

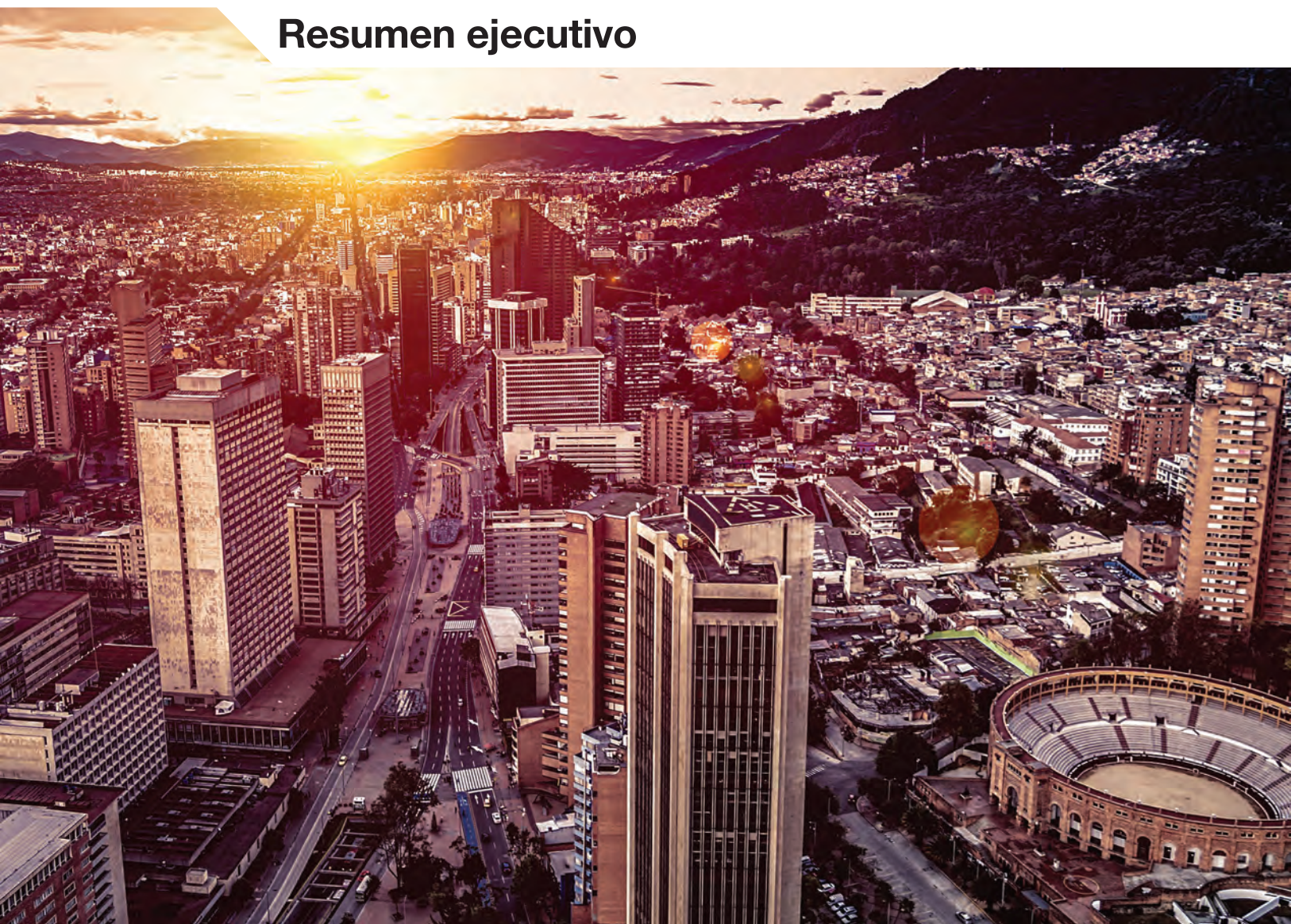


OECD Tax Policy Reviews

COLOMBIA

2022

Resumen ejecutivo



Resumen ejecutivo

Los gastos tributarios (GT) son disposiciones en la legislación vigente (es decir, renta exenta o ingresos no constitutivos de renta, deducciones no estándar, descuentos, tarifas reducidas y diferimientos) que se apartan de un sistema tributario considerado de referencia. El término "gasto" tributario surge del hecho de que son disposiciones comparables al gasto público si bien se materializan a través del sistema tributario. Cuando son diseñados adecuadamente, los GT pueden estimular el crecimiento económico y mejorar el bienestar de la sociedad. Sin embargo, los GT pueden aparejar un costo fiscal importante y pueden plantear problemas distributivos y crear distorsiones.

En 2021, la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios presentó una revisión en profundidad de los incentivos y del gasto tributario en su conjunto dentro del sistema tributario colombiano. La Comisión concluyó que Colombia hace un uso excesivo y sistémico de los GT como forma de procurar corregir las deficiencias estructurales del sistema tributario. Aconsejó a Colombia que se centrara en una reforma tributaria integral y rompiera el espiral indeseable de introducir continuamente gastos tributarios mal diseñados. Para ello, el Informe alienta a Colombia a definir un sistema tributario de "referencia" (*benchmark*) con respecto al cual se identificarán los GT. Según la Comisión, la ausencia de un *benchmark* bien definido ha conllevado a que algunos GT no hayan sido aún identificados, mientras que otras concesiones tributarias que se reportan como GT no lo serían; esto ha dado lugar a una estimación sesgada del total de ingresos no percibidos por GT que Colombia reporta. La Comisión también recomendó que Colombia publique un informe anual independiente sobre GT que enumere todos los GT y cuantifique los ingresos fiscales no percibidos asociados a estos. Además, la Comisión consideró que existe margen para mejorar la metodología de estimación y los datos utilizados para medir los ingresos fiscales no percibidos por los GT. Al incrementar la transparencia fiscal, un informe independiente sobre GT realzaría la capacidad de rendir cuentas del gobierno y apoyaría la toma de decisiones sobre la asignación de recursos públicos basada en datos.

