



MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

DECRETO

()

“Por el cual se adiciona el Título 8 a la Parte 1 del Libro 1 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público y se reglamenta la composición y funcionamiento de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial de que trata el artículo 106 de la Ley 1943 de 2018”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y en desarrollo del artículo 106 de la Ley 1943 de 2018, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 106 de la Ley 1973 de 2018 creó la Comisión de Expertos ad honórem para el estudio del régimen aplicable a los impuestos, tasas y contribuciones de carácter departamental, distrital y municipal, con el objeto de proponer una reforma orientada a hacer el sistema tributario territorial más eficiente, reactivar la economía de las regiones, y combatir la evasión y la elusión fiscal.

Que el citado artículo 106 dispuesto que la Comisión de Expertos se conformará a más tardar, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la entrada en vigencia de la Ley 1973 de 2018 y que será presidida por el Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o su delegado y deberá entregar sus propuestas al Ministro de Hacienda y Crédito Público máximo en doce (12) meses contados a partir de su conformación.

Que la norma de creación de la Comisión señaló que el Gobierno nacional determinará la composición y funcionamiento de dicha Comisión, la cual se dictará su propio reglamento.

Que en virtud de lo anterior,

DECRETA

Artículo 1°. La Parte 1 del Libro 1 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, tendrá un nuevo Título 8, con el siguiente texto:

Continuación del Decreto *“Por el cual se adiciona el Título 8 a la Parte 1 del Libro 1 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público y se reglamenta la composición y funcionamiento de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial de que trata el artículo 106 de la Ley 1943 de 2018”*

TITULO 8

COMISIÓN DE ESTUDIO DEL SISTEMA TRIBUTARIO TERRITORIAL

Artículo 1.1.8.1. Conformación de la Comisión. La Comisión ad honórem de que trata el artículo 106 de la Ley 1973 de 2018, estará conformada por:

1. El Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en calidad de Presidente.
2. Un Gobernador, o su representante, elegido por el Consejo Directivo de la Federación Nacional de Departamentos.
3. Un alcalde, o su representante, elegido por la Junta Directiva de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales.
4. Un alcalde, o su representante, elegido el Consejo Directivo de la Federación Colombiana de Municipios.

Además de los miembros señalados en el inciso anterior, la Comisión estará conformada por nueve (9) expertos en materia tributaria y otras disciplinas relacionadas con los asuntos a estudiar por la Comisión, que podrán ser académicos, miembros de centros de pensamientos en temas económicos o tributarios del sector público o privado. Estos expertos ad honorem serán designados mediante resolución expedida por el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo 1. La Comisión entregará la propuesta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el término máximo de doce (12) meses, contados a partir de su conformación, sin perjuicio de la presentación de informes trimestrales que serán entregados al Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo 2. La Secretaría Técnica de la Comisión será ejercida por la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo 3. La Comisión ad honórem podrá conformar mesas de trabajo con expertos nacionales e internacionales ad honórem, en cada una de las materias objeto de estudio.

Podrán ser invitados a las mesas de trabajo de las que trata este parágrafo y a sus sesiones, los funcionarios del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de otras entidades públicas que para el efecto convoque la Comisión.

Parágrafo 4. La Comisión de expertos ad honórem podrá recibir y discutir estudios y propuestas sobre los temas a que se refiere el artículo 106 de la Ley 1943 de 2018, que se presenten de manera oportuna y conforme con el reglamento que adopte la Comisión.

Continuación del Decreto *“Por el cual se adiciona el Título 8 a la Parte 1 del Libro 1 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público y se reglamenta la composición y funcionamiento de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial de que trata el artículo 106 de la Ley 1943 de 2018”*

Parágrafo 5. El Viceministro de Hacienda y Crédito Público podrá delegar su asistencia a la Comisión, en el Viceministro General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o en funcionarios del nivel directivo.

Los Gobernadores y Alcaldes de los que trata el Artículo 1.1.8.1. del presente Decreto, podrán delegar su asistencia a la Comisión en funcionarios del nivel directivo.

Parágrafo 6. Las entidades públicas del orden nacional o territorial, deberán suministrar la información que la Comisión considere pertinente para el desarrollo de sus funciones.

Parágrafo 7. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la expedición del Decreto que incorpora este Título, la Federación Nacional de Departamentos, la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales y la Federación Colombiana de Municipios deberán comunicar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el miembro elegido para conformar la Comisión.

Artículo 1.1.8.2. Recursos para el funcionamiento de la Comisión. Para el funcionamiento de la Comisión ad honórem, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, asignará los recursos físicos, tecnológicos, y los demás que se requieran para el cumplimiento del objeto de la Comisión.

