disminución del 7,74%, lo que desnuda la gestión real adelantada por la subsecretaria de rentas y los graves problemas de control en este impuesto.

### **10.3 Participación en los Ingresos Corrientes**

A continuación se evalúa la participación de la sobretasa respecto de los Ingresos Corrientes, excluidas las transferencias de la Nación:

**DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA  
SOBRETASA A LA GASOLINA  
PARTICIPACION EN LOS INGRESOS CORRIENTES**

(en millones de pesos)

<b>DETALLE</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
RECAUDO (\$)	23.561	24.606	31.795	37.290	41.190
INGRESOS CTES.	313.864	331.313	382.554	476.520	512.754
PARTICIPACION	8%	7%	8%	8%	8%

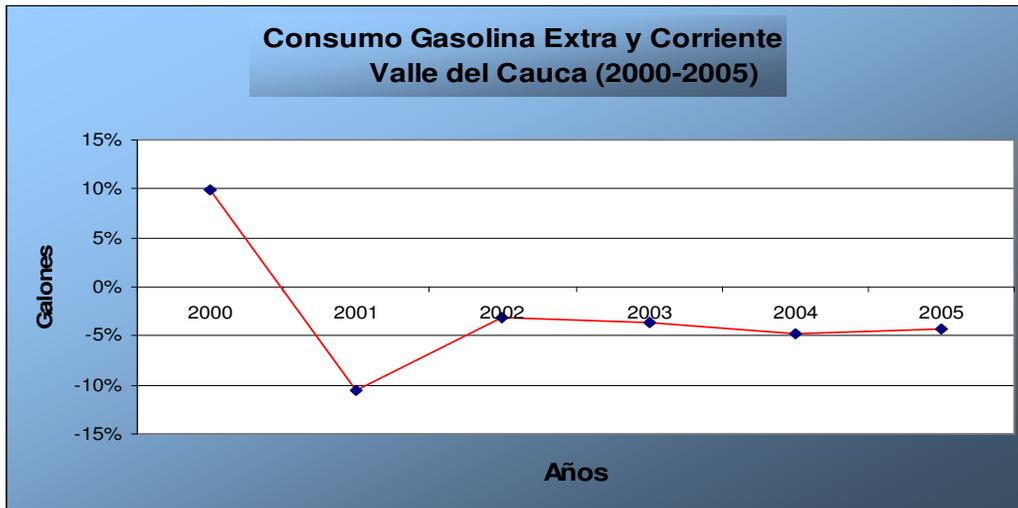
Fuente: Secretaria de Hacienda

Es notoria la importante participación del recaudo de la sobretasa a la gasolina respecto de los Ingresos Corrientes, excluidas las transferencias de la Nación, al llegar a ubicarse en un promedio del 7.8%.

La disminución en el recaudo real de esta renta, se ratifica si se toma en cuenta para el análisis las cifras en galones durante el período analizado. Con la sola excepción de la vigencia 2000 en donde se obtuvo un aumento del 10%, de allí

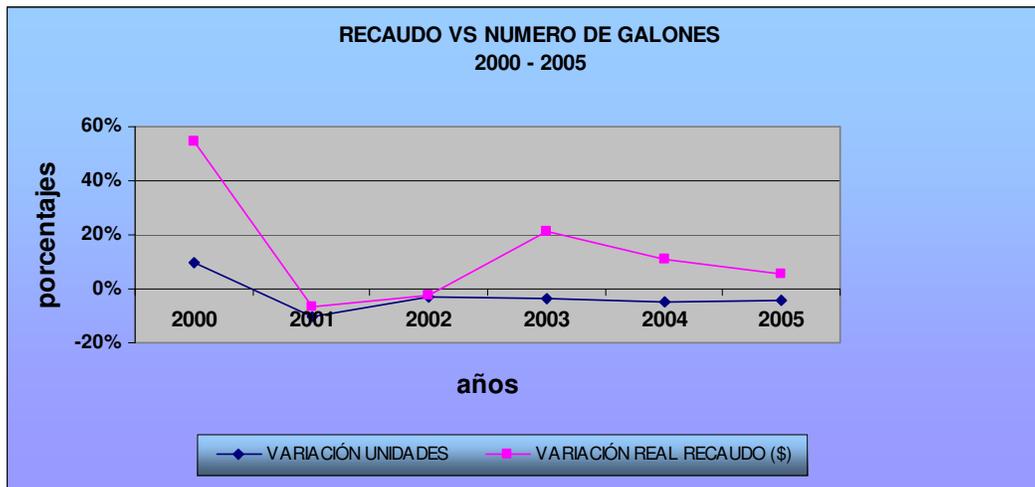


en adelante se han seguido presentando reducciones en su capacidad potencial, que ha oscilado entre un 3% y un 5%, como a continuación se observa:



El comportamiento en número de galones, presenta un decrecimiento real y sostenido desde la vigencia 2001 hasta el 2005 ocasionado por el efecto del incremento permanente de los precios, lo que golpea directamente la demanda de este combustible y por lo tanto se obtiene cada vez un menor recaudo de recursos para las finanzas departamentales.

Para efectos comparativos, consideremos la grafica que refleje la variación en número de galones y la variación real en el recaudo en el período 2000 a 2005:



La línea que representa la gestión sobre la capacidad potencial de la renta es la que corresponde al número de galones, la que se observa con un decrecimiento constante y permanente, ocasionado por la menor demanda del combustible en razón a su aumento constante en el precio por galón.

Adicional a lo antes expuesto, el decrecimiento en el número de galones obedece a las deficiencias en el control que se realiza a esta renta por parte de la Administración en cabeza de la subsecretaria de Rentas y a factores tales como:

- Incremento permanente del precio de Referencia por Galón consecuente con la política del Gobierno Nacional en el desmonte de subsidios.
- Cambio en los hábitos de consumo a otra serie de combustibles más económicos y de mayor rendimiento como el ACPM, Gas.
- Aumento en el Contrabando de Combustible, llegando incluso al fortalecimiento de los llamados “carteles de la Gasolina” que operan en todo el Departamento y que se convierten en una seria y real amenaza contra el recaudo de esta renta.
- Resultados ineficaces de los grupos de fiscalización al no realizarse operativos permanentes en las estaciones, al no contar con la logística



necesaria para que el grupo de operativos pueda brindar resultados efectivos contra el contrabando y los fenómenos de evasión.

Existen algunas de las actividades de control que se podrían tener en cuenta, con respecto al decreto 1521, que permite al Departamento junto con los municipios, realizar actividades tendientes a incrementar el recaudo y son:

- Transporte terrestre de combustibles
- Hurto y comercio ilegal de hidrocarburos
- Calidad y medida de los combustibles
- Precios de los combustibles
- Compras y ventas de los combustibles
- Normativo y ambiental
- Inventarios
- Establecimientos clandestinos
- Parque automotor.

Considerando los anteriores análisis, se deduce que no se observa una estrategia y/o política clara que haga parte de un engranaje consistente con el fortalecimiento de las rentas departamentales, no se cuenta con ningún control específico a cada renta territorial lo que le ha impedido a la Administración Central el contar con una clara identificación del potencial de la renta. Añadido a ello, los gobernantes de turno no han logrado entender que para poder realizar las actividades contempladas en sus planes de desarrollo deben fortalecer las Secretarías de hacienda y en particular su dependencia de Rentas, ya que allí se originan todos los recursos que sostienen la infraestructura administrativa y operativa de cualquier ente territorial.

En el Plan de Desarrollo actual del Departamento, se muestra en su capítulo quinto el fortalecimiento institucional, donde lo financiero debe ser primordial para el cumplimiento de los planes y programas del gobernante y en estos momentos no existe ningún tipo de mecanismo que consulte la capacidad potencial de cada una de las rentas y de las características implícitas de las mismas que permita diseñar unas proyecciones adecuadas para que las



administraciones adelanten verdaderas gestiones en materia de eficiencia fiscal y que los presupuestos se conviertan en verdaderos instrumentos de control económico y no en simples herramientas de ejecución de gasto como ha sido el que ha venido manejándose en el Departamento.

Para establecer el crecimiento real de esta renta y determinar la capacidad potencial, el Departamento del Valle del Cauca debe tener en cuenta la normatividad legal de esta renta la cual es muy importante para poder indicar e iniciar los correctivos necesarios en la gestión que se adelante.