Desde la publicación del informe la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios, Colombia ha avanzado significativamente en la medición del costo fiscal asociado a los GT. Las estimaciones de los ingresos dejados de percibir por los GT se presentan en el Anexo del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), un informe anual publicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), que abarca los GT del Impuesto sobre la Renta de las Personas Jurídicas y de las Personas Naturales, el IVA, así como el Impuesto Nacional al Carbono y el Impuesto Nacional a la Gasolina y al Aceite Combustible Para Motores (ACPM). Cabe destacar que el rango de ítems de GT estimado ha aumentado considerablemente en los últimos dos años.

No obstante, sigue habiendo un amplio margen para mejorar la identificación, la medición y la forma de reportar los GT en Colombia. Por ejemplo, Colombia aún no ha definido un sistema tributario de referencia y, por lo tanto, no ha podido publicar una lista coherente y completa de todos los GT dentro del sistema tributario. La edición más reciente del MFMP proporciona estimaciones agregadas de los ingresos no percibidos, pero no presenta los ingresos no percibidos de los GT por concepto. Además, la pérdida de recaudación derivada de los ingresos no constitutivos de renta y de las deducciones especiales

del Impuesto sobre la Renta a las Personas Jurídicas (distintas de la deducción por inversión en activos fijos) no se recogen en el MFMP.

Esta Revisión proporciona recomendaciones sobre cómo identificar, medir y reportar los GT en Colombia. De este modo, este informe proporciona un insumo útil para futuros debates sobre eventuales reformas tributarias y para evaluaciones del sistema tributario en Colombia. La Revisión profundiza en las recomendaciones realizadas por la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios en 2021, y aborda el análisis de los aspectos restantes para que Colombia pueda empezar a publicar un informe independiente sobre GT lo antes posible.