Artículo 1.1.8.3. Instalación formal para el funcionamiento de la Comisión. Una vez expedida la resolución de la que trata el inciso 2 del Artículo 1.1.8.1. del presente Decreto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público instalará formalmente la Comisión dentro de los quince (15) días hábiles siguientes.

Artículo 1.1.8.4. Reglamento para el funcionamiento de la Comisión. Instalada la Comisión, el Presidente pondrá para consideración y aprobación de todos los miembros, el Proyecto de Reglamento para el funcionamiento.

El Reglamento, deberá incluir cuando menos las funciones de la Secretaría Técnica, la metodología para el funcionamiento de la Comisión, la entrega de los informes, las propuestas y el ejercicio de las labores que se requieran para el cumplimiento del objeto de la Comisión.

Artículo 1.1.8.5. Gestión documental: La Gestión Documental y su custodia estará a cargo de la Secretaría Técnica de la Comisión.

La Secretaría Técnica elaborará un plan para facilitar la identificación, gestión, clasificación, organización, conservación y disposición de la información que se produzca por la Comisión desde su creación hasta su clausura.

Continuación del Decreto *“Por el cual se adiciona el Título 8 a la Parte 1 del Libro 1 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público y se reglamenta la composición y funcionamiento de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial de que trata el artículo 106 de la Ley 1943 de 2018”*

La Secretaria Técnica será la responsable de garantizar la reserva de la información, al igual que el Presidente, los miembros de la Comisión, los invitados y funcionarios de entidades públicas que tengan acceso a ella.

Artículo 1.1.8.6. Clausura de la Comisión: La Comisión será clausurada en la sesión final que se realice en un término máximo de doce (12) meses contados a partir de la vigencia del presente decreto.

Artículo 2°. Vigencia: El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA

SOPORTE TÉCNICO DEL PROYECTO DE DECRETO

ÁREA RESPONSABLE: Despacho del Viceministro Técnico - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

1. PROYECTO DE DECRETO

“Por el cual se adiciona el Título 8 a la Parte 1 del Libro 1 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público y se reglamenta la composición y funcionamiento de la Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial de que trata el artículo 106 de la Ley 1943 de 2018”

2. ANÁLISIS DE LAS NORMAS QUE OTORGAN LA COMPETENCIA

El artículo 106 de la Ley de Financiamiento de 2018, Ley 1943, le da la facultad al Gobierno Nacional de crear una comisión de expertos, ad honórem, para el estudio del sistema tributario territorial, con el objeto de realizar un análisis integral del régimen tributario de las entidades territoriales y proponer una reforma orientada a hacer este sistema más eficiente, reactivar la economía en las regiones, y combatir la evasión y elusión fiscal.

3. VIGENCIA DE LA LEY O NORMA REGLAMENTADA

LEY	ARTÍCULO	VIGENCIA
Ley 1943 de 2018	106	Vigente

4. DISPOSICIONES DEROGADAS, SUBROGADAS, MODIFICADAS, ADICIONADA O SUSTITUIDAS

N/A.

5. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN

Los ingresos de los departamentos y municipios son altamente dependientes de las transferencias del gobierno central. En 2017, los ingresos del gobierno subnacional provinieron de transferencias (cerca del 42% del total de ingresos), ingresos tributarios (37%) y otros ingresos que incluyen las regalías. En términos del PIB, los ingresos de las entidades territoriales fueron 3,4% en 2015, comparado con 9,2% en los países en la OCDE¹. En los últimos años, la dependencia de los entes territoriales a las transferencias del gobierno central ha aumentado significativamente, pasando de 18% del total de ingresos en 1985 al 49% en 2012 (Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, 2015). Lo anterior resalta la importancia de discutir la relación fiscal entre el gobierno nacional y local, así como, analizar cómo avanzar hacia un sistema tributario más eficiente

¹ Tomado de *OECD stats*: https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LAC_REVCOL#, Marzo 7 de 2019.

y al mismo tiempo aumentar los ingresos (R. Bird, J. Poterba & J. Slemrod - *Fiscal Reform in Colombia*, 2005).

El sistema tributario territorial se caracteriza por tener múltiples impuestos departamentales y municipales, sin embargo, los ingresos de los entes territoriales se concentran solo en unos pocos. Actualmente existen 13 impuestos departamentales, 20 impuestos municipales y más de 24 gravámenes y contribuciones. No obstante, una gran proporción del recaudo está concentrado en solo unos cuantos tributos. Los ingresos de los municipios han incrementado en los últimos 18 años de 1.4% del PIB a 2.3%, impulsados principalmente con impuestos a la actividad económica y la propiedad. Los ingresos de los departamentos están concentrados en los impuestos al consumo de licores, tabaco y cerveza, los cuales suman cerca al 60% del total de los ingresos tributarios departamentales. El 40% restante está distribuido de la siguiente manera: 9% del impuesto a los vehículos, 13% del impuesto a registro y 18% distribuido en ocho impuestos diferentes.

