

COMISIÓN DE ESTUDIO DEL SISTEMA TRIBUTARIO TERRITORIAL

Recomendaciones y resumen general



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza en Colombia
Cooperación Económica y Desarrollo (SECO)

AECOM

CEDE

Centro de Estudios sobre desarrollo Económico

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

La Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial fue conformada a través de la Ley de Crecimiento (1943 de 2018, después 2010 de 2019), con tres objetivos principales:

01

Hacer el sistema tributario territorial más eficiente

02

Reactivar la economía de las regiones

03

Combatir la elusión y la evasión fiscal

CONFORMACIÓN DE LA COMISIÓN

Presidencia
de la Comisión



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda

Secretaría
Técnica

CEDE
Centro de Estudios sobre desarrollo Económico

Comisionados delegados



Comisionados expertos



Eduardo
Wiesner



Olga Lucía
Acosta



Cristina
Arango



Fidel Castaño



Pedro
Sarmiento



Roberto
Junguito



Alejandro
Gaviria

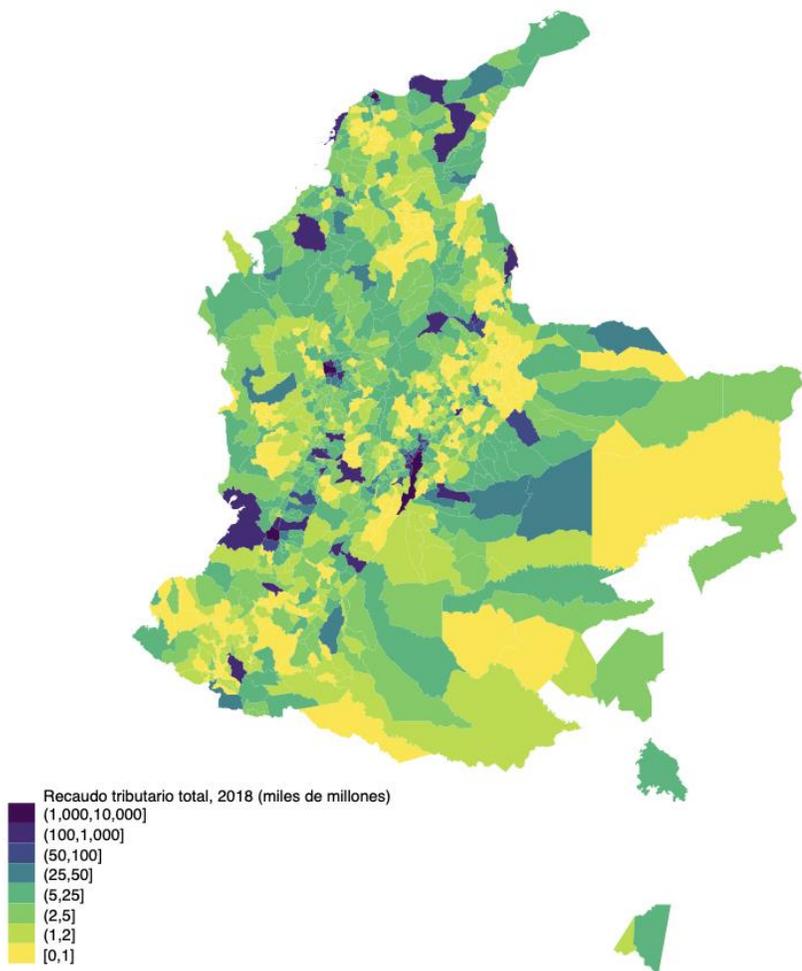


Ana Lucía Villa

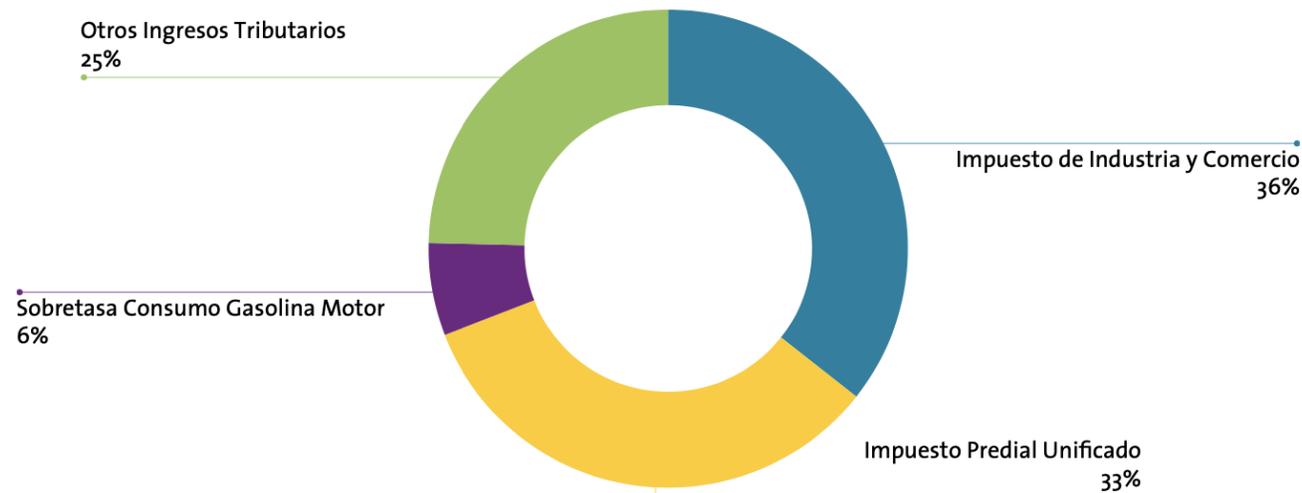


Daniel Escobar

PANORAMA ACTUAL DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA TERRITORIAL