Adicional a lo anterior, la grave situación de orden público que actualmente afronta Colombia, donde los grupos al margen de la ley vienen atentando contra la infraestructura petrolera de ECOPETROL S.A. y apoderándose ilícitamente de hidrocarburos distribuyéndolos y comercializándolos en las diferentes regiones del país por donde atraviesa los poliductos, ha ocasionado cuantiosas pérdidas que afectan a ECOPETROL y la Economía Nacional, Departamental y Municipal, de lo cual los Municipios del Valle del Cauca no son ajenos.

El Departamento del Valle a través de su subsecretaría de Rentas, no cuenta con personal, ni la infraestructura física ni tecnológica básica idónea (capacitado y con conocimiento acerca de las especificaciones de acuerdo con el Decreto 1521 del 4 de Agosto de 1998) para ejercer el control específico de la renta sobretasa a la gasolina y ACPM.

Es difícil establecer una clara estimación de la potencialidad del ingreso de sobretasa pero, no es difícil, saber cuáles son las causas que no permiten un buen comportamiento del ingreso de Sobretasa en los Departamentos y municipios, ya que se ha identificado que no se tiene un control eficaz en el manejo del recaudo de la renta por la no implementación adecuada y eficiente del recurso humano, físico y financiero; lo que debe conllevar como primera



medida, ejecutar planes concernientes a mejorar el recaudo efectivo y de esta manera poder controlar en el Departamento del valle del cauca, la evasión del impuesto y el presunto contrabando que viene azotando a todo el país en esta materia.

Se considera que es primordial la participación activa del Ministerio de minas y energía; ECOPETROL S.A., EL Instituto colombiano del petróleo, la Gobernación del Valle y las Alcaldías a través de las Secretarías de Hacienda y de Gobierno Municipal, al igual que las experiencias de otros Departamentos en materia de control en el manejo de la renta de sobretasa, y de esta manera poder aunar esfuerzos que puedan redundar en búsqueda de la satisfacción de necesidades generales de la población y que en desarrollo de ello, debemos garantizar la armonía, mediante la colaboración entre organismos y entidades, con el objeto de lograr los cometidos Estatales.

No obstante, al realizarse algunos ajustes con respecto al comportamiento antes visto se puede determinar que con una buena capacidad instalada se puede llegar a unos incrementos considerables en materia de sobretasa a la gasolina y ACPM ya que los incrementos periódicos de los precios han respondido más a variables como el precio internacional del crudo y variables macroeconómicas como la tasa de cambio y a la discrecionalidad del Ministerio de Minas y del gobierno, por tanto este comportamiento se estandarizará siempre y cuando los ajustes se realicen de manera lógica y racional con respecto al fortalecimiento general de la subsecretaría de rentas

Con adecuados controles el Departamento y municipios van a tener la oportunidad de incrementar los recursos provenientes de impuesto de la sobretasa a la gasolina y ACPM; al mismo tiempo, se debe contar con los equipos y herramientas necesarias para la practica de operativos técnicos que permitan identificar la calidad y procedencia de los combustibles que se expenden en las estaciones de servicio, las cuales no tienen, en el Valle del



Cauca, control alguno por parte de las administraciones municipales ni departamentales.

Finalmente se debe contemplar la disminución del 10% en los ingresos, producto del consumo de la gasolina oxigenada, mezcla de gasolina con alcohol carburante.

## **11- PARTICIPACION EN LA PRODUCCIÓN DE LICORES DEPARTAMENTALES.**

### ***11.1 Reseña Histórica y Normatividad***

Constituye el Monopolio de Licores autorizado en la normatividad legal para el Departamento, el cual está reglamentado por la Ordenanza 004 de 1988 y 085



de Diciembre 20 de 1999. El hecho generador está constituido por el consumo de licores en la jurisdicción del Departamento.

Creado por la Ley 14 del 6 de julio de 1983, Decreto Ley 1222 de 1986 y Ley 788 de Diciembre 27 de 2002, artículo 51 y Decreto No 0017-1 de enero 15 de 2003 (Reglamenta Monopolio sobre licores destilados y fija las tarifas para el cobro de la participación), establecida de acuerdo al Monopolio rentístico sobre licores destilados.

Se liquida sobre el número de grados alcoholimétricos que contenga el producto y las tarifas se fijan de acuerdo al contenido de grado alcoholimétrico de 20° hasta 35° y de más de 35° en valores absolutos incrementados anualmente de acuerdo al IPC.

La tarifa incluye componente IVA del 35% destinado a salud, que se registra como Participación en el IVA.

Destinación: Libre Destinación 65%, Salud 35% IVA

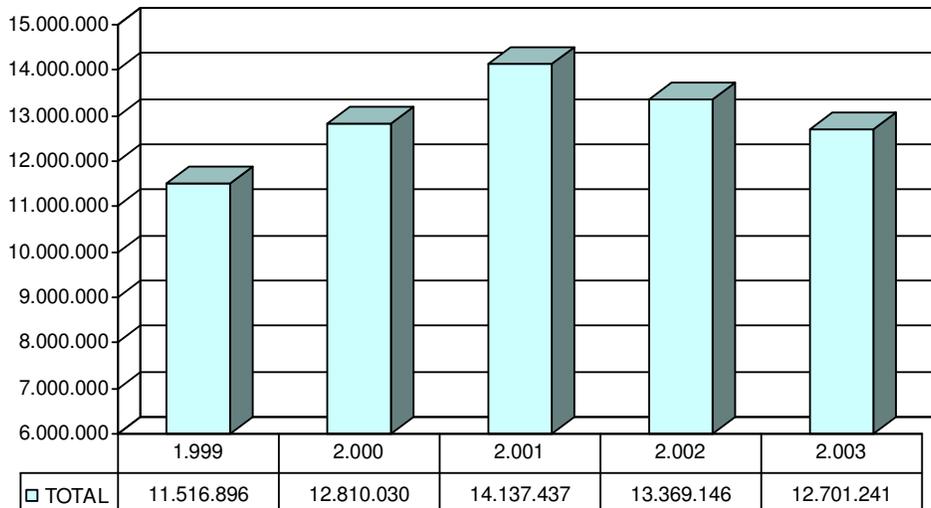
Consideremos a continuación su comportamiento histórico:

Si se considera la evolución del mercado de licores en el Departamento del Valle en la última década, se tienen los siguientes datos:

- Las ventas entre 94 y el 98 descendieron en 5 millones de unidades, lo que implicó un 17.4% de decrecimiento.
- En el 99 se reactiva el mercado, mostrando un crecimiento del 6.5%, en el 00 continúa esta tendencia y crece 11%, igual al 01 que crece con respecto al 00 en un 12% del 01 al 03 el mercado decrece en un -14.3%.
- El decremento del 03 se debe principalmente a los Aguardientes (-13%), Ronas (-31%), Brandy (-40%) Aperitivos (-79%) y vinos (-48%).



Evaluando las unidades vendidas durante el período 1999 a 2003 en unidades de 750 cc en el Departamento del Valle, se tiene el siguiente comportamiento gráfico:



Es notorio como el mercado del aguardiente tuvo un aumento importante entre 1999 y el 2001, pero entre el 2002 y el 2003 presenta un decrecimiento del 37.4%

### 11.2 Comportamiento Histórico del Recaudo y Consumo

Si se consideran las cifras suministradas por la Subsecretaria de Rentas, respecto del comportamiento histórico de esta renta se tiene:

#### PARTICIPACION EN PRODUCCION DE LICORES DEPARTAMENTALES

(cifras en pesos)

DETALLE	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
RECAUDO (\$)	41.638.807.728	38.172.737.757	53.852.999.258	56.736.974.186	63.010.282.091	85.863.048.263	53.357.059.784
VARIACIÓN RECAUDO		-8,32%	41,08%	5,36%	11,06%	36,27%	-37,86%
UNIDADES	11.524.056	12.824.558	14.085.172	13.139.229	12.768.303	13.358.465	8.646.336
VARIACIÓN UNIDADES		11,3%	9,8%	-6,7%	-2,8%	4,6%	-35,3%

Fuente: Secretaria de Hacienda



Esta renta representa actualmente el 11,6% de los Ingresos Corrientes, excluidas las transferencias de la Nación, presenta inicialmente un decrecimiento en su recaudo nominal del 8.32% en el 2000 pero a partir del 2001 inicia su recuperación en donde crece un 41.08% y sigue creciendo al 5.36% en el 2002, al 11,06% en el 2003, 36,27% en el 2004, el que se contrarresta con una disminución del 37,86% en la vigencia 2005. Este comportamiento irregular e inconstante se refleja en la siguiente gráfica:



El comportamiento es totalmente irregular con picos en el 2001 y 2004, pero con decrecimientos tan fuertes como el del 2005, en donde se decrece en un 37,8%, demostrándose así los problemas existentes en las políticas de comercialización del producto por parte de la distribuidora contratada para ello, a tal punto que la capacidad potencial de la renta se este comprimiendo afectando de manera directa los recursos para la salud y la educación.

Con el fin de poder establecer el comportamiento del recaudo real, consideremos las cifras afectándolas por la inflación presentada en cada



vigencia y de esta forma poder conocer el verdadero incremento obtenido en cada una de ellas:

**VARIACION REAL RECAUDO**

*(en pesos)*

DETALLE	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
RECAUDO DE LICORES	41.638.807.728	38.172.737.757	53.852.999.258	56.736.974.186	63.010.282.091	85.863.048.263	53.357.059.784
INFLACION	9,63%	8,77%	7,76%	6,99%	6,49%	5,50%	4,52%
INCREMENTO NONIMAL RECAUDO		-8,3%	41,1%	5,4%	11,1%	36,3%	-37,9%
RECAUDO VIG. ANTERIOR CON INFLACION		45.290.531.166	41.134.942.207	57.617.323.906	60.419.203.811	66.475.847.606	89.744.058.044
VARIACION REAL RECAUDO		-15,7%	30,9%	-1,5%	4,3%	29,2%	-40,5%

Fuente: Secretaria de Hacienda

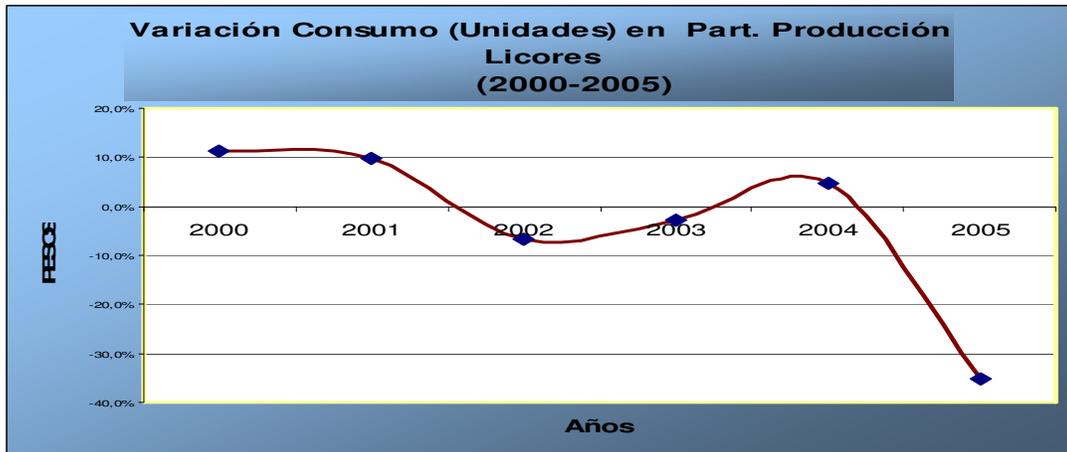
Se evidencia el verdadero crecimiento de la renta en el período analizado, ya que mientras para el 2000 la tasa de decrecimiento de la renta llegó al 8,3% en términos nominales, en valores constantes, este llega hasta el 15,7% por efecto de la inflación, Igual sucede en el transcurso de las vigencias que conforman el período analizado. Para el 2001 el recaudo aumentó al 30,9%, decreció en el 2002 el 1,5%, aumento en un 4,3% en el 2003, para el 2004 se incrementa a un 29,2% y para el 2005 se da el peor comportamiento en el recaudo real de esta renta al disminuir en un 40,5% respecto de la vigencia anterior, debido al incumplimiento en la cuota de comercialización de aguardiente por parte de la Distribuidora Dimerco.

La irregularidad en la tasa de crecimiento real de la renta es resultado de la falta de gestión por parte de la subsecretaria de rentas y de la inexistencia de políticas tributarias consistentes que permitan administrar y controlar realmente la renta. La representación gráfica de esta situación ratifica la inconsistencia en su comportamiento:



La inadecuada gestión en el control de esta renta así como la mencionada irregularidad en el recaudo real de esta renta en el período analizado se ve igualmente reflejada si se considera su comportamiento en cuanto a su consumo, es decir, en el número de unidades producidas, que consulta realmente la verdadera capacidad potencial de la renta.

La representación gráfica del comportamiento en el consumo (número de unidades) durante el período analizado es:





Es preocupante que la renta con mayor participación dentro de los Ingresos Corrientes del Departamento presente tan lamentable comportamiento en términos reales lo que significa que esta no ha aportado todo lo que podría haber llegado a aportar y que como se ha reiterado, no es claro como se dan estos fenómenos cuando las necesidades de recursos son tan altas. Esta falta de gestión sobre la capacidad potencial de la renta se traduce necesariamente en menores recursos para la salud, para la inversión social con recursos propios ya que los mismos son absorbidos por las condiciones leoninas del Plan de Desempeño que actualmente se aplica al Departamento del Valle.

Por lo antes informado, es que necesariamente un Plan de desempeño debe consultar todas estas realidades sobre la gestión lograda en las diferentes Rentas para diseñar toda una estrategia integral que permita actuar sobre varios frentes y no como ha sido la característica en los últimos años, reducir gastos hasta llevar al Departamento a niveles de inoperatividad que se traducen necesariamente en situaciones de ineficiencia fiscal.

Algunas misiones sobre las Finanzas Gubernamentales en Colombia han detectado las ineficiencias en el sistema de Monopolios de licores y en sus recomendaciones se han atrevido a proponer la eliminación de dicho sistema, afianzado por el análisis a la rentabilidad de las licoreras públicas del País que no guardan consistencia y que comparado con las grandes utilidades de empresas privadas como Bavaria no tiene punto alguno de comparación.



## 12- Conclusiones

Entre los aspectos más relevantes del estudio se destacan entre otros la forma como la secretaría de Hacienda y la Administración Departamental rinden la información a la comunidad y a los diferentes órganos de control. En lo referente a la gestión en el recaudo de las diferentes rentas, este se determina por el crecimiento nominal de la renta, (variación en el recaudo de un periodo a otro) y no se tienen en cuenta aspectos de suma importancia como son: la variación en el número de unidades, el efecto de la inflación, el aumento de las



tasas de liquidación de los impuestos y el incremento en las bases de liquidación entre otras; lo que impide determinar la verdadera gestión adelantada.

El análisis adelantado a los comportamientos históricos presentado tanto en el recaudo (\$) como en el consumo (unidades, declarantes) refleja una irregularidad en la tasa de crecimiento real de las rentas analizadas, lo cual es resultado de la falta de gestión por parte de la Subsecretaría de Rentas y de la inexistencia de políticas tributarias consistentes que permitan administrar y controlar realmente las rentas.

La reducción del personal encargado de la validación, control, seguimiento y fiscalización de las diferentes rentas se refleja en la falta de operatividad y oportunidad que la subsecretaría de Impuestos y Rentas muestra en los procesos de fiscalización. Los riesgos para la Administración departamental son muchos, ya que al no contarse con el personal, logística y la tecnología adecuada para atender sus funciones y obligaciones en materia de inspección, vigilancia y control, se permite que muchas organizaciones al margen de la Ley continúen con sus negocios de falsificación, adulteración y contrabando de mercancías, aprovechándose de la debilidad en los controles para seguir creciendo sus negocios delictivos a costas de las finanzas departamentales.

Durante la presente Administración no se ha estructurado eficientemente un grupo operativo que permita el control y decomiso de licor, tabaco y gasolina de contrabando, limitándose a la elaboración de proyectos en tal sentido que no se cristalizan en hechos, lo que ha permitido el fortalecimiento de estas actividades ilícitas.