La estructura tributaria territorial existente es compleja y presenta dificultades que limitan su eficiencia. La calidad y la efectividad de la estructura del sistema tributario de carácter territorial tiene mucho por mejorar, existe un consenso entre expertos que el sistema actualmente carece de dinamismo, y es disperso, distorsionado y costoso en su recaudo. Asimismo, la eficiencia del sistema tributario territorial se encuentra limitada por una amplia dispersión normativa entre los territorios para la aplicación de un mismo tributo, una desactualización tributaria, y dificultades en la administración de los tributos, que se agudizan al considerar las diferencias en la capacidad institucional y administrativa existente entre los departamentos y los municipios (Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, 2015).

Esta estructura tiene efectos negativos en el desarrollo de las regiones. En la práctica las empresas que operan de manera simultánea en diferentes territorios del país tienen que cumplir con diferentes bases, tarifas y calendarios tributarios en relación a un mismo tributo. Adicionalmente, múltiples impuestos locales recaen sobre la misma actividad económica, generando sobrecostos para las empresas, lo cual afecta su eficiencia y competitividad.

La complejidad del sistema se expande al analizar cada uno de los impuestos que lo componen, los cuales presentan amplios retos en su diseño para mejorar su eficiencia. Por ejemplo, el Impuesto de Industria y Comercio (ICA), el cual grava la actividad económica y es una de las principales fuentes de recursos de los municipios, presenta varias dificultades que entorpecen su aplicación y administración, y reducen su eficiencia, como lo son: su base gravable, la multiplicidad de tasas entre las actividades económicas que grava y la territorialidad. Este último puede generar un efecto de múltiple tributación, ya que sobre una misma actividad económica se puede llegar a pagar varias veces el mismo impuesto en localidades diferentes.

Aun cuando el sistema tributario del orden nacional ha tenido avances y actualizaciones, la gran mayoría de los tributos del sistema territorial se establecieron hace varias décadas sin que su conveniencia o diseño haya sido evaluada. La última reforma tributaria general sobre impuestos locales se realizó en 1983 con la expedición de la Ley 14, la cual incluyó algunas de las recomendaciones de la Misión Bird-Wiesner de 1981 relacionadas con la simplificación y racionalización del sistema impositivo territorial. Actualizaciones recientes en la legislación sobre tributación local han abordado impuestos o dificultades de manera puntual, como lo fue la Ley 1816

de 2016 que estableció el nuevo régimen del impuesto al consumo de licores. No obstante, no se han realizado esfuerzos que agrupen las dificultades que persisten de manera integral.

Esto pone en evidencia la necesidad de hacer una revisión de la naturaleza y estructura de las finanzas públicas territoriales para aumentar sus ingresos tributarios de manera eficiente, un reto clave dado que los gobiernos sub nacionales no tienen mayor margen para generar nuevos recursos tributarios, y discutir de manera integral el desempeño fiscal de los departamentos y municipios. En esta vía la Ley de Financiamiento, Ley 1943 de 2018, en su artículo 106, crea la Comisión de Expertos para estudiar el régimen aplicable a los impuestos, tasas y contribuciones de carácter departamental, distrital y municipal, con el objeto de proponer una reforma orientada a hacer el sistema tributario territorial más eficiente, reactivar la economía de las regiones, y combatir la evasión y la elusión fiscal.

6. ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL RESPECTIVO ACTO Y LOS SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

7. VIABILIDAD JURÍDICA

De conformidad con el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política es función del Presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria para dar cumplimiento y posibilitar la ejecución de las leyes. Teniendo en cuenta que el artículo 106 de la Ley 1943 de 2018 no se encuentra reglamentado y se hace necesario dar cumplimiento a lo ordenado por la disposición, el Gobierno Nacional se encuentra facultado jurídicamente para expedir el Decreto reglamentario.

8. IMPACTO REGULATORIO

N/A

9. IMPACTO ECONÓMICO

N/A

10. DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

N/A

11. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL

N/A

12. RACIONALIZACIÓN, REGULACIÓN INTEGRAL Y SEGURIDAD JURÍDICA

N/A

13. CONSULTAS

N/A

14. PUBLICIDAD

Se publica el presente proyecto de decreto para comentarios de la ciudadanía en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por un término de quince (15) días calendario.

Fecha:

Elaboró. Maria Paula Valderrama – Diana Escobar – Laura Martínez
Despacho Viceministerio Técnico: