

COMISIÓN EXPERTOS EN BENEFICIOS TRIBUTARIOS: HALLAZGOS PRINCIPALES

CONSULTA PÚBLICA

Presentada por la Secretaría Técnica de la DIAN-OCDE en
representación de la Comisión de Expertos en Beneficios
Tributarios

DIAN[®]
POR UNA COLOMBIA MÁS HONESTA

 **OECD**
BETTER POLICIES FOR BETTER LIVES



Gastos Tributarios en el sistema tributario colombiano



La CBT ha identificado y revisado todos los **gastos tributarios**.

Definición: Los gastos tributarios son disposiciones dentro de la legislación tributaria que modifican la responsabilidad tributaria de grupos específicos de individuos o negocios.

Cuatro categorías de reforma:

- (i) Mantener.
- (ii) Reformar.
- (iii) Reforma condicionada.
- (iv) No existe claridad sobre si se debe hacer la reforma o no.



El complejo sistema tributario colombiano no se ajusta a los estándares internacionales

- Los sucesivos legisladores y hacedores de políticas públicas han **introducido gastos tributarios** en un intento por **abordar las deficiencias económicas estructurales de Colombia**, fallando en gran medida.
- **Reformas marginales**, casi anuales, han tratado de **contrarrestar los desequilibrios del sistema**.
- **Se imponen altas tarifas tributarias** sobre aquellos que **no pueden evadir** el pago de impuestos en Colombia, con el fin de compensar la **estrecha base tributaria**.
- Se han implementado **impuestos altamente distorsionantes** (Gravamen a los Movimientos Financieros, ICA, IVA sobre la inversión) con el fin de **ayudar a equilibrar el presupuesto**.
- Incluso, se han introducido **más gastos tributarios** para **compensar a los contribuyentes por las altas tarifas tributarias**, estrechando aún más la base tributaria y restringiendo los **ingresos tributarios**.
- El sistema tributario se ha vuelto **excesivamente complejo**, lo que genera la necesidad de una **reforma fundamental de ampliación de la base tributaria** que además aumente los **ingresos tributarios** y restaure la eficiencia y la equidad.



El tiempo y alcance de las reformas al sistema tributario colombiano son factores vitales

- La pandemia de COVID-19 ha **incrementado el déficit fiscal**. Se requiere una **reforma fundamental** para poder recaudar los ingresos tributarios necesarios para reducirlo.
- **Punto de equilibrio**: No **demasiado rápido** ya que la reforma tributaria podría **perjudicar la recuperación económica**, pero no **muy lento**, o el incremento del **déficit fiscal podría ahuyentar a los inversionistas** y a las agencias de calificación crediticia.
- **Eliminar GT individuales** dentro de cada impuesto sería **ineficiente**, ya que existe una gran variedad de GT. **Se necesitan una ampliación de la base ambiciosa** para obtener resultados eficaces.
- **Algunas recomendaciones** únicamente serán viables si se implementan **reformas tributarias sistémicas más amplias**, lo que puede requerir **mayores periodos de transición**.



Cambiar la manera en la que se implementa la política tributaria es fundamental si se desean mejoras sostenibles

1. Un mandato más sólido y mayores recursos para que la DIAN pueda preparar un reporte de gastos tributarios anual, independiente y desglosado partida por partida.
2. Un capítulo **obligatorio** en cada nueva ley tributaria, el cual indique la **justificación** de la **reforma** e incluya una **evaluación económica detallada**.
3. Crear una **entidad independiente** de expertos en finanzas públicas, la cual apoye al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en (i) el desarrollo de una **estrategia para la implementación** de las reformas sugeridas y (ii) las **evaluaciones económicas** de las propuestas tributarias.