Los requerimientos humanos, financieros y logísticos deben garantizarse con el fin de poder exigir resultados efectivos contra el fenómeno del contrabando de



las principales rentas departamentales, ya que el costo económico de fortalecer los grupos operativos es mínimo frente al volumen de recursos que pueden ingresar a las arcas departamentales por su acción efectiva y que servirían para el fortalecimiento de la inversión social.

El Plan de desempeño vigente no consultó la realidad de las rentas del Departamento y se limitó a proyectar unos crecimientos vegetativos de las mismas sin tener en cuenta la incapacidad del mismo para lograr un fortalecimiento rentístico no sólo para servir la deuda al sector financiero sino para generar la inversión social necesaria que permitiera sacar al Departamento del estancamiento que lo agobia desde que entro en aplicación dicho Plan.

A nivel de información necesaria para la administración y control de las rentas, no existe por ejemplo una Base de Datos del Parque Automotor del Departamento del Valle del Cauca que permita el control necesario y evite los procesos de evasión y/o elusión, que tanto afectan las finanzas. Por ausencia de información confiable, el Departamento no ha logrado identificar la capacidad potencial de cada renta con el fin no sólo de generar los controles necesarios en su recaudo y consumo sino en los fenómenos de contrabando, de evasión y/o elusión.

La situación anterior es preocupante, ya que para el caso del Municipio de Buga que fue la base de datos más confiable, de un total de 33.431 vehículos registrados, la información que sirve para la conformación de la base de datos es apenas del 9.8%, o sea 3.276 registros. De la información evaluada, el 60.9% no se ajusta a los estándares requeridos para la conformación de la base de datos

Se evidenció la falta de cumplimiento en la obligatoriedad por parte de los secretarios de tránsito municipales de rendir la información adecuada referente



a la base de datos del registro automotor del Departamento a la subsecretaría de Impuestos y rentas, como si la misma fuera de su manejo exclusivo y cuando la rinden no cumple con los requerimientos técnicos necesarios para su adecuado procesamiento.

Se insiste en el hecho que la Administración Departamental debe adoptar políticas efectivas que apunten a la recuperación de cartera, pues si para el caso del impuesto de vehículos, se suma el total de la cartera de difícil recaudo con el total del potencial de la cartera, se tendrían recursos disponibles por valor de \$25.870 millones de pesos.

La Conformación la Base de datos del Parque Automotor del Departamento del Valle del Cauca es una prioridad y obligatoriedad por parte del Centro de Diagnóstico Automotor del Valle, CDAV, tarea esta que se ve seriamente afectada por las inconsistencias que reportan la mayoría de secretarías municipales que existen en el Departamento y permiten los procesos de evasión y/o elusión. Después de analizar las cifras y el comportamiento del recaudo en lo referente al número de declarantes que pagan el impuesto en las vigencias estudiadas, se evidencia que la eficiencia en el recaudo no ha sido la adecuada.

Un problema plenamente detectado no solo en este estudio, sino en auditorias y demás actividades de investigación, demuestra la debilidad en la uniformidad de la información entregada por las diferentes dependencias del Departamento, esto no solo genera desconfianza en la calidad de la información, sino que dificulta el análisis y la adecuada toma de decisiones.

Uno de los fundamentos del sistema de gestión de calidad reza: “Lo que no se mide no se controla, lo que no se controla no se mejora, y lo que no se mejora tiende a desaparecer” esta cláusula parece no aplicarse en los procesos que adelanta la administración departamental en lo referente al seguimiento,



análisis y proyecciones de las diferentes rentas, ya que los análisis de las mismas no son consecuentes con la realidad actual del Departamento; lo más delicado de esta situación radica en que estos análisis son la base para fijar las metas de recaudo de los presupuestos anuales y de los planes plurianuales de inversión, base de los planes de desarrollo que debe adelantar el Departamento con el fin de mejorar la calidad de vida de los vallecaucanos.

## **13. GLOSARIO**

CDAV : Centro de Diagnóstico Automotor del Valle

CDV : Contraloría Departamental del Valle



ILV : Industria de Licores del Valle

PIB : Producto Interno Bruto

DAF : Dirección de Apoyo Fiscal

CP : Constitución Política

IC : Ingresos Corrientes