Esta Revisión provee estimaciones concepto a concepto de la pérdida de recaudación por los GT en el Impuesto sobre la Renta. La OCDE calculó los ingresos no percibidos de una amplia gama de GT sobre la base de dos muestras despersonalizadas de declaraciones de impuestos de personas jurídicas y naturales y de información exógena proporcionadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) para los fines de esta revisión. La OCDE hizo una propuesta metodológica para estimar los ingresos fiscales no percibidos para aquellos conceptos para los que se dispone de datos desagregados. Esta propuesta fue aplicada por la DIAN al universo de contribuyentes que presentan declaración de renta a los que se les ha añadido, siempre que ha sido posible, la información relativa a los formularios de información exógena correspondientes. Estas estimaciones de ingresos no percibidos así como el análisis distributivo de un número reducido de GT calculadas por la DIAN, han sido incluidos en esta Revisión.

La Revisión define un *benchmark* para el Impuesto sobre la Renta en Colombia. El *benchmark* "híbrido" propuesto se basa en un concepto teórico de renta que limita las decisiones arbitrarias sobre lo que constituye un GT, pero que se adapta para incluir aspectos estructurales del sistema tributario colombiano. Teniendo en cuenta el *benchmark* propuesto, la Revisión procura identificar todos los GT en el Impuesto sobre la Renta. En particular, la Revisión lista 123 GT en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Jurídicas y 124 GT en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Naturales que han sido identificados en colaboración con la DIAN y el MHCP.

La Revisión también propone un *benchmark* para el IVA en Colombia. La base imponible de referencia en el IVA está constituida por el consumo final más la formación bruta de capital fijo de los hogares, el gobierno y las organizaciones sin fines de lucro; el IVA se recauda en función del destino. En el IVA de referencia, el IVA pagado por la formación bruta de capital fijo de las empresas es deducible. Dado que actualmente este no es el caso en Colombia, esta definición da lugar a un GT negativo en el IVA. Este GT negativo no ha sido reportado hasta el momento y se espera sea de una magnitud no menor. La actual exclusión del IVA sobre los bienes y servicios que se gravan con el "Impuesto Nacional al Consumo" también da lugar a un GT en el IVA.

La Revisión hace varias recomendaciones técnicas sobre cómo mejorar la metodología de estimación de los GT en el IVA en Colombia. En particular, la Revisión propone una metodología que permitiría a Colombia diferenciar su estimación de la tasa de evasión del IVA por sector económico, con el fin de distinguir con mayor precisión los ingresos dejados de percibir por GT de las pérdidas de ingresos debidas a la evasión fiscal. Colombia también podría empezar a medir el GT negativo vinculado a la imposibilidad de recuperar del IVA pagado por la inversión en activos fijos. Asimismo, se señala que existe un amplio margen para mejorar la medición del costo fiscal originado en la exención de IVA en las zonas francas.

La Revisión describe el enfoque que sigue actualmente la DIAN para medir y reportar los GT en el Impuesto sobre la Renta, e identifica las áreas que pueden mejorarse. La principal prioridad en lo que respecta a la medición de los GT en el Impuesto sobre la Renta, es mejorar el nivel de desagregación de los datos disponibles. En la actualidad, las declaraciones de renta no son lo suficientemente detalladas como para identificar los ingresos no percibidos por los GT a nivel de concepto. Además, las declaraciones exigen a los contribuyentes que declaren información agregada que combina disposiciones que son GT,

así como disposiciones que forman parte del *benchmark* propuesto, y que por tanto no son GT. En este sentido, las declaraciones de renta deberían ser modificadas para que estos diferentes tipos de disposiciones tributarias se informen por separado.

El número de contribuyentes personas jurídicas que están obligados a completar formularios de información exógena cuando presentan su declaración de renta debería aumentar, en tanto que no se disponga de información más detallada dentro de las declaraciones de impuestos. En 2020, las empresas obligadas a presentar estos formularios adicionales (esto es, con una facturación superior a \$ 100 millones) constituían sólo el 44% de todas las empresas. Reducir el umbral de facturación de \$ 100 millones permitiría a la DIAN reportar estimaciones más representativas de los ingresos no percibidos por GT concepto por concepto. Los formularios de información exógena también deberían ser rediseñados para permitir un mayor nivel de desagregación. Actualmente, alrededor de la mitad de todos los GT identificados en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Jurídicas pueden cuantificarse con base en la información exógena disponible. También se sugiere a la DIAN, para fines de medición de los GT, explorar información que podría estar disponible en otros organismos gubernamentales y que posiblemente podría unirse con las declaraciones de impuestos, así como recopilar y emplear la información que pueden proporcionar terceras partes, como el sector financiero.