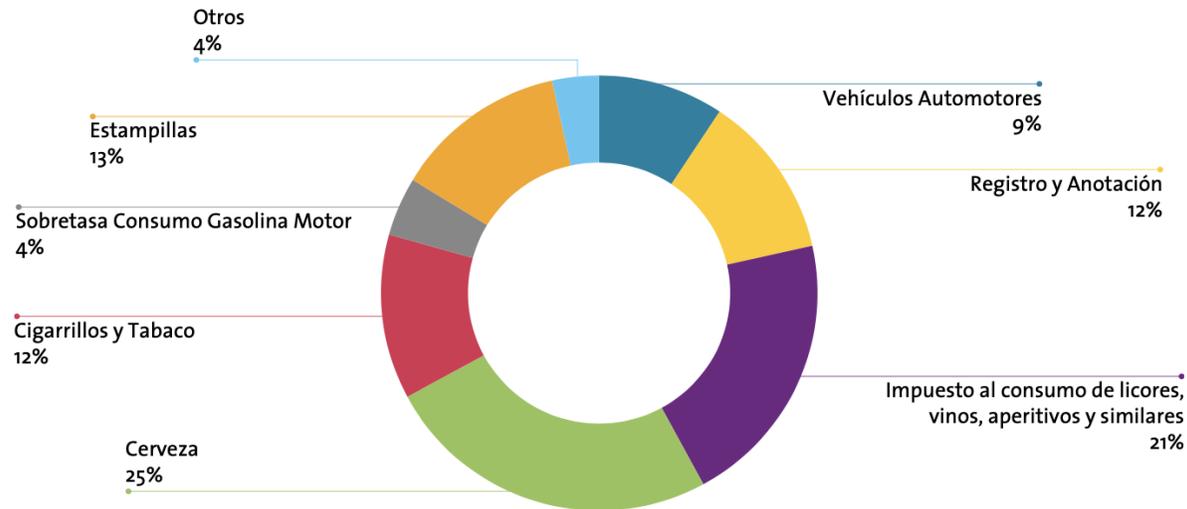
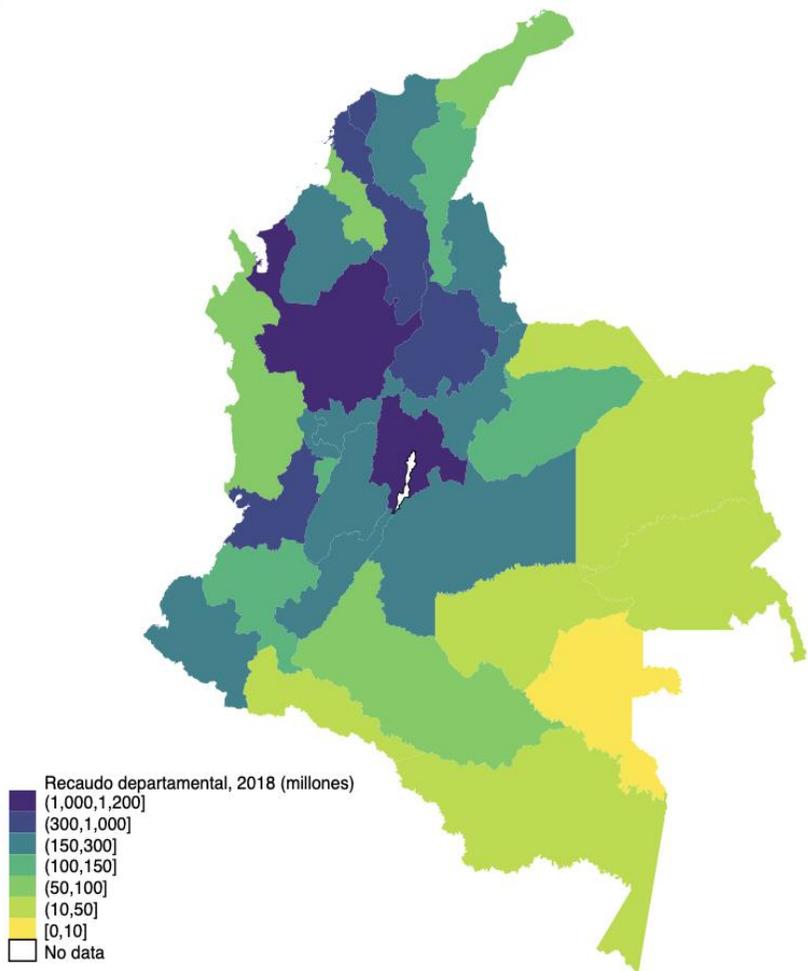
Tributos municipales



- El 75 % de los ingresos tributarios municipales proviene de tres impuestos.
- El impuesto de mayor recaudo (ICA) impone altos costos de cumplimiento a los contribuyentes, y su diseño lo hace regresivo e ineficiente.
- El segundo impuesto de mayor recaudo (predial) sufre de erosión en la base gravable producto de las desactualizaciones catastrales.
 - En 2019, el rezago de actualización promedio nacional era de 12,2 años.
- También hay un alto número de tributos con bajo nivel de recaudo, o con un marco normativo incompleto o desactualizado.

PANORAMA ACTUAL DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA TERRITORIAL

Tributos departamentales



- Los departamentos son altamente dependientes de los impuestos piguvianos: sobretasa a la gasolina e impuestos al consumo de licor, tabaco, cerveza y cigarrillos representan 60 % de los ingresos departamentales.
- Los impuestos más dinámicos son las estampillas, que suelen gravar la contratación pública y son altamente distorsivas.
- La estructura tributaria de los departamentos es producto de un proceso de descentralización con un “sesgo municipalista”.