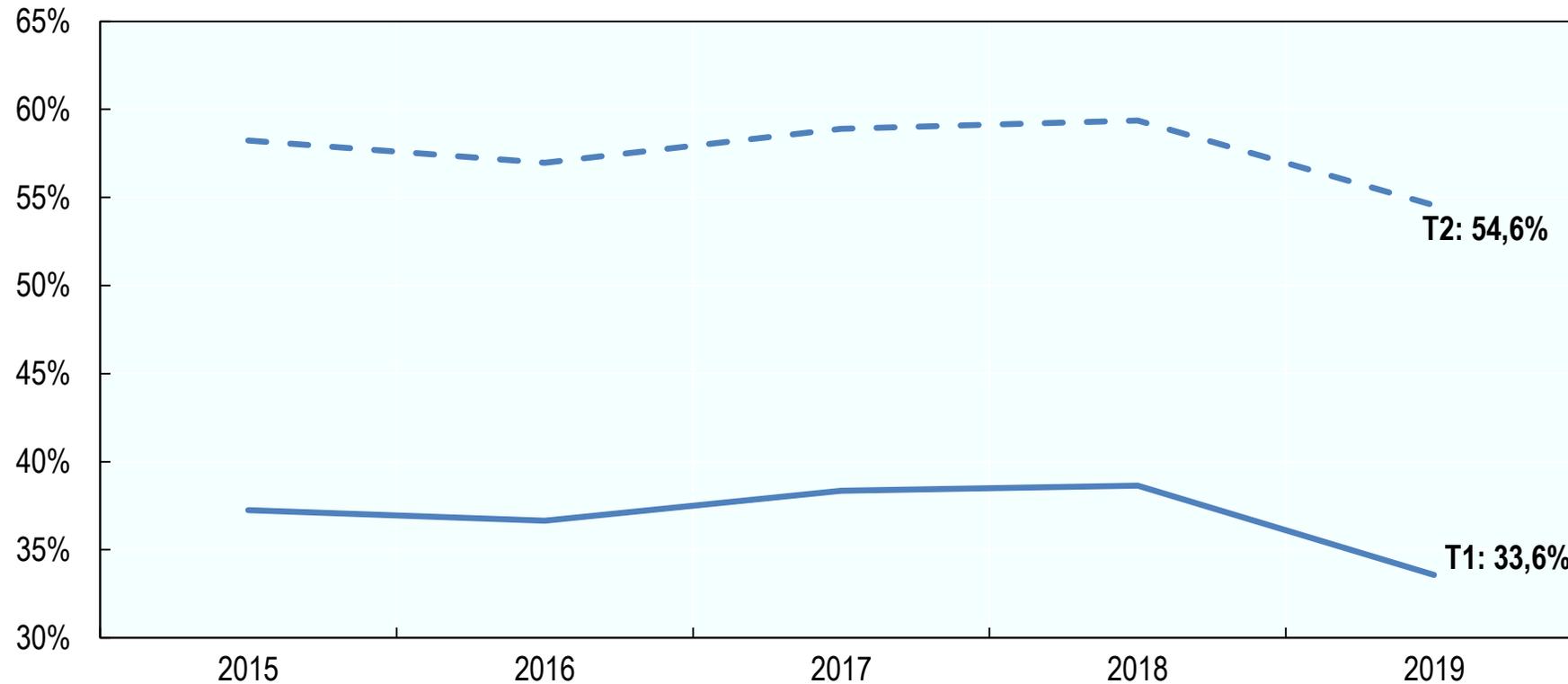


SÍNTOMAS DE UN SISTEMA TRIBUTARIO DISFUNCIONAL



La carga tributaria global en cabeza de las empresas sería demasiado alta si no existieran los gastos tributarios