La Revisión hace sugerencias adicionales en relación con el cálculo de los ingresos no percibidos por los GT en el Impuesto sobre la Renta. Para el cálculo de la pérdida de recaudación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Jurídicas, la Revisión recomienda emplear la tarifa que aplica a cada corporación en particular (que puede ser menor o mayor a la general dependiendo de si la corporación se beneficia de una tarifa reducida o si a la tarifa general se aplica una sobretasa) en vez de aplicar la tarifa general. Además, la revisión recomienda que la DIAN estime por separado la interacción entre las tarifas reducidas y las reducciones a la renta gravable. La Revisión incluye propuestas metodológicas que Colombia podría aplicar para medir los ingresos no percibidos para cada concepto. Asimismo, con el fin de mejorar la precisión de la estimación, se sugiere que, en el caso del Impuesto sobre la Renta de las Personas Naturales, el ingreso no percibido por GT se calcule de manera individual para cada contribuyente, en vez de aplicar una tasa marginal media al monto total de GT relativo a cada concepto. Esto es, para los GT que reducen la renta gravable, sería deseable que se aplique la escala de tarifas marginales de la cédula general a la suma de la renta gravable y el GT correspondiente a cada contribuyente, luego se reste lo que éste debe pagar efectivamente bajo esta cédula y finalmente se agreguen los montos resultantes de cada contribuyente.

La declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Naturales deberá ser rediseñada para poder estimar los ingresos fiscales no percibidos de los GT concepto por concepto. Menos del 2% de los contribuyentes que presentan una declaración de impuestos están obligados a presentar formularios fiscales complementarios (información exógena) que proporcionan información más detallada sobre los GT que reclaman. Por lo tanto, la utilidad de la información exógena para la medición de los GT en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Naturales es muy limitada. En consecuencia, las estimaciones de los ingresos no percibidos por GT de este impuesto deben basarse en gran medida en los datos disponibles en las declaraciones de impuestos y tan solo el 10% del GT puede ser estimado concepto por concepto con relativa precisión. Además de asegurar que los conceptos que se consideran como GT no se declaran de forma agregada con aquellos que se consideran parte del *benchmark*, la DIAN debería recoger información más detallada en las declaraciones de impuestos que los contribuyentes están obligados a presentar. La DIAN debería explorar fuentes adicionales de información para estimar ciertos GT, como la información proporcionada por los fondos de pensiones con relación al ahorro previsional voluntario.

Esta Revisión concluye sugiriendo una estructura para un futuro informe sobre GT e incluye una serie de aclaraciones que podrían añadirse en dicho informe para evitar cualquier interpretación errónea de los resultados. El primer capítulo definiría el *benchmark* para todos los impuestos incluidos en el informe y describiría los principales supuestos en los que se basa la metodología de los ingresos

tributarios no percibidos por GT. En el segundo capítulo, se resumirían los cambios introducidos respecto a la anterior edición en lo que respecta a la definición del *benchmark*, la metodología aplicada para medir el costo fiscal, los datos empleados, así como cambios en las disposiciones tributarias. El tercer capítulo presentaría un resumen de las principales estimaciones de costo fiscal por tipo de impuesto y por principales tipos de GT. El informe incluiría capítulos separados para los GT del Impuesto sobre la Renta de las Personas Jurídicas y de las Personas Naturales, respectivamente, y también del IVA. Adicionalmente, podría incluirse un capítulo separado para los GT de otros impuestos. La lista completa de GT se incluiría en un anexo del informe.

Please cite this report as:

OECD (2022), *OECD Tax Policy Reviews: Colombia 2022*, OECD Tax Policy Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/054722db-en>.