CRITERIOS ORIENTADORES PARA EL TRABAJO DE LA COMISIÓN

1. Definir responsabilidades de gasto y fuentes estables de financiación para cada nivel de gobierno

2. Continuar con el proceso de descentralización

3. Mejorar el diseño de incentivos para facilitar la descentralización

4. Aumentar el recaudo para asegurar la autonomía territorial

5. Mejorar la administración tributaria local

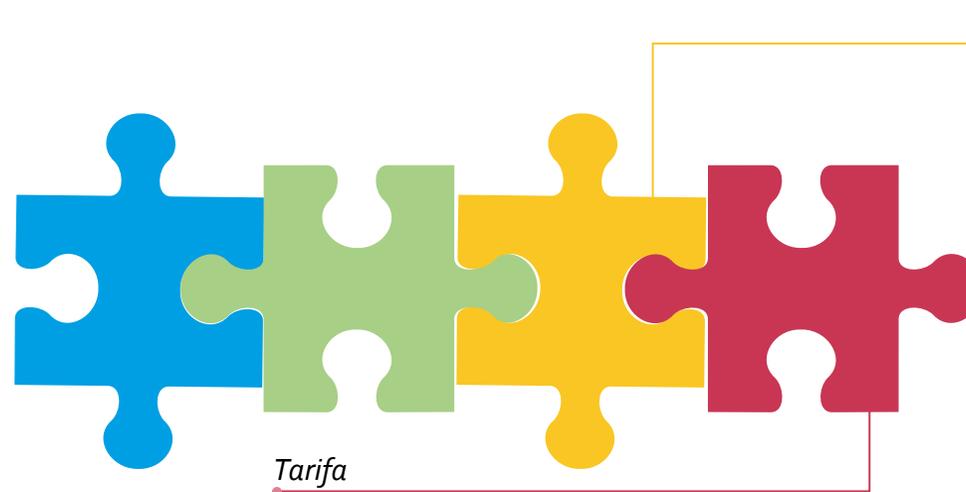
6. Avanzar en impuestos piguvianos

7. Profundizar el proceso de descentralización para los departamentos

IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO

IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO

- Representa el 34 % de los ingresos tributarios municipales y más de la tercera parte de los ingresos corrientes de libre destinación.
- Es un impuesto local por naturaleza y una herramienta de planificación urbana.



- Los rezagos en la actualización catastral son la principal razón del bajo nivel de recaudo del IPU. Es costoso adquirir nueva información.
- 5,68% del territorio nacional tenía información catastral actualizada, 66% tenía información desactualizada y el 28,32 % no tenía información catastral formada.
- Existen incentivos políticos para no ejecutar la actualización.

- Las tarifas efectivas están concentradas por debajo de 6 por mil. La tarifa efectiva más alta es de 17 pesos por cada mil, cuando el máximo legal permitido es de 33 pesos.
- La tasa impositiva tampoco está respondiendo al principio de progresividad.

PROPUESTAS

- Implementación del Catastro Multipropósito: Con metodologías, claras, unificadas, adaptables a cada contexto y costo-efectivas.
- Establecer la obligación de actualizar el catastro como máximo cada 4 años, y vincularla con los períodos de gobierno de los alcaldes.
- Modificar las tarifas aplicables a los predios en zonas rurales donde la autoridad catastral haya determinado que existe subutilización del suelo.

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

- Principal fuente de recaudo para los municipios de Colombia (36% del recaudo total).
- El tributo es pro-cíclico puesto que la dinámica económica determina su base gravable.
- El ICA está muy concentrado en los mayores centros urbanos del país.



- Es un impuesto que grava los ingresos brutos, vulnerando el principio de equidad horizontal y con efectos diferentes entre sectores y entre firmas. Es un impuesto regresivo.

- Realizar una actividad económica en diferentes jurisdicciones aumenta los costos de transacción para los contribuyentes.

- Las actividades gravadas por el ICA son alrededor de 460 de acuerdo a la codificación CIU.
- El cumplimiento de ICA representa el 2,3 % de los ingresos brutos y 3 % para las empresas pequeñas.

PROPUESTAS DE MEJORA

- Sustituir el impuesto complementario de avisos y tableros por un impuesto a la publicidad local más amplio.
- Unificar los formularios de retención y autorretención a nivel nacional para favorecer a los contribuyentes en diferentes jurisdicciones.
- Retornar al diseño de ICA en el que es un impuesto deducible más no descontable del impuesto de renta.

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

- Principal fuente de recaudo para los municipios de Colombia (36% del recaudo total).
- El tributo es pro-cíclico puesto que la dinámica económica determina su base gravable.
- El ICA está muy concentrado en los mayores centros urbanos del país.



- Es un impuesto que grava los ingresos brutos, vulnerando el principio de equidad horizontal y con efectos diferentes entre sectores y entre firmas. Es un impuesto regresivo.

- Realizar una actividad económica en diferentes jurisdicciones aumenta los costos de transacción para los contribuyentes.

- Las actividades gravadas por el ICA son alrededor de 460 de acuerdo a la codificación CIIU.
- El cumplimiento de ICA representa el 2,3 % de los ingresos brutos y 3 % para las empresas pequeñas.

PROPUESTAS DE SUSTITUCIÓN



- **Impuesto municipal de renta.** El hecho generador es la obtención de ingresos en el año o período gravable. El impuesto se liquida conjuntamente con el impuesto de renta nacional.
- **Sobretasa única territorial a IVA.** Grava la venta de bienes y prestación de servicios contemplados en el impuesto sobre las ventas. Se declararía y pagaría en la misma declaración de IVA ante la DIAN.
- **Impuesto al consumo local.** El hecho generador lo constituye la compra de bienes o servicios en un determinado municipio.

IMPUESTOS A VEHÍCULOS Y COMBUSTIBLES

IMPUESTOS A VEHÍCULOS

- Junto con la sobretasa a la gasolina, son la tercera fuente de recaudo para municipios y departamentos.
- Recientemente se han fortalecido los impuestos a vehículos como política ambiental y financian las expansiones en infraestructura.



- Incorporar el criterio de emisiones de CO₂, o una aproximación, en el cálculo del impuesto a los vehículos.
- Al gravar factores móviles, los contribuyentes tienen la posibilidad de desplazarse a otras jurisdicciones para explotar las brechas tarifarias.

- Las motocicletas se ven involucradas en aproximadamente una cuarta parte de los siniestros y sus conductores suponen más del 52 % de las víctimas mortales.

PROPUESTAS

- La base gravable y la tarifa del impuesto a vehículos deben incorporar un componente ambiental.
- Incluir dentro de los vehículos gravados las motocicletas de menos de 125 centímetros cúbicos.

IMPUESTOS A COMBUSTIBLES

- Preponderancia de los impuestos a los combustibles como herramienta de política ambiental.
- Penalizan más a los conductores que conducen largas distancias.



- El marco normativo no es claro en la definición de la base gravable de la sobretasa a la gasolina.

- Necesidad de fortalecer los criterios ambientales de la sobretasa a la gasolina, gravando más a los combustibles con mayores emisiones.
- En la medida que la flota transite a combustibles alternativos e incremente la eficiencia del consumo, el recaudo por este tributo se verá erosionado.

PROPUESTAS

- Reemplazar la sobretasa a la gasolina y ACPM por un impuesto de valor fijo en Unidades de Valor Tributario (UVT) por unidad de combustible.
- El valor del impuesto en UVT debe ser diferenciado por combustibles, gravando más a los combustibles más contaminantes.
- El impuesto al consumo de ACPM debe convertirse en un ingreso tributario departamental.

ESTAMPILLAS

ESTAMPILLAS

- Actualmente existen 60 estampillas vigentes. 30 de ellas fueron creadas desde el año 2000.
- Las entidades territoriales con las estampillas reemplazan recursos de libre destinación por recursos de destinación específica.



- Las estampillas pueden representar hasta el 18 % del valor de un contrato, lo que las hace altamente distorsivas.

- Aumentan los costos de transacción y desincentiva acuerdos eficientes al gravar el gasto público.
- Las mismas estampillas pueden tener hechos generadores y tarifas diferenciadas por región. Esto dificulta al contribuyente el cumplimiento de la obligación.