Carga tributaria promedio para las empresas



T1 = Impuesto sobre la renta, CREE y sobretasas / Beneficios contables

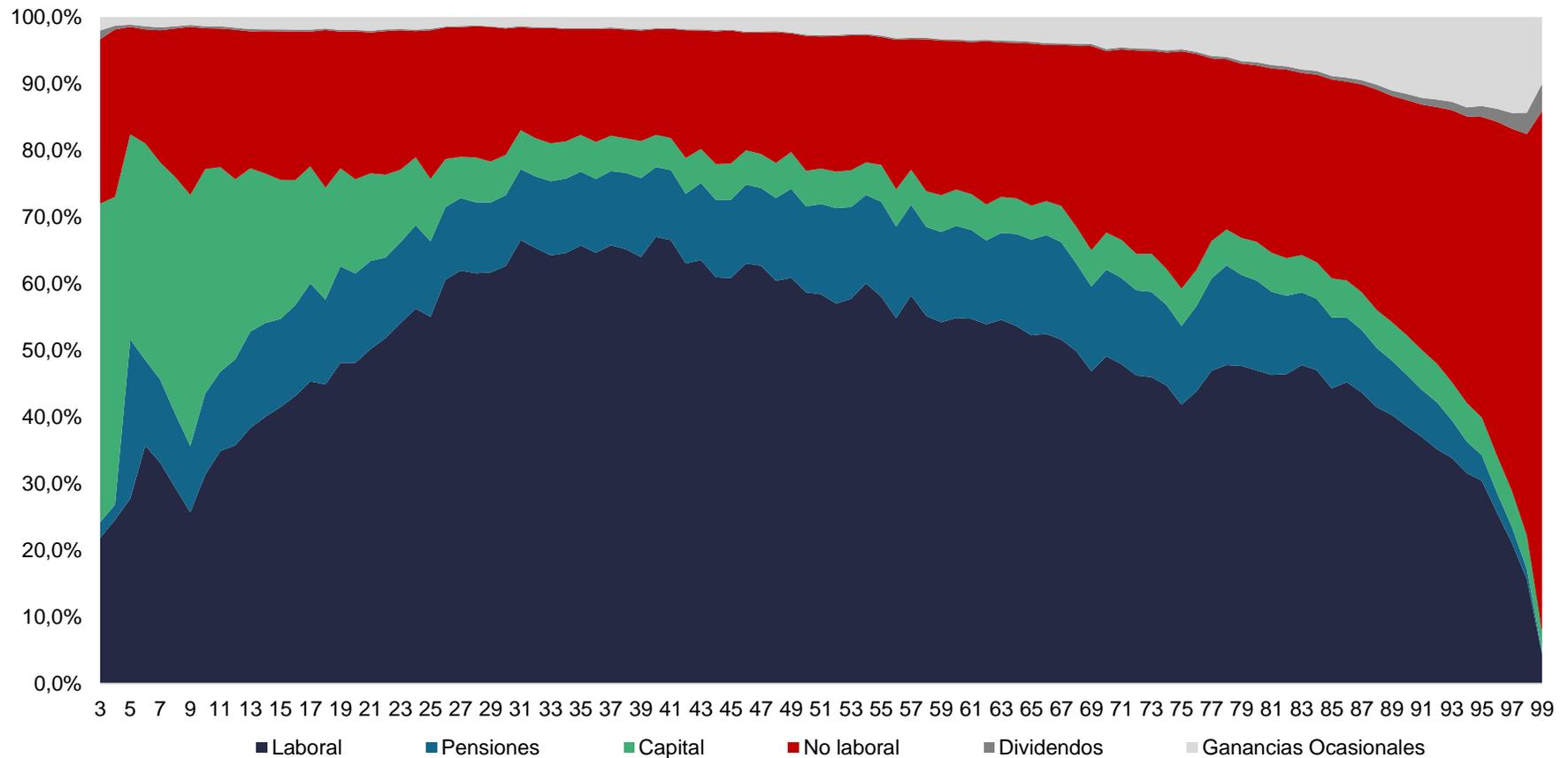
T2 = Impuesto sobre la renta, CREE y sobretasas + IVA no deducible + Impuesto de Industria y Comercio (ICA) + Gravamen a los Movimientos Financieros + Aranceles Aduaneros + IVA sobre activos fijos + Impuesto Predial + Timbres + Alumbrado Público + Impuesto a la riqueza + Impuesto de Timbre) / Utilidades antes de todos los impuestos

Fuente: DIAN (2020).



Los impuestos corporativos distorsionan la manera en que las sociedades distribuyen sus dividendos

Distribución de rentas brutas por parte de individuos que presentan una declaración del IRPN a través de la distribución de las rentas personales, 2018

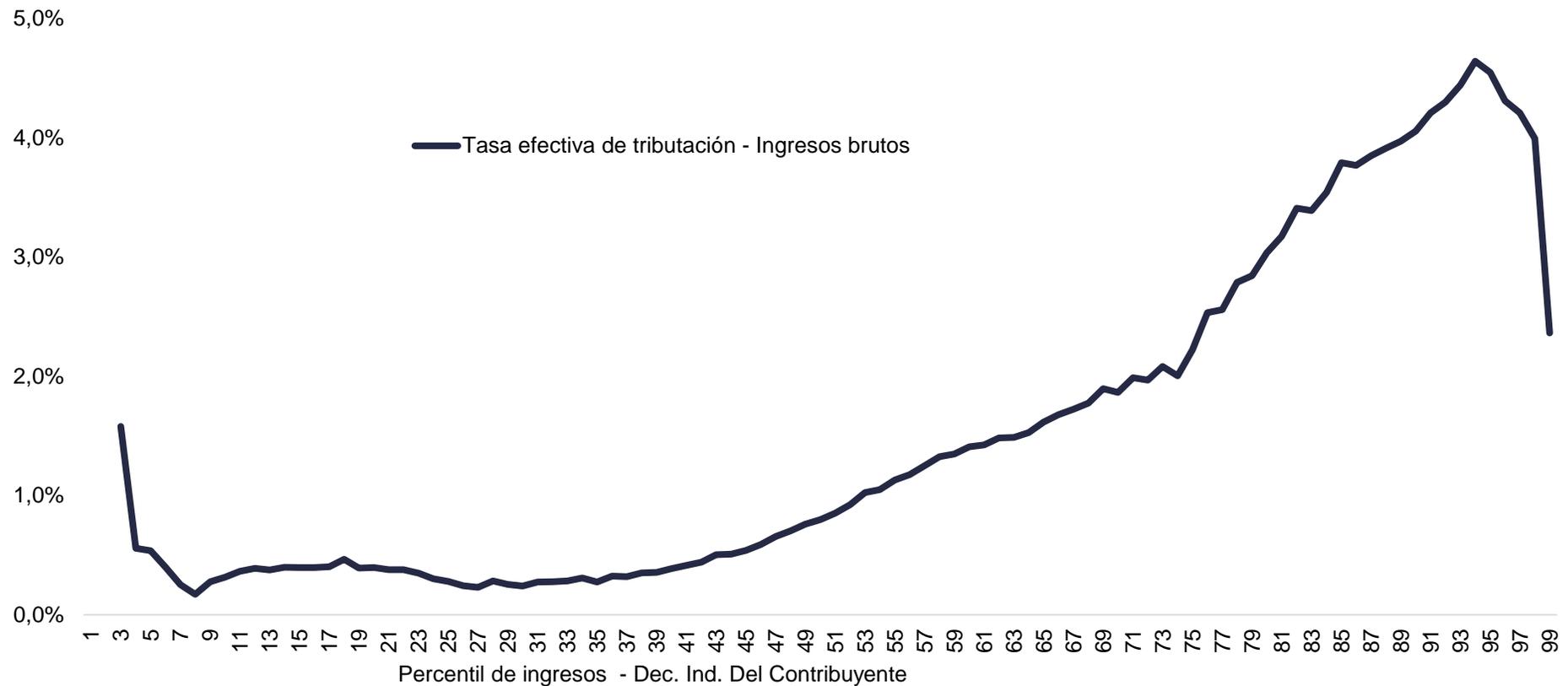


Fuente: DIAN.



La proliferación de los gastos tributarios y el deficiente monitoreo genera tasas efectivas de tributación extremadamente bajas

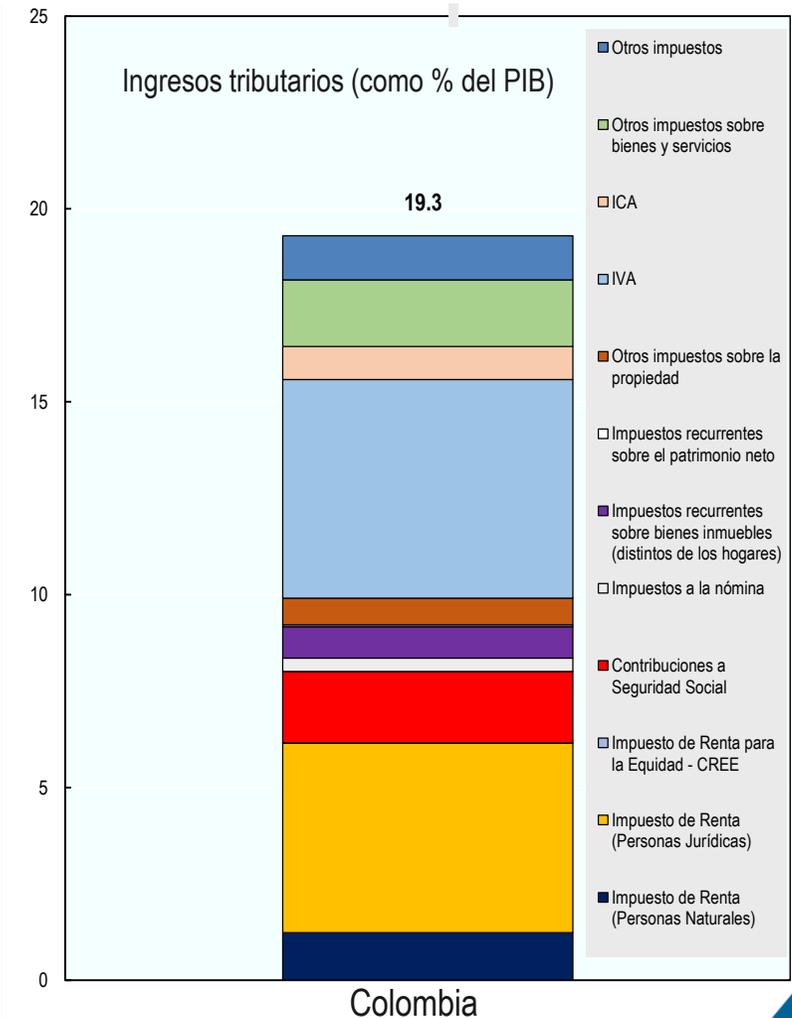
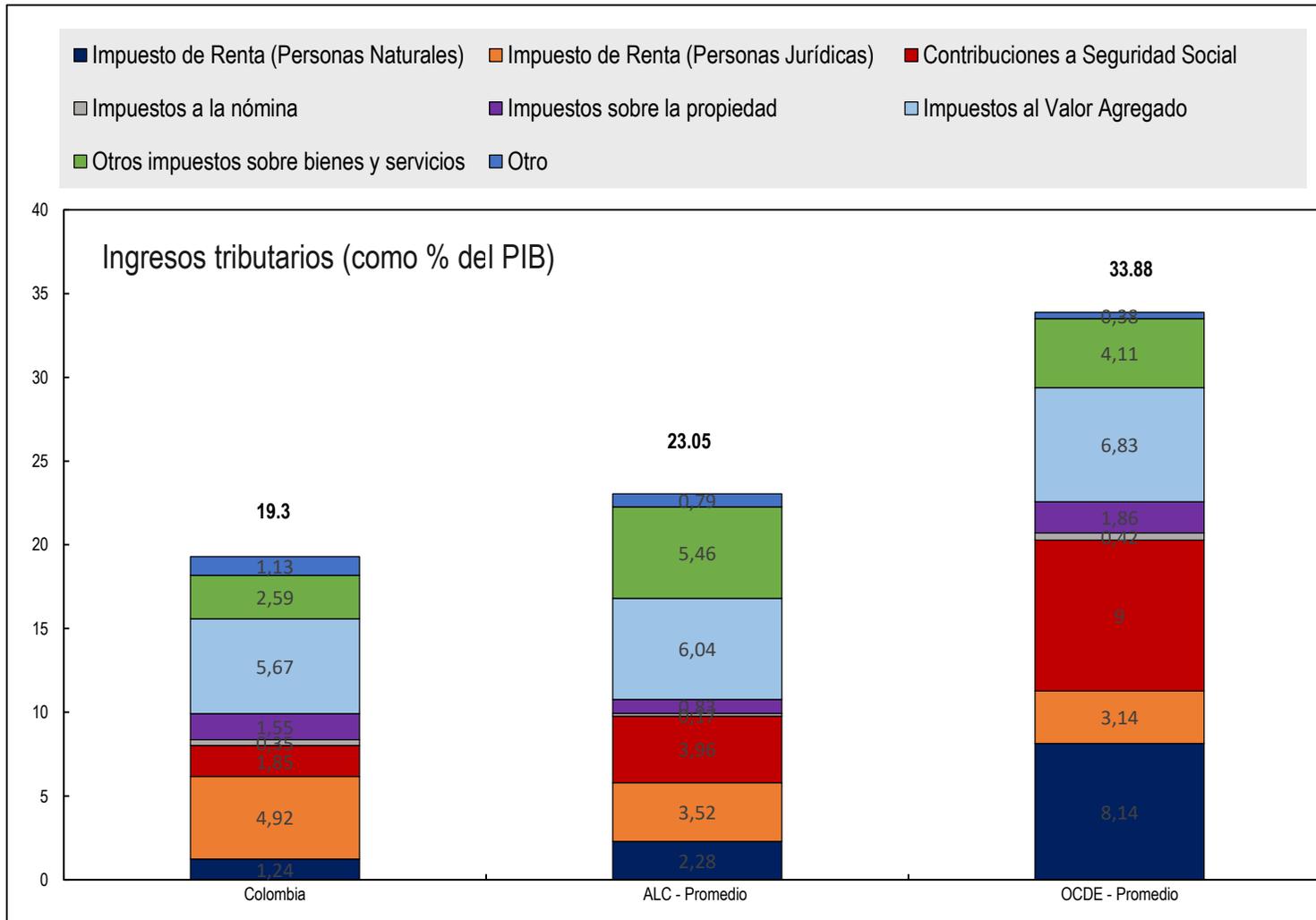
La obligación efectiva sobre las rentas percibidas al nivel de personas naturales como % de las rentas totales, 2018



Fuente: DIAN y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.



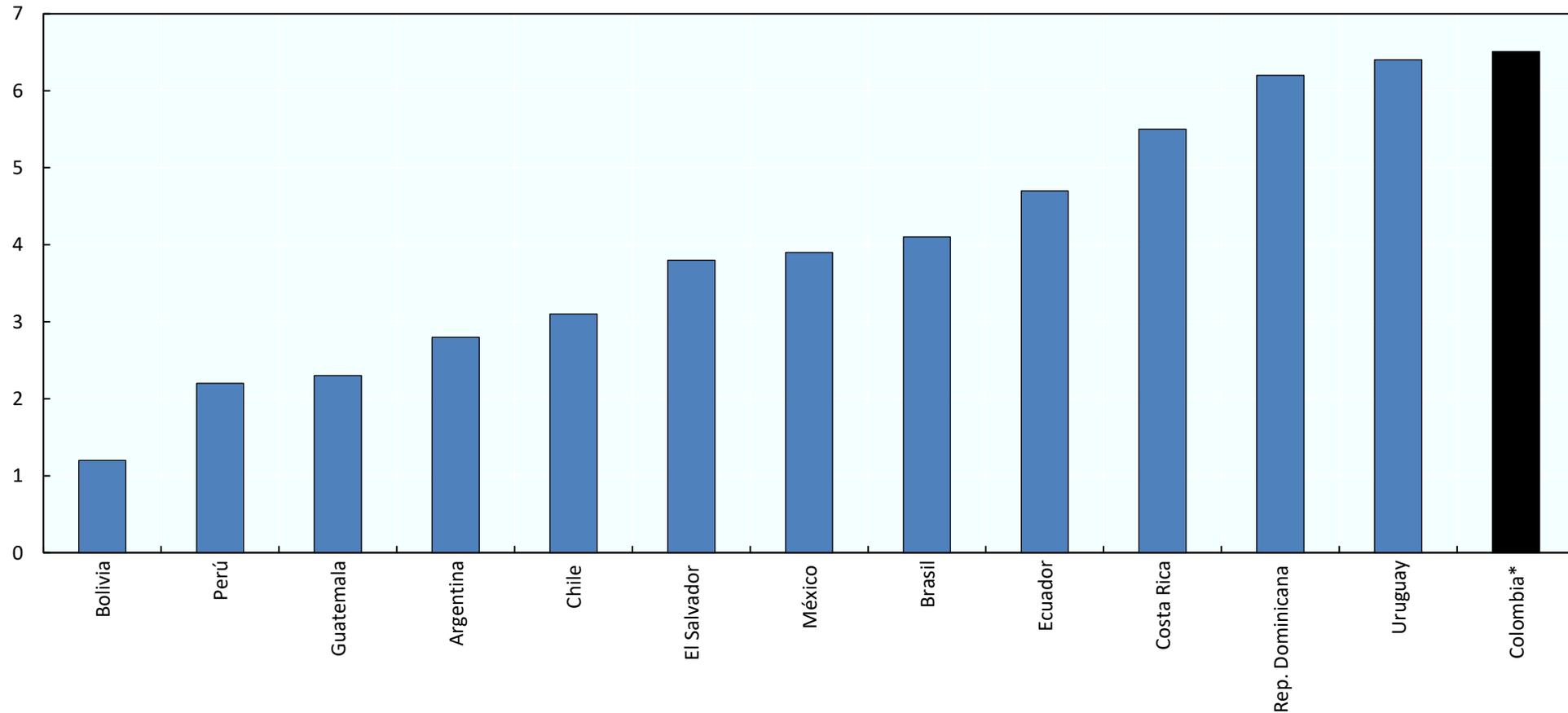
La estrecha base tributaria restringe la capacidad de recaudo de ingresos, a pesar de la cantidad de impuestos en Colombia





Colombia deja de percibir más ingresos tributarios que cualquier otro país de América Latina

Ingresos tributarios no percibidos como % del PIB



Fuente: DIAN; CEPAL (2019)



REFORMAS POR ÁMBITO TRIBUTARIO



Fortalecer el papel del Impuesto Sobre la Renta para Personas Naturales

- Reducir significativamente el número de ingresos **exentos** o **no constitutivos de renta**.
- Evitar **deducciones** tributarias que **incrementan con los ingresos**.
- Reducir las **deducciones tributarias básicas** y el número de **rangos tarifarios del IRPN**; evitar el aumento de las tarifas estatutarias del IRPN.
- Gravar las **pensiones** empleando una **tasa efectiva justa**.
- Mejorar el diseño de los impuestos que gravan las **rentas de capital personales**.
- Emplear **valores de mercado** (no históricos) para **determinar la renta gravable**.
- Fortalecer la **exacción tributaria**, particularmente para los trabajadores independientes.



Ampliar la base del IVA y mejorar su diseño

- Reducir el número de **bienes y servicios exentos y excluidos**.
- Garantizar que el **mecanismo de compensación del IVA** llegue a toda la población de bajos recursos, e incrementar el valor de la compensación tras ampliar la base del impuesto.
- Si el sistema de compensación no logra llegar a toda la población de bajos recursos a corto plazo, **continuar con la tarifa reducida del 0% sobre la canasta de bienes básicos a corto plazo**.
- Los bienes y servicios que no pueden ser gravados inmediatamente a la tarifa general del IVA debido a que el sistema de compensación no puede implementarse por completo, también podrían **ser gravados a la tarifa reducida del IVA**.
- Incrementar la **tarifa reducida del IVA** del 5% a un porcentaje que oscile entre el **10 y 12%**.
- Que el **IVA** sobre la **inversión en activos fijos** se descuenta dentro de la declaración de IVA.
- Incluir las **Zonas Francas** (Permanentes Especiales) dentro del régimen ordinario del IVA para evitar abusos.



Mejorar el diseño del régimen de impuestos corporativos

- Reemplazar el **Impuesto de Industria y Comercio (ICA)** por impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles (o subvenciones/transferencias o reparto de ingresos tributarios).
- Eliminar el **Gravamen a los Movimientos Financieros**.
- Ampliar considerablemente la **Base del IRPJ**, trabajar con el fin de **igualar el tratamiento fiscal a través de los sectores y eliminar el impuesto de recuperación** (retención en a la fuente a los dividendos) con el tiempo.
- **Evitar los impuestos corporativos no basados en ingresos** y reducir la **tarifa estándar del IRPJ a un nivel internacionalmente competitivo**, después fusionar las ZF dentro del régimen ordinario del IRPJ.
- No reformar el **Régimen Simple de Tributación** a corto plazo; animar a que las empresas de los sectores con un bajo nivel de aprovechamiento se unan a este.
- Fortalecer la estrategia de formalización del sector agrícola y **abordar los problemas de este sector de raíz** (i.e. inversión en infraestructura).
- **Reestructurar los GT basados en ingresos para que se conviertan en GT basados en costos** (ZESE y ZOMAC).



¡GRACIAS!

Los miembros de la CBT y la Secretaría Técnica OCDE y DIAN agradecen al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Director General de la DIAN, a los miembros de las Mesas de Trabajo de la DIAN y el Ministerio de Hacienda, a los expertos nacionales y los colaboradores de los Ministerios y del sector privado por su excelente trabajo y colaboración durante el transcurso de la Comisión.