PROPUESTAS

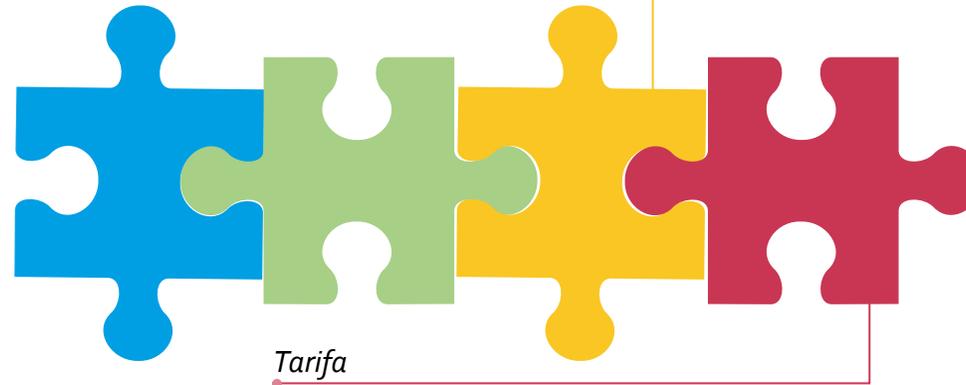


- Eliminar las estampillas en el largo plazo, con prioridad para aquellas que recaen sobre la contratación pública.
- Racionalización de las estampillas (corto plazo: límite a número y tarifa acumulada, unificar estampillas con destinaciones parecidas y definir elementos comunes del impuesto).

IMPUESTOS AL CONSUMO

IMPUESTOS AL CONSUMO

- Estos impuestos representan en la actualidad cerca del 58% de los ingresos tributarios para los departamentos.
- Su consumo genera externalidades negativas.
- Los impuestos al consumo son herramientas costo-efectivas para la salud pública.



- En el caso del impuesto a las cervezas, en Colombia existe un alto nivel de consumo problemático de alcohol.

- En comparación con otros países de América, en Colombia los impuestos que gravan el consumo de cigarrillos son bajos como proporción del precio final.
- Los precios de la cerveza y el vino en Colombia son relativamente bajos en comparación con los otros países de la región.
- La tasa de mortalidad relacionada con el consumo de alcohol es la más alta de la región.

PROPUESTAS

- Aumentar la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado. Además ampliar el hecho generador para incluir nuevas formas de consumo.
- Establecer un componente específico por grado de alcohol y mantener el componente ad valorem del impuesto a las cervezas, sifones, refajos y mezclas.

ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

PUNTOS CLAVES

Una administración tributaria adecuada contribuye a que el gobierno logre su potencial de recaudo sin la necesidad de aumentar las tarifas o ampliar los hechos que se gravan.

Promover y mejorar los procesos de integración institucional.

Fomentar la rendición de cuentas de las administraciones tributarias.

Migración a procesos interactivos basados en la tecnología de las comunicaciones.

El desarrollo profesional del equipo de administración tributaria debe ser una prioridad.

PROPUESTAS



- Creación del Estatuto Tributario Territorial.
- Expandir esquemas de incentivos de transferencias en el marco del Sistema General de Participaciones (SGP) que premien el desempeño territorial en materia fiscal.
- Unificar formularios y calendarios tributarios de las autoridades locales.

OTROS IMPUESTOS LOCALES

OTROS IMPUESTOS LOCALES

PUNTOS CLAVES

14 impuestos municipales y departamentales representan el 13,1 % de los ingresos tributarios territoriales.

Son impuestos de menor importancia y se hace necesaria su consolidación y simplificación.

Las propuestas están encaminadas a reducir la complejidad del sistema tributario, modernizar los tributos, reducir costos de transacción y afinar la correspondencia entre los bienes públicos provistos y los impuestos territoriales.

PROPUESTAS



- Definir el hecho generador, sujeto pasivo y establecer un rango tarifario para el impuesto de delineación.
- Incorporar las actividades económicas (degüello y espectáculos públicos) en el marco del ICA.
- Ratificar la eliminación de los impuestos a apuestas mutuas, al sistema de clubes, a casinos y rifas menores.
- Adopción de un impuesto territorial al consumo de bebidas azucaradas.

COMISIÓN DE ESTUDIO DEL SISTEMA TRIBUTARIO TERRITORIAL

Recomendaciones y resumen general



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza en Colombia
Cooperación Económica y Desarrollo (SECO)

AECOM

CEDE

Centro de Estudios sobre desarrollo